

LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DI SOGGETTI PRIVATI E PUBBLICI CONTRO GLI ATTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE NEL SISTEMA DI TUTELE PREDISPOSTO DAL TRATTATO.

Ordinanza del Tribunale di primo grado, 19 settembre 2006, causa T-122/05, *Robert Benko, Nikolaus Draskovich, Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdody, Peter Masser, Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, Marktgemeinde Gotzendorf and der Leitha, Gemeinde Ebergassing, Ernst Harrach, Schlossgut Schonbuhel-Aggstein, Heinrich Rudiger Furst Starhemberg'sche Familienstiftung c. Commissione delle Comunità europee*, Giud. rel. R. Garcia-Valdecasas, Avv. Gen. M. Schaffgotsch

Il sistema di garanzie predisposto dal Trattato istitutivo nei confronti dei soggetti privati è un “sistema articolato” che non si esaurisce nell’impugnazione diretta contemplata dall’art. 230, quarto comma. L’insieme dei mezzi di ricorso assicura la piena protezione delle posizioni giuridiche soggettive sorte per effetto del diritto comunitario e sopperisce alle lacune che gli ordinamenti domestici possono presentare

La completezza del sistema di tutele predisposto dal Trattato

L’ordinanza del Tribunale dichiara irricevibile la domanda di annullamento proposta da alcuni cittadini e, congiuntamente, da due Comuni austriaci, della decisione della Commissione 2004/798/CE, del 7 dicembre 2004, emanata in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio europeo. Decisione con la quale la Commissione stabilisce l’elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale.

Il Giudice di primo grado elabora interessanti riflessioni rispetto ad un tema importante e lungamente discusso in seno alla giurisprudenza europea: quello che riguarda le condizioni che legittimano i singoli ad impugnare i provvedimenti comunitari¹. In particolare, affronta il problema della completezza dei rimedi

¹ Si tratta di un tema che la giurisprudenza comunitaria e la dottrina discutono da tempo. La prima, preoccupata di estendere i limiti predisposti dal Trattato istitutivo per le ipotesi di lesione di diritti individuali da parte di atti comunitari (Cfr. CATTABRIGA C., *La corte di giustizia e il processo decisionale politico*, Milano, 1988 ; MENGOZZI P., *I diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario e il diritto degli Stati membri*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2002, pagg. 149-162). Ma intenzionata, al tempo stesso, a non aggravare il carico di lavoro dei giudici comunitari con un numero eccessivo di ricorsi (v. BONI D., *Impugnazione degli atti comunitari*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pagg. 2970-2980) ; JACOBS F.G., *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2002, pagg. 203-213). La seconda, impegnata su due fronti. Anzitutto, ad elaborare, dall’esame delle singole pronunce, orientamenti generali. Poi, a ricavare dall’esame di quegli orientamenti una visione d’insieme sull’evoluzione

giurisdizionali predisposti dal Trattato istitutivo, ribadendo che la varietà di strumenti giurisdizionali a disposizione dei privati è idonea a garantire una tutela piena, tale da escludere la presenza di lacune nell'ordinamento comunitario ed a sopperire a quelle eventualmente presenti negli ordinamenti nazionali.

A tale proposito, qualora venga esperito un ricorso volto all'annullamento diretto del provvedimento, l'organo giurisdizionale adito è tenuto a compiere una verifica preliminare sulla sussistenza dei presupposti che legittimano la richiesta. Nell'ipotesi in cui questi presupposti siano presenti, il ricorso diretto può avere seguito ed il provvedimento può essere caducato in tutto o in parte.

In caso contrario (qualora cioè non sussistano le condizioni per legittimare i privati ad impugnare direttamente il provvedimento), il Trattato istitutivo concede comunque ai soggetti che lamentano una lesione della propria sfera giuridica una serie di strumenti di tutela.

In particolare, si tratta della possibilità di adire il Giudice comunitario in via incidentale, ex art. 234 del Trattato, tramite i giudici nazionali. Questi ultimi, in virtù del principio di leale collaborazione, devono sopperire alle lacune che l'ordinamento di appartenenza presenta. Altrimenti, in base all'art. 241 del Trattato, è possibile chiedere la disapplicazione dell'atto lesivo².

La conclusione cui perviene l'organo giudicante è significativa: l'eshaustività delle garanzie predisposte esclude sia l'opportunità di integrazioni al Trattato

del sistema europeo di garanzie (vi fa riferimento soprattutto MIGLIORANZA M., *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2004, pagg. 1512-1523 ; GATTO A., *I poteri del giudice amministrativo rispetto a provvedimenti individuali e concreti contrastanti con il diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2002, pagg. 1429-1449 ; PIZZOLANTE G., *Trattato costituzionale e legittimazione degli individui ad impugnare gli atti comunitari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2006, pagg. 937-967).

2 Esistono altri strumenti, la cui menzione è omessa perché non direttamente attinenti al caso di specie. Si tratta del ricorso per responsabilità extracontrattuale, del ricorso in materia di funzione pubblica comunitaria previsto dall'art. 236 del Trattato e del ricorso in carenza, previsto dall'art. 232 ed avente a riguardo l'illegittima omissione delle istituzioni.

istitutivo³, sia la necessità di un'interpretazione estensiva dei limiti posti dal quarto comma dell'art. 230⁴.

La direttiva "habitat" 92/43/CEE del Consiglio europeo

Per comprendere ed approfondire i presupposti logici della decisione in epigrafe è opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo che vi dà origine. Il 21 maggio 1992, il Consiglio europeo adotta la direttiva 92/43/CEE, inerente la conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche, conseguentemente denominata "direttiva *habitat*"⁵.

La direttiva menzionata incide sensibilmente sulla sfera giuridica di soggetti privati e pubblici. Infatti essa non solo vincola l'attività degli individui che, a vario titolo, sono presenti ed operano nei territori protetti; ma condiziona anche l'attività degli Enti locali territorialmente interessati, chiamati alla cooperazione

3 Tale orientamento è emerso in alcune sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (cfr. sent. 22 luglio 2002, causa 50/00 P ; sent. 10 dicembre 2002, causa 312/00 P ; sent. 1 aprile 2004, causa 269/02) a seguito dei tentativi, compiuti dal Tribunale europeo, di ampliare i requisiti per l'impugnazione diretta di atti comunitari, in particolare laddove i soggetti pregiudicati non possano ottenere agevolmente una verifica della legittimità dell'atto in via indiretta, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Secondo l'interpretazione emersa dalla giurisprudenza del giudice europeo di secondo grado, sarebbe invece opportuno che i singoli Stati membri ampliassero le condizioni di ricevibilità dei ricorsi proposti dalle persone fisiche e giuridiche, conformemente all'art. 48 del Trattato istitutivo. In merito si vedano le riflessioni svolte da BONI D., *Impugnazione degli atti comunitari*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pagg. 2970-2980 ; MIGLIORANZA M., *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2004, pagg. 1513 ss., ove si ricostruisce l'evoluzione storica delle garanzie presenti nella comunità europea a favore dei singoli. Favorevole ad un'integrazione normativa è invece ALICINO F., *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche. Passato, presente e possibile futuro: pregi e difetti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2006, pagg. 978: "Pare, allora, opportuno che i limiti della ricevibilità siano definiti con più precisione mediante una riforma della norma, con l'obiettivo di ridimensionare, per quanto possibile, quel deficit giurisdizionale che attualmente si rileva a livello comunitario".

4 Tale ipotesi era stata avanzata dallo stesso Tribunale (v. sent. 3 maggio 2002, causa 177/01) e dalla dottrina (cfr. JACOBS F.G., *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2002, pagg. 203-213, il quale ha proposto di dare maggiore rilievo all'importanza del pregiudizio subito dal ricorrente, soprattutto nel caso di regolamenti comunitari che non prevedano provvedimenti nazionali di esecuzione).

5 Il termine *habitat* definisce, nella terminologia scientifica, un insieme dei caratteri che determinano l'aspetto caratteristico di un vegetale o di un animale.

con gli organi del governo centrale, riguardo alla pianificazione nella gestione del territorio per tutti i profili di incidenza ambientale menzionati dalla direttiva.

Lo scopo che ci si prefigge è duplice. Il primo è quello di offrire un contributo immediato alla salvaguardia delle biodiversità, favorendo la conservazione (attraverso il mantenimento o la salvaguardia preventiva) degli *habitat* naturali siti nel territorio degli Stati membri cui si applica il Trattato⁶.

A tal fine, la direttiva ritiene necessario designare alcune “zone speciali di conservazione” attraverso un procedimento complesso, articolato in tre fasi cronologicamente distinte⁷. Nella prima fase, ciascuno Stato propone un elenco di siti presenti nel proprio territorio, indicando quali tipi di *habitat* naturali e quali specie animali e vegetali è possibile incontrarvi tra quelle indicate nella direttiva.

Nella seconda fase, la Commissione elabora un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria basandosi sull’elenco trasmesso da ciascuno Stato⁸. Tale scelta viene compiuta in accordo con gli Stati membri.

Nella terza fase, a seguito dell’avvenuto riconoscimento dell’importanza comunitaria di un sito, la competenza torna allo Stato membro, cui spetta il compito di attribuire al sito stesso lo *status* di zona speciale di conservazione entro un termine massimo di sei anni. Lo Stato deve elaborare anche un ordine di priorità che siano funzionali a due elementi: l’importanza dei siti coinvolti ed il rischio di degrado o distruzione cui sono esposti.

Il secondo obiettivo è di lungo periodo. Prevede la realizzazione di una rete ecologica europea, che prende il nome di “Natura 2000”, composta dall’insieme delle zone speciali di conservazione. Per il tramite di questa si prevede il monitoraggio coordinato, la prevenzione ed, eventualmente, il ripristino di uno

6 Si cfr. l’art. 2, n. 1, il quale stabilisce espressamente che lo scopo della direttiva è quello di: “contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli *habitat* naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato”.

7 Per una migliore comprensione della morfologia dei procedimenti amministrativi comunitari, si confrontino le osservazioni svolte da CHITI E., FRANCHINI C., *L’integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003

8 La procedura viene esplicitata all’interno dell’art. 21 della direttiva. In base ad essa, il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure che devono essere adottate. Il comitato ha il compito di esprimere un parere a maggioranza entro il termine di tempo che fissa il presidente di questo, in ragione dell’urgenza della questione. Successivamente, spetta alla Commissione adottare le misure previste, qualora conformi al parere del comitato. Viceversa, in caso di misure non conformi al parere, o in mancanza di parere, è dovere della Commissione sottoporre tempestivamente al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere. Il Consiglio deve deliberare a maggioranza qualificata entro tre mesi. Decorso infruttuosamente detto termine, la Commissione può adottare le misure proposte.

stato di conservazione soddisfacente di ciascun tipo di *habitat* naturale ed animale⁹.

Particolarmente interessante, in quanto costituisce l'oggetto del ricorso, è l'articolo 6 della direttiva, che elenca le misure necessarie al fine di garantire la preservazione delle zone di conservazione.

Esso stabilisce che lo Stato interessato può adottare tutte le misure regolamentari necessarie per evitare il degrado degli *habitat* protetti o la perturbazione degli stessi. Pertanto, a tale scopo, attribuisce ad esso la facoltà di sottoporre ad una valutazione di merito qualsiasi attività privata che non appaia direttamente connessa e necessaria alla gestione del sito, e che possa generare un'incidenza significativa sullo stesso.

Se dalla valutazione non emergono apprezzabili profili di pericolosità l'attività può essere legittimamente svolta. Qualora, invece, sussistesse la possibilità di insorgenza di rischi, l'attività deve essere interrotta.

La disposizione aggiunge che nell'impossibilità di rinunciare all'attività sul territorio a causa di un interesse pubblico prevalente, in assenza di valide soluzioni alternative, lo Stato deve impegnarsi comunque ad adottare ogni misura compensativa coerente con la salvaguardia della rete Natura 2000¹⁰.

Infine, specifica la disposizione in esame, può presentarsi l'ipotesi in cui sussista un interesse pubblico alla realizzazione di un'attività, ma sul sito siano presenti tipologie di *habitat* o specie prioritarie. In tal caso, potrebbero adottarsi esclusivamente le misure per la tutela della salute dell'uomo, della sicurezza pubblica e di altri (indeterminati) motivi di interesse pubblico che, volta per volta, la Commissione ritenesse preponderanti.

La legittimazione dei ricorrenti privati alla diretta impugnazione del provvedimento

Il ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale europeo il 21 marzo 2005 da parte di alcuni privati e da due Comuni austriaci, richiede di annullare la decisione 2004/798/CE della Comunità europea, adottata sulla base dell'art. 4 della direttiva *habitat*, e contenente l'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale¹¹.

9 L'elenco delle specie faunistiche e floristiche da tutelare è contenuto in due allegati alla direttiva, cui si rimanda per una conoscenza più approfondita degli stessi.

10 Si aggiunge il dovere per lo Stato membri di informare la Commissione delle misure compensative che sono state adottate.

11 È da ricordare che, in data 25 luglio 2005 la convenuta Commissione europea deposita presso la cancelleria del Tribunale un'eccezione di irricevibilità, ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale. La disposizione stabilisce che, su richiesta di parte, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità senza entrare nel merito della discussione. In tale circostanza il procedimento può proseguire in forma orale, salva diversa decisione del Tribunale. Nel caso in esame, ritenendo i giudici di essere sufficientemente informati dalla documentazione prodotta, nonché dalle risposte fornite

Per comodità espositiva, si espongono le argomentazioni che motivano il ricorso, e le riflessioni del Tribunale che vi fanno riferimento, distinguendo tra la posizione delle parti private e di quelle pubbliche coinvolte.

Per quanto riguarda i ricorrenti privati, si possono distinguere due categorie di soggetti. Quella che comprende un imprenditore locale che aveva intrapreso un progetto di creazione di una piccola centrale elettrica su uno dei siti protetti e, con lui, il proprietario del fondo destinato alla installazione della centrale¹². Ciascuno dei due ricorrenti lamenta la perdita del profitto economico che deriverebbe, rispettivamente, dalla mancata costruzione della centrale e dal mancato perfezionamento del negozio per la cessione del fondo.

La seconda categoria comprende alcuni proprietari terrieri, ciascuno dei quali conduttore di aziende agricole e forestali nei terreni interessati. Anch'essi, come i primi, lamentano la circostanza per cui la definizione dei siti interessati in qualità di siti protetti determinerebbe la diminuzione dei profitti economici o addirittura la cessazione delle loro attività.

Entrambe le categorie di ricorrenti ritengono che il contenuto della direttiva incida direttamente sulle loro sfere giuridiche soggettive in modo illegittimo, perché li priva della possibilità di esercitare le loro attività economiche e commerciali sui terreni interessati¹³. Pertanto, invocano l'applicazione dell'art. 230, quarto comma, del Trattato istitutivo, in ragione del quale le persone fisiche o giuridiche sono legittimate a ricorrere direttamente contro le decisioni comunitarie che ledano la loro sfera individuale, sia in modo diretto che indiretto¹⁴.

Il Giudice di prime cure, di conseguenza, deve verificare se sussistono i presupposti per un ricorso diretto. In merito, bisogna ricordare che la disposizione invocata distingue, ai fini della legittimazione ad impugnare, tra i

dalla Repubblica d'Austria e dalla Commissione ai quesiti scritti ad esse sottoposti, si è ritenuto non necessario procedere alla fase orale.

12 Si tratta, rispettivamente, del sig. Peter Masser e del sig. Alfred Prinz von und su Liechtenstein, con riferimento al territorio identificato con la sigla AT2242000 e corrispondente alla località nominata Schwarze und Weibe Sulm.

13 Dalla lettura delle motivazioni esposte nella sentenza, emerge la circostanza per cui, secondo i privati, gli Stati membri mancano di qualsiasi potere discrezionale in ordine all'applicazione delle misure predisposte dall'art. 6 della direttiva *habitat*.

14 L'articolo 230, quarto comma, del Trattato istitutivo della Comunità Europea, nel disciplinare le funzioni della Corte di giustizia, recita espressamente che: "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente". L'attuale contenuto dell'articolo, originariamente inserito nell'art. 173, è stato modificato dal Trattato di Nizza

ricorrenti cd. “privilegiati”¹⁵ e quelli “non privilegiati”. Il diritto all’impugnazione diretta delle persone fisiche e giuridiche, che rientrano nella seconda categoria, è definito dalla giurisprudenza in maniera particolarmente restrittiva¹⁶. Qualora, come nel caso in esame, il ricorso sia esperito contro un regolamento o una decisione che non si rivolgono in modo esplicito al ricorrente, quest’ultimo è tenuto a dimostrare di essere il destinatario sostanziale dell’atto. In altre parole, deve dimostrare che quel provvedimento comunitario produce direttamente effetti giuridici sulla sua sfera, senza lasciare alcun potere discrezionale in capo ai diretti destinatari, gli Stati¹⁷. Qualora, invece, lo Stato

15 V. BONI D., *Impugnazione degli atti comunitari*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pagg. 2970-2980, la quale specifica che sono tali il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Tali ricorrenti si definiscono privilegiati perché possono proporre ricorso contro qualunque atto che rientri nella definizione di atto impugnabile, senza necessità di dover dimostrare alcun interesse specifico ad agire. La ragione risiede nella circostanza per cui tali soggetti sono considerati portatori di un interesse generale ad assicurare la legittimità degli atti comunitari. Ad essi si affiancano, pur distinguendosene, i ricorrenti cd. “intermedi”, individuati dal comma terzo dell’art. 230, che sono legittimati ad agire per salvaguardare le loro prerogative dalla violazione di altre istituzioni. Si tratta della Banca centrale europea e della Corte dei conti.

16 Le condizioni che consentono ai soggetti privati di proporre direttamente l’azione di annullamento di un provvedimento sono tradizionalmente limitate. In merito, cfr. DELLA CANANEVA G., *Diritto amministrativo europeo – principi e istituti*, in CASSESE S. (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pag. 134: “il ricorso svolge la funzione di strumento di garanzia degli amministrati, caratterizzato, tuttavia (...) da una assai ristretta e rigida individuazione dei soggetti legittimati a proporlo”. Il *leading case* è costituito dalla sentenza della Corte di giustizia del 1963, nella causa 25/62, Plaumann c. Commissione, in cui si è ritenuto che il soggetto che non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguardi direttamente solo quando il provvedimento lo tocchi per qualità personali o tali da distinguerlo dalla generalità degli interessati. Sul caso Plaumann vedi anche MIGLIORANZA M., *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2004, pagg. 1512-1523 ; ALICINO F., *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche. Passato, presente e possibile futuro: pregi e difetti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2006, pagg. 968-978

17 La circostanza emerge frequentemente nella giurisprudenza della Corte di giustizia. A titolo esemplificativo si prendano in considerazione le sentenze 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione ; 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing Company e a./consiglio ; 11 luglio 1985, cause riunite 87/77, 130/77, 23/83, 9/84 e 10/84, Salerno e a./Commissione e Consiglio. Nonché, tra le più recenti, le sentenze 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimporto/Commissione ; 5 maggio 1998, causa C-386/96 P, Dreyfus/Commissione.

compia una valutazione di opportunità¹⁸ in ordine all'applicazione del provvedimento comunitario, gli eventuali ricorsi si devono rivolgere ai giudici nazionali, nei limiti e secondo le modalità che predispone ciascun ordinamento domestico.

Nel caso in esame, i ricorrenti ritengono di poter escludere la sussistenza di potere discrezionale dello Stato riguardo all'assunzione delle decisioni essenziali previste dalla direttiva *habitat*. Le singole autorità governative nazionali, si sostiene, non godrebbero di alcun apprezzabile margine di manovra valutativa. Infatti, anche ammettendo che gli Stati possano valutare le opportune misure per raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 6, n. 2, della direttiva *habitat*, questi si limiterebbero a perseguire un obiettivo predeterminato, non flessibile, né derogabile. Lo stesso controllo finalizzato alla valutazione dei piani o progetti incidenti sulle caratteristiche del territorio, ad esempio, costituirebbe il risultato di un esame di natura scientifica. Come tale, in fase applicativa verrebbe assoggettato non ad una valutazione discrezionale, ma, al contrario, risulterebbe vincolato alle risultanze certe degli esami tecnici¹⁹.

Il Tribunale è di diverso avviso. Le valutazioni che la direttiva *habitat* chiede di svolgere agli Stati implicano senz'altro la necessità di considerazioni discrezionali. Lo dimostra la lettura dell'articolo 6 della direttiva, che, come si è detto, specifica i poteri degli Stati membri in fase applicativa.

Il punto n. 2 dell'articolo obbliga gli Stati membri ad adottare le opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali. È pertanto evidente che questi ultimi dovranno, volta per volta, procedere all'individuazione delle misure più opportune per evitare il degrado o le perturbazioni degli *habitat* naturali.

Il punto n. 3 subordina ad una appropriata valutazione dei piani o dei progetti (e dei margini di rischio di incidenza sul sito interessato) richiedendo tutte le

18 Il concetto di discrezionalità è estremamente flessibile e varia, talora sensibilmente, nei singoli contesti nazionali. In generale, la discrezionalità presuppone la facoltà per l'organo decisore di valutare tra più comportamenti legittimi, ciascuno idoneo a tutelare l'interesse pubblico. Per una disamina completa a livello nazionale si confronti CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, pagg. 199 ss. ; per il quadro europeo si veda DELLA CANANEA G., *Diritto amministrativo europeo – principi e istituti*, in CASSESE S. (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pagg. 89 ss.

19 Le memorie difensive della Commissione sostengono la tesi opposta. la Commissione sostiene infatti che l'individuazione di restrizioni in capo ai singoli si avrebbe solamente nell'ipotesi in cui lo Stato non solo valutasse ed, eventualmente, approvasse la fattibilità di un progetto, come avviene nel caso di specie. Ma che, anche, all'approvazione facesse seguire una decisione sul tipo di intervento più appropriato. Si riporta un esempio chiarificatore. Quando cioè, con riguardo ad un piano da operarsi su un bene fondiario, l'organo statale competente possa decidere di vietarlo completamente, oppure ammetterlo. Ma anche consentirlo con l'accompagnamento di oneri o condizioni, oppure fissando esso stesso, o tramite terzi, misure destinate a compensare gli svantaggi dell'uso controverso

valutazioni, non necessariamente di carattere scientifico, che si rendano necessarie ad impedire che il piano o il progetto di cui sono titolari soggetti privati possa incidere in modo dannoso sulle aree tutelate.

Infine, il punto n. 4 considera le condizioni di interesse pubblico a fronte delle quali è possibile autorizzare un progetto, anche in presenza di conclusioni negative al controllo eseguito *ex art.* 6, n. 3. Tali condizioni offrono senz'altro agli Stati membri la disponibilità di un margine discrezionale inerente la valutazione dell'interesse pubblico rilevante.

Appare evidente allora che il contenuto del quarto comma dell'art. 230 del Trattato istitutivo, con riferimento al caso in esame, esclude che i ricorrenti possano farvi riferimento ed impugnare direttamente la decisione contestata.

A conferma di quanto esposto, il Tribunale chiarisce che per esercitare il diritto di impugnazione diretta, pur in assenza di potere discrezionale da parte dello Stato, non basta la sola lesione di interessi di fatto. Si rende necessaria, al contrario, la lesione di interessi giuridicamente protetti²⁰. Valga, a titolo di esempio, la circostanza per cui i ricorrenti, nel caso di specie, lamentano la perdita del valore economico delle aree di loro proprietà, comprese nell'elenco dei siti di importanza comunitaria, nonché l'aumento delle spese amministrative per la gestione di queste. Si tratta di conseguenze la cui eventualità il Tribunale non nega, ma che, aggiunge, sono il frutto non della situazione giuridica dei ricorrenti, bensì esclusivamente della situazione di fatto che si viene a creare.

La legittimazione dei ricorrenti privati ad esperire ulteriori forme di tutela giurisdizionale. Il ricorso incidentale.

L'impugnazione diretta del provvedimento, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, del Trattato non è pertanto possibile per carenza di legittimazione in capo ai ricorrenti. Il giudice comunitario, tuttavia, specifica che il sistema di garanzie giurisdizionali non si esaurisce all'impugnazione diretta. Al contrario,

²⁰ In sostanza, la presenza dei limiti stringenti di cui s'è dato conto servirebbe ad evitare che un numero eccessivo di ricorsi investa, paralizzandola, l'attività della giurisprudenza comunitaria. Cfr. AMALFITANO C., *La protezione giurisprudenziale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2003, I, pag. 13: "la *ratio* della disposizione, non sconfessata dai numerosi interventi modificativi ed integrativi del Trattato succedutisi nel tempo, di limitare l'accesso degli individui alla giurisdizione comunitaria, fu dettata dall'esigenza di evitare la cd. *actio popularis* e un carico eccessivo di lavoro per la Corte di giustizia". Sul merito anche MIGLIORANZA M., *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2004, pagg. 1515 ss., laddove si sofferma sulle condizioni generali di esperibilità del ricorso diretto che emergono dalla giurisprudenza comunitaria. Critica è poi la posizione di ALICINO F., *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche. Passato, presente e possibile futuro: pregi e difetti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2006, pagg. 977 ss., laddove sostiene che: "i diritti individuali non hanno trovato altrettanto sostegno nell'ambito della tutela giurisdizionale effettiva".

quest'ultima non è che la minima parte di un articolato sistema di rimedi giuridici che garantiscono le parti in modo altrettanto efficace e soddisfacente, affidando alla giustizia comunitaria il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni²¹. Tra queste ne rilevano due in particolare. La prima è costituita dall'ipotesi del rinvio pregiudiziale di invalidità, menzionato dall'art. 234 del Trattato²². Il quinto comma dell'articolo prevede infatti la possibilità per il giudice nazionale di adire la Corte di giustizia in via incidentale alla presenza di due condizioni. Che si tratti cioè di materie di competenza della Corte, rientranti tra quelle appositamente elencate dalla disposizione. Inoltre, che il giudice nazionale ritenga opportuno coinvolgere quello comunitario, non essendo ravvisabile un obbligo a tale riguardo²³.

Il rinvio pregiudiziale, chiarisce l'ordinanza del Tribunale, garantisce due obiettivi essenziali. Consente di sollevare la pronuncia della Corte di giustizia, favorendo, in ultima istanza, il medesimo risultato che si sarebbe ottenuto qualora fosse stato applicabile il meccanismo contemplato dall'art. 230 del Trattato. Favorisce, inoltre, la collaborazione attiva tra privati e Giudice comunitario, che – come sostengono alcuni autori²⁴ - costituisce, o dovrebbe

21 La sussistenza di un sistema di tutele articolato costituisce una prerogativa essenziale del sistema comunitario. Attraverso i mezzi di ricorso, infatti, l'ordinamento comunitario prevede un sistema di tutela giurisdizionale che assicura la protezione delle posizioni giuridiche soggettive sorte per effetto del diritto comunitario. Lo ha ribadito in più occasioni la Corte di giustizia (cfr. la sent. 23 aprile 1986, causa 294/83; nonché la sent. 15 maggio 1986, causa 222/84) e, sulla scia di questa, la dottrina (si vedano DELLA CANANEA G., *Diritto amministrativo europeo – principi e istituti*, in CASSESE S. (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pagg. 144 ss. ; BONI D., *Impugnazione degli atti comunitari*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pagg. 2970-2980 ; GAJA G., *Identifying the status of general principles in European community law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, Milano, 1998, pagg. 445 ss.).

22 Ai sensi dell'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea, la Corte di giustizia è l'organo giurisdizionale competente a pronunciarsi quando, essendo sorta una questione interpretativa dinanzi alla giurisdizione di uno degli Stati membri ed inerente i punti a), b), c) dello stesso articolo, questa vi si rivolga per un chiarimento interpretativo.

23 Si confrontino, al proposito, le considerazioni svolte da BASILE D., *La nozione di "giurisdizione nazionale" nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Aspetti problematici e profili comparativi*, in *Foro amministrativo*, CDS, 2006, III, pagg. 696-706, ove, nel commentare il meccanismo del rinvio pregiudiziale, si ribadisce l'importanza pratica dello stesso nella costruzione dell'ordinamento comunitario, in qualità di strumento che assicura l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme. Dunque, di uno strumento che favorisce, in ultima istanza, la collaborazione tra giudice comunitario e giudici nazionali

24 Cfr. PIAVATI, B., *Diritto processuale dell'Unione Europea*, Milano, 2005, laddove emerge un'interpretazione dell'istituto del rinvio pregiudiziale più estesa di quella

costituire, il principale obiettivo del ricorso incidentale, favorendo una più intensa partecipazione ai processi decisionali da parte dei singoli.

I ricorrenti privati in realtà non contestano la possibilità di esperire un ricorso rivolto agli organi giurisdizionali nazionali. Tuttavia, lamentano la circostanza per cui tale ricorso risulterebbe improponibile, per due ragioni.

La prima ragione è di carattere pratico: un ricorso incidentale, secondo i ricorrenti, renderebbe difficoltoso chiarire i problemi di fatto che emergono dal caso di specie. La seconda ragione è di carattere processuale: il ricorso incidentale rischia di dar luogo ad un contenzioso dalla durata eccessiva, superiore ai sei anni. Circostanze che, sostengono i ricorrenti, finirebbero per negare ai ricorrenti l'applicazione del principio di certezza del diritto nonché dell'efficacia del diritto comunitario²⁵.

Il Tribunale rigetta, considerandole prive di fondamento, tali motivazioni. Offre invece un ulteriore chiarimento sulla complessità del sistema garantistico comunitario, richiamando la giurisprudenza comunitaria prevalente e dimostrando l'effettività della tutela. L'orientamento interpretativo richiamato²⁶ parte dal presupposto che il dovere di assicurare ai propri cittadini un sistema di rimedi giurisdizionali che garantisca loro una tutela effettiva grava sui singoli Stati.

tradizionale. Tale istituto non dovrebbe, secondo l'autore, essere ridotto ad un rapporto bilaterale tra giudice nazionale e giudice europeo. Al contrario emerge che, rispetto ai ricorsi *ex officio* svolti dal giudice nazionale, prevale molto più frequentemente quello dei privati.

25 Il problema dell'effettività della tutela giuridica degli interessati è stata sollevata più volte dalla dottrina. Si confronti in merito AMALFITANO C., *La protezione giurisprudenziale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2003, I, pag. 13: "da tempo la dottrina si interroga sulla completezza e sull'effettività del sistema della tutela giurisdizionale previsto dal Trattato istitutivo della Comunità europea ed in particolare sulla ragionevolezza delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi per l'annullamento di atti comunitari di carattere generale proposti da persone fisiche e giuridiche, i cd. ricorrenti non privilegiati".

26 Si confronti la sentenza della Corte di giustizia, 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*

Tuttavia, aggiunge, in ragione dell'art. 10 del Trattato istitutivo²⁷, sono i giudici nazionali che debbono interpretare ed applicare le norme procedurali nazionali, benché carenti o lacunose, in modo tale da agevolare gli interessati a contestare giudizialmente la legittimità di qualsiasi provvedimento nazionale relativo all'applicazione di un provvedimento comunitario. Dunque, qualora uno Stato non avesse provveduto a garantire ai singoli un sistema adeguato di tutele, salvi i profili di responsabilità di fronte alla Comunità europea, i privati non sono legittimati a ricorrere direttamente alla giustizia comunitaria. Devono comunque rivolgersi ai giudici nazionali che, in virtù del principio di leale collaborazione²⁸, sono vincolati a colmare le inadempienze del sistema giuridico domestico.

Il Tribunale chiarisce, in conclusione, che il rapporto che si viene ad instaurare tra il giudice nazionale e quello comunitario, in seno al ricorso incidentale, ed in particolare laddove sussistano carenze di tutela nell'ordinamento nazionale di riferimento, riflette lo "spirito" che deve animare i rapporti istituzionali all'interno della Comunità. In questo sistema il privato è pienamente garantito nei suoi diritti, non dovendo temere la presenza di vuoti di tutela del proprio ordinamento.

La legittimazione dei privati a chiedere la disapplicazione di un atto comunitario

Una seconda, ed ulteriore, possibilità di tutela cui fa riferimento il Tribunale è quella contenuta nell'art. 241 del Trattato istitutivo. In esso si stabilisce che ciascuna parte ha la facoltà di adire la Corte di giustizia in via incidentale, invocando l'inapplicabilità di un regolamento, purché sussistano tre condizioni.

27 Il quale recita espressamente che "gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato".

Si confronti in merito anche FRANCHINI C., *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, III, pagg. 660: "Questa disposizione ha una duplice valenza: per un verso, pone a carico degli Stati membri una serie di obblighi anche di natura amministrativa ai fini del perseguimento degli obiettivi comuni e, per l'altro, diviene il fondamento della pretesa degli Stati stessi di adottare quelle decisioni che ritengono più opportune per assicurare l'applicazione degli atti normativi della Comunità, qualora non sia previsto un diverso modo di comunicazione.

28 Il principio di leale collaborazione è definito da DELLA CANANEA G., *Diritto amministrativo europeo – principi e istituti*, in CASSESE S. (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pagg. 24 ss. in contrapposizione a quello di sussidiarietà. In comune con questo ha la possibilità di incidere sull'esercizio delle attribuzioni pubbliche. Tuttavia, non limitandosi alle competenze concorrenti, ha un ambito di applicazione più ampio. Inoltre, non postula necessariamente l'intervento delle istituzioni comunitarie ma incide direttamente sui poteri pubblici nazionali, compreso quello giurisdizionale.

In primis, che sia spirato (infruttuosamente) il termine di due mesi contemplato dal quinto comma dell'art. 230²⁹. In secondo luogo, che la controversia verta su un regolamento (sono contemplati sia i regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sia quelli adottati dal Consiglio, dalla Commissione o dalla BCE). Infine, che il ricorso verta su vizi tassativamente individuati dal secondo comma dell'art. 230. Tra questi, in particolare, la violazione della forma *ad substantiam* richiesta per l'atto, la violazione del Trattato o lo sviamento di potere.

Nel caso di specie, tuttavia, è discutibile il fatto che le parti possiedano tutti i requisiti necessari per essere legittimate a chiedere la disapplicazione. A ben vedere, il requisito temporale e quello inerente la tipologia di provvedimento impugnabile sono entrambi sussistenti. Dubbia è, invece, la sussistenza di un vizio idoneo a fondarne la legittimazione.

L'unica figura entro i cui margini ricondurre le doglianze delle parti (le quali peraltro, per i motivi già esposti, escludo *a priori* l'esperibilità di rimedi alternativi a quello contemplato dall'art. 230) è lo sviamento di potere. Tuttavia, dall'esame della giurisprudenza comunitaria sulla questione³⁰, emerge un'interpretazione diffusa di questa figura quale "inesatto" utilizzo di potere discrezionale da parte dell'organo emanante. L'impressione è che il procedimento complesso che conduce all'identificazione di un sito di importanza comunitaria difficilmente consenta di ravvisare margini di valutazione così ampi in capo alla Commissione, tali da esuberare i limiti ad essi imposti dalla normativa e configurare un eccesso di potere³¹.

La legittimazione ad impugnare degli Enti locali

29 Il termine di due mesi, specifica la disposizione, ha una decorrenza diversa, a seconda del fatto che l'atto sia stato pubblicato o notificato al ricorrente. Nel primo caso, evidentemente, il termine inizia a decorrere dalla pubblicazione. Nel secondo, dalla ricezione della notifica. Infine, in mancanza, dal momento in cui il privato ne abbia avuto conoscenza.

30 Cui, peraltro, il Tribunale opera sporadici richiami nella sentenza. Si vedano, in proposito, la sentenza della Corte di giustizia, 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento, e, tra le più recenti: Corte di giustizia, 30 novembre 2006, C-326/05 P, Industrias Químicas del Vålles/Commissione ; 26 ottobre 2006, C-29/05 P, UAMI/Kaul ; 2 settembre 2006, C-310/04, Spagna/ Consiglio.

31 Un generale approfondimento sulla tecnica della disapplicazione e sul suo utilizzo da parte della giurisprudenza viene svolto da GATTO A., *I poteri del giudice amministrativo rispetto a provvedimenti individuali e concreti contrastanti con il diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2002, pagg. 1429-1449. L'attore rileva, dall'esame di alcune significative pronunce di tribunali nazionali, una progressiva estensione dei presupposti applicativi che questa tecnica di tutela prevede.

La seconda categoria di ricorrenti comprende due Comuni siti nel *Land* dell'Austria Inferiore³². Questi lamentano la circostanza per cui, pur essendo soggetti preposti alla cura degli interessi locali, sarebbero stati esclusi dalla gestione delle aree interessate dalla direttiva. Il Governo austriaco e la Commissione europea, infatti, non hanno acquisito i loro pareri nella individuazione delle aree da proteggere, ignorando che gli Enti locali dovrebbero essere i diretti incaricati dell'organizzazione e della tutela delle zone abitative comprese nelle aree di loro competenza.

I Comuni sostengono pertanto che la direttiva *habitat* ed il regime giuridico da questa imposto lede le loro competenze istituzionali e chiedono (svolgendo osservazioni di portata contenutistica analoga a quelle già prodotte dai privati) l'annullamento del provvedimento³³.

Il Giudice di primo grado considera irricevibili le doglianze esposte e ribadisce le argomentazioni già svolte con riguardo ai ricorrenti privati. I Comuni ricorrenti sono privi di legittimazione ai sensi del secondo comma dell'art. 230 del Trattato, poiché non assimilabili agli Stati membri³⁴. Peraltro, aggiunge l'ordinanza, i margini di autonomia che i singoli Stati intendano concedere ai propri organismi territoriali non hanno alcuna rilevanza ai fini dell'esperibilità del ricorso diretto.

Sulla base di un richiamo alla ripartizione delle competenze istituzionali a livello locale predisposta dall'ordinamento costituzionale austriaco emerge che le disposizioni dell'art. 6, nn. 2, 3 e 4, vengono fatti rientrare dall'ordinamento austriaco nella competenza legislativa ed esecutiva dei *Länder*, ad eccezione dei *Länder* di Vienna e dell'Austria Superiore, dove tale competenza è affidata ai Comuni, seppur solo parzialmente. Poiché i ricorrenti sono siti nel *Land* dell'Austria Inferiore non hanno alcuna competenza in ordine all'esecuzione della direttiva *habitat*.

32 I ricorrenti sono Marktgemeinde Gotzendorf an der Leitha e Gemeinde Ebergassing relativamente alla porzione di territorio identificata con la sigla AT3122000, corrispondente alla località nominata Oberes Donau und Aschachtal.

33 Antitetiche sono, invece, le deduzioni esposte dalla Commissione nelle proprie memorie difensive. In particolare, queste ultime si soffermano sul fondamento di un interesse ad agire degli Enti locali. In proposito, si ricorda che l'interesse generale che un Comune può nutrire, è volto all'ottenimento di un risultato favorevole alla prosperità economica del territorio cui si lega. Tuttavia, nel caso in esame, la situazione dei Comuni ricorrenti non sarebbe sufficiente a fondare un interesse differenziato. Al contrario, si tratterebbe di una posizione assimilabile a quella di altri organi nazionali di diritto pubblico competenti territorialmente rispetto ai siti interessati

34 Uno degli aspetti più interessanti della decisione si lega poi al problema della legittimazione ad agire di soggetti pubblici. Si tratta di una questione che, in linea generale, la dottrina e la giurisprudenza hanno risolto da tempo, seppur con riguardo specifico alla legittimazione delle Regioni. Cfr. in particolare ADINOLFI A., *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, II, pagg. 309-324

I Comuni, aggiunge il Tribunale, al pari di qualunque altro ente pubblico territoriale, possono adire legittimamente la Corte di giustizia mediante il meccanismo contenuto nel quarto comma dell'art. 230 del Trattato. Non, dunque, in quanto enti pubblici, ma in quanto persone giuridiche, alle medesime condizioni che si sono già analizzate con riguardo ai privati. Tuttavia, nel caso in esame, anche questa circostanza deve essere esclusa. Infatti, la situazione giuridica di questi non è affatto diversa da quella di qualsiasi altra autorità nazionale incaricata di dare esecuzione alla direttiva *habitat*. La definizione dei siti di importanza comunitaria è di natura generale ed astratta, e non riguarda soggetti determinati, ma porzioni di territorio. In sostanza, la situazione dei Comuni ricorrenti non si distinguerebbe affatto rispetto a quella di altri organi nazionali di diritto pubblico che siano territorialmente competenti rispetto alle aree tutelate³⁵.

L'aspetto che qui più interessa è piuttosto il legame logico e consequenziale che il Tribunale ravvisa nell'assenza di legittimazione a ricorrere direttamente alla Corte di giustizia, con il diritto alla partecipazione al procedimento di formazione. Aspetto che non emergeva dall'esame delle contestazioni promosse dai privati.

Si tratta, a ben vedere, di due aspetti tra loro complementari. Se cioè la carenza di legittimazione deriva dalla mancata individuabilità di una lesione diretta della sfera giuridica dei destinatari, a ragione, ritiene il Tribunale, deve concludersi che quei soggetti non detengono nemmeno un diritto alla co-determinazione del contenuto del provvedimento medesimo. Non solo, i Comuni non possono vantare nemmeno la titolarità di un diritto di partecipazione al procedimento. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, il processo di elaborazione degli atti di portata generale (e gli stessi atti di portata generale) escludono la partecipazione delle persone lese, presumendosi che la partecipazione di questi ultimi venga affidata alle istituzioni politiche cui compete l'adozione di tali atti. Né, si aggiunge, è possibile individuare la sussistenza di un diritto ad essere ascoltati (cd. diritto di audizione) in capo ai ricorrenti, trattandosi di un diritto che si giustifica nel contesto operativo del procedimento amministrativo, e non all'interno delle procedure legislative di adozione di misure di carattere generale. Anche a tale proposito, come nei casi precedenti, esiste una giurisprudenza³⁶ consolidata cui il Tribunale fa riferimento.

35 Il Tribunale aggiunge, richiamandosi alla giurisprudenza comunitaria, che: "l'interesse generale che un ente amministrativo regionale o locale può nutrire, in quanto soggetto competente sul suo territorio per le questioni di indole economica e sociale, al fine di ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica del suo territorio non è, di per sé, sufficiente per considerarlo interessato, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, Ce da atti aventi portata generale".

36 Si vedano in particolare la sentenza della Corte di giustizia, 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, Windpark Groothusen/Commissione; nonché la sentenza della Corte di giustizia, 20 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione).

In conclusione, il Tribunale dichiara irricevibile la richiesta dei ricorrenti, accogliendo le osservazioni difensive svolte dalla Commissione. I Comuni potranno fare riferimento agli ulteriori mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento, purché ne sussistano le condizioni.

|