Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 gennaio 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Convenzione di Aarhus – Articolo 9, paragrafi 2 e 3 – Accesso alla giustizia – Mancato accesso alla giustizia per il pubblico diverso dal pubblico interessato – Ricevibilità del ricorso subordinata alla previa partecipazione al processo decisionale»

Nella causa C-826/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Rechtbank Limburg (Tribunale del Limburgo, Paesi Bassi), con decisione del 21 dicembre 2018, pervenuta in cancelleria il 28 dicembre 2018, nel procedimento

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

contro

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

con l'intervento di:

Sebava BV,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot (relatore), presidente di sezione, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 gennaio 2020,

* Lingua processuale: il neerlandese.

considerate le osservazioni presentate:

– per LB, da A. Hanssen;

– per la Stichting Varkens in Nood, la Stichting Dierenrecht e la Stichting Leefbaar Buitengebied, da M.H. Middelkamp;

– per il College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, da L.M.C. Cloodt, advocaat;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.A.M. de Ree, M. Bulterman, C.S. Schillemans e J.M. Hoogveld, in qualità di agenti;

– per il governo danese, da J. Nymann-Lindegren, M.S. Wolff e P.Z.L. Ngo, in qualità di agenti;

– per l'Irlanda, da M. Browne, G. Hodge, A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da N. Butler, SC, e C. Hogan, BL;

– per il governo svedese, da H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg e A. Falk, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara, M. Noll-Ehlers e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 luglio 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra, rispettivamente, LB, una persona fisica, la Stichting Varkens in Nood, la Stichting Dierenrecht e la Stichting Leefbaar Buitengebied, associazioni per la tutela dei diritti degli animali, e il College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Consiglio comunale di Echt-Susteren, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Comune di Echt-Susteren»), in merito a un'autorizzazione rilasciata da tale Comune alla Sebava BV per la costruzione di un edificio per l'allevamento di suini.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 Il diciottesimo considerando della convenzione di Aarhus esprime l'interesse a che il pubblico, comprese le organizzazioni, abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge.

4 L'articolo 2 di tale convenzione, intitolato «Definizioni», stabilisce, al suo paragrafo 4, che per «pubblico» si intende «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone».

5 Ai sensi del paragrafo 5 di tale articolo 2, per «pubblico interessato» si intende «il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo». Tale paragrafo 5 precisa 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».

6 L'articolo 3, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus prevede che le disposizioni di quest'ultima lascino impregiudicato il diritto delle parti di continuare ad applicare o introdurre, in luogo delle norme da essa previste, norme che prevedano un più ampio accesso alle informazioni, una maggiore partecipazione ai processi decisionali e un più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

7 L'articolo 6 della convenzione di Aarhus, intitolato «Partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche», ai suoi paragrafi da 1 a 10, prevede quanto segue:

«1. Ciascuna Parte:

a) applica le disposizioni del presente articolo alle decisioni relative all'autorizzazione delle attività elencate nell'allegato I;

(...)

2. Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente. Le informazioni riguardano in particolare:

a) l'attività proposta e la richiesta su cui sarà presa una decisione;

b) la natura delle eventuali decisioni o il progetto di decisione;

c) l'autorità pubblica responsabile dell'adozione della decisione;

d) la procedura prevista, ivi compresi (nella misura in cui tali informazioni possano essere fornite):
   i) la data di inizio della procedura;
   ii) le possibilità di partecipazione offerte al pubblico;
   iii) la data e il luogo delle audizioni pubbliche eventualmente previste;

iv) l'indicazione dell'autorità pubblica cui è possibile rivolgersi per ottenere le pertinenti informazioni e presso la quale tali informazioni sono state depositate per consentirne l'esame da parte del pubblico;
v) l'indicazione dell'autorità pubblica o di qualsiasi altro organo ufficiale cui possono essere rivolti osservazioni e quesiti nonché i termini per la loro presentazione;
vi) l'indicazione delle informazioni ambientali disponibili sull'attività proposta;

e) l'assoggettamento dell'attività in questione ad un[a] procedura di valutazione dell'impatto ambientale a livello nazionale o transfrontaliero.

3. Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale.

4. Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva.

5. Ove opportuno, ciascuna Parte incoraggia i potenziali richiedenti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione.

6. Ciascuna Parte impone alle pubbliche autorità competenti di consentire al pubblico interessato, su sua richiesta e qualora ciò sia previsto dal diritto nazionale, di consultare gratuitamente, non appena siano disponibili, tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale di cui al presente articolo ottenibili al momento della procedura di partecipazione del pubblico, fatto salvo il diritto delle Parti di rifiutare la divulgazione di determinate informazioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4. Fermo restando l'articolo 4, le informazioni in questione comprendono quanto meno:

a) la descrizione del sito e delle caratteristiche tecniche e fisiche dell'attività proposta, compresa una stima dei residui e delle emissioni previste;

b) la descrizione degli effetti significativi sull'ambiente dell'attività proposta;

c) la descrizione delle misure previste per prevenire e/o ridurre tali effetti, comprese le emissioni;

d) una sintesi non tecnica di quanto precede;

e) una descrizione sommaria delle principali alternative prese in considerazione dal richiedente; e

f) in conformità della legislazione nazionale, i principali rapporti e pareri pervenuti all'autorità pubblica nella fase di informazione del pubblico interessato ai sensi del paragrafo 2;

7. Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta.

8. Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.

9. Ciascuna Parte provvede affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata dalla pubblica autorità, secondo le opportune procedure. Ciascuna Parte rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le considerazioni su cui essa si fonda.

10. Ciascuna Parte provvede affinché, nei casi in cui un'autorità pubblica proceda al riesame o all'adeguamento delle condizioni di esercizio di una delle attività di cui al paragrafo 1, si applichino mutatis mutandis e ove opportuno le disposizioni dei paragrafi da 2 a 9 del presente articolo».

8 L'articolo 9 della convenzione di Aarhus, intitolato «Accesso alla giustizia», ai suoi paragrafi da 2 a 4, prevede quanto segue:

«2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario, qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché 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 dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. (...)».

9 L'allegato I della convenzione di Aarhus, intitolato «Elenco delle attività di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a)» menziona, al punto 15, lettera c), gli impianti per l'allevamento intensivo di suini con oltre 750 posti per le scrofe.

Diritto dei Paesi Bassi

10 Ai sensi dell'articolo 1:2 dell'Algemene wet bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo; in prosieguo: l'«Awb»), per «interessato» si intende ogni persona «sui cui interessi la decisione ha inciso direttamente».

11 Dall'articolo 3.10 della Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (legge recante le disposizioni generali del diritto ambientale; in prosieguo: la «Wabo») risulta che occorre applicare la sezione 3.4 dell'Awb, relativa alla «procedura pubblica uniforme di preparazione» (in prosieguo: la «procedura di preparazione»), per l'adozione di un'autorizzazione ambientale relativa ad attività di costruzione e di modifica di impianti, ai sensi dell'articolo 2.1, paragrafo 1, lettere a) ed e), della Wabo.

12 Nell'ambito di tale procedura, l'articolo 3.12 della Wabo prevede che chiunque può presentare osservazioni in merito al progetto di decisione.

13 In forza dell'articolo 6:13 dell'Awb, solo gli interessati che hanno presentato osservazioni nel corso della procedura di preparazione possono proporre ricorso contro la decisione adottata al termine di tale procedura, salvo che non possa essere loro ragionevolmente addebitato di non essere intervenuti. Inoltre, solo le censure dirette contro gli stessi aspetti della decisione impugnata contestati nel corso della sua procedura di adozione sono ricevibili.

14 Dall'articolo 8:1 dell'Awb discende che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo avverso le decisioni amministrative è consentito unicamente agli interessati.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

15 Il 13 ottobre 2016 la Sebava ha presentato al Comune di Echt-Susteren una domanda di autorizzazione per l'ampliamento e la modifica di una stalla per suini sita a Koningsbosch (Paesi Bassi), al fine di costruire una nuova stalla per 855 scrofe asciutte e gravide, di sostituire, nelle stalle esistenti, 484 scrofe da riproduzione con 125 scrofe allattanti, e di costruire uno spazio coperto all'aperto per scrofe.

16 Detta domanda è stata oggetto di una procedura di preparazione, nell'ambito della quale l'autorità competente adotta un progetto di decisione sulla domanda di autorizzazione, sul quale possono essere presentate osservazioni.

17 In tale contesto, il Comune di Echt-Susteren ha deciso che non era necessaria una relazione sull'impatto ambientale.

18 Detta decisione nonché un esemplare del fascicolo di notifica e di altri documenti allegati sono stati messi a disposizione del pubblico, per consultazione, presso il municipio. Un avviso è stato pubblicato nello *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Gazzetta ufficiale del Regno dei Paesi Bassi), che indicava che detta decisione doveva essere considerata un atto preparatorio, ai sensi del diritto dei Paesi Bassi, e che essa non poteva pertanto essere oggetto di un ricorso

amministrativo o giurisdizionale, salvo che non arrecasse pregiudizio diretto agli interessi di un «interessato». La domanda di autorizzazione nonché l'annuncio del progetto di autorizzazione sono stati pubblicati anche nel Gemeenteblad van Echt-Susteren (Bollettino comunale di Echt-Susteren).

19 Con decisione del 28 settembre 2017, il Comune di Echt-Susteren ha rilasciato l'autorizzazione ambientale richiesta.

20 LB, nonché la Stichting Varkens in Nood, la Stichting Dierenrecht e la Stichting Leefbaar Buitengebied hanno investito il Rechtbank Limburg (Tribunale del Limburgo, Paesi Bassi) di domande di annullamento di tale autorizzazione.

21 Per quanto riguarda il ricorso proposto da LB, il giudice del rinvio ritiene che esso debba essere respinto in quanto irricevibile per il motivo che LB non soddisfa i requisiti per essere considerata «interessato» ai sensi del diritto amministrativo dei Paesi Bassi, dal momento che non vive in prossimità del progetto di cui trattasi nel procedimento principale, bensì a una ventina di chilometri da quest'ultimo e non subisce dunque personalmente l'impatto ambientale di tale progetto. Il giudice del rinvio indica che la professione di veterinario di LB non può essere sufficiente per il riconoscimento di un interesse personale e che le altre attività e qualifiche di cui ella si è avvalsa sono state dedotte tardivamente, dopo la scadenza del termine per il ricorso.

22 Il giudice del rinvio aggiunge che il ricorso di LB potrebbe parimenti essere respinto in quanto irricevibile per il motivo che la ricorrente non ha presentato osservazioni contro detto progetto nel corso della procedura di preparazione.

23 LB sostiene che dovrebbe esserle riconosciuta la qualifica di «interessato», ai sensi del diritto dei Paesi Bassi, e che non potrebbe esserle ragionevolmente addebitato di non aver trasmesso osservazioni durante la procedura di preparazione, tenuto conto delle irregolarità commesse nel corso della stessa. In particolare, non sarebbe stato indicato che il progetto riguardava l'ampliamento di una stalla per suini e solo gli «interessati» sarebbero stati invitati a presentare osservazioni.

24 In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga sulla conformità alla convenzione di Aarhus della limitazione dell'accesso alla giustizia ai soli «interessati», ai sensi del diritto nazionale.

25 Esso si chiede, in particolare, se l'articolo 9, paragrafo 2, di tale convenzione debba essere interpretato nel senso che esige che persone che, come LB, non sono considerate «interessati», ai sensi del diritto nazionale, e non fanno neanche parte del «pubblico interessato», ai sensi della convenzione di Aarhus, possano nondimeno, in quanto membri del «pubblico», ai sensi di tale convenzione, far valere in giudizio eventuali violazioni dei diritti che sarebbero loro conferiti all'articolo 6, paragrafi 3 e da 7 a 9 della stessa, che si riferiscono al «pubblico» e non soltanto al «pubblico interessato».

26 Per quanto riguarda le associazioni per la tutela dell'ambiente, ricorrenti nel procedimento principale, il giudice del rinvio ritiene che esse siano «interessate», ai sensi del diritto nazionale, dal momento che il benessere e la protezione degli animali rientrano nel loro oggetto statutario ed è sufficientemente dimostrato che esse esercitano attività concrete a tal fine.

27 Nondimeno, tale giudice considera che il ricorso di tali associazioni debba essere respinto in quanto irricevibile per il motivo che esse non sono intervenute nel corso della procedura di preparazione.

28 Il giudice del rinvio si chiede tuttavia se tale condizione di ricevibilità rispetti il diritto dell'Unione e, in particolare, l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

29 Esso si interroga altresì sulla conformità a tale disposizione della norma di diritto dei Paesi Bassi che dispone che sono irricevibili le censure che non vertono sugli aspetti del progetto di decisione contestati nell'ambito della procedura di preparazione.

30 In tali circostanze, il Rechtbank Limburg (Tribunale del Limburgo) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che il diritto di accesso alla giustizia per il pubblico (public) (chiunque) sia totalmente escluso qualora non si tratti del pubblico interessato (public concerned) (gli interessati).

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che da esso discende che il pubblico (public) (chiunque) debba avere accesso alla giustizia in caso di asserita violazione dei requisiti procedurali e dei diritti di partecipazione vigenti per tale pubblico, ai sensi dell'articolo 6 della convenzione stessa.

Se al riguardo sia rilevante che il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) su questo punto gode di accesso alla giustizia ed inoltre può far valere dinanzi al giudice anche censure di merito.

3) Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che l'accesso alla giustizia per il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) sia subordinato all'esercizio dei diritti di partecipazione, di cui all'articolo 6 della convenzione stessa.

In caso di risposta negativa alla terza questione:

4) Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione di diritto nazionale, che esclude l'accesso alla giustizia contro una decisione per il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) per un soggetto al quale possa essere ragionevolmente addebitato di non aver fatto valere le proprie posizioni riguardo al (o a parti del) progetto di decisione.

In caso di risposta negativa alla quarta questione:

5) Se spetti interamente al giudice nazionale pronunciarsi, sulla base delle circostanze del caso, su quanto si debba intendere per "al quale può essere ragionevolmente addebitato" o se il giudice sia tenuto ad osservare al riguardo talune garanzie poste dal diritto dell'Unione.

6) In che misura la risposta alle questioni [dalla terza alla quinta] cambi se si tratta del pubblico (public) (chiunque), nei limiti in cui detto pubblico non coincida con il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati)».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

31 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, ostino a che i membri del «pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 4, di tale convenzione non abbiano accesso in quanto tali alla giustizia, al fine di impugnare una decisione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della medesima.

32 In via preliminare, occorre constatare che il progetto di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione della convenzione di Aarhus.

33 Il giudice del rinvio fa infatti giustamente riferimento all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), di tale convenzione, in combinato disposto con l'allegato I, punto 15, della medesima, che menziona gli impianti per l'allevamento intensivo di suini con oltre 750 posti per le scrofe, alla cui procedura di autorizzazione può partecipare il «pubblico interessato».

34 In forza dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, ciascuna parte, nel quadro della propria legislazione nazionale e coerentemente con l'obiettivo di offrire al «pubblico interessato» un ampio accesso alla giustizia, provvede affinché i membri del medesimo che abbiano interesse sufficiente o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto nazionale esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale per contestare la legittimità di decisioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 di tale convenzione e, nei casi previsti dal diritto nazionale, ad altre pertinenti disposizioni della stessa.

35 I partecipanti alla fase scritta dinanzi alla Corte hanno rilevato, correttamente, che l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus riguarda il solo «pubblico interessato», il quale è definito all'articolo 2, paragrafo 5, di tale convenzione come il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo. Quest'ultima disposizione precisa che, ai fini di tale definizione, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse.

36 L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus ha dunque lo scopo non già di conferire al pubblico in generale la legittimazione ad agire contro le decisioni e gli altri atti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 di quest'ultima, relativi ai progetti oggetto di una partecipazione del pubblico al processo decisionale, bensì di garantire tale diritto ai soli membri del «pubblico interessato» che soddisfino determinati requisiti.

37 Tale interpretazione è corroborata dall'impianto sistematico dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus, dal momento che il paragrafo 3 di tale articolo prevede, dal canto suo, un regime di accesso alla giustizia più limitato per i membri del «pubblico» in generale, rispecchiando così il sistema previsto da tale convenzione, che opera esplicitamente una distinzione tra il «pubblico» in generale e il «pubblico interessato» da un atto o da un'operazione.

38 Diritti procedurali specifici sono dunque previsti per i membri del pubblico interessato, i quali sono, in linea di principio, i soli chiamati a partecipare al processo decisionale, in quanto fanno parte della cerchia delle persone, che spetta agli Stati membri determinare ragionevolmente e coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, sulle quali l'atto o l'operazione previsti hanno o rischiano di avere un impatto.

39 È vero che l'articolo 6 della convenzione di Aarhus utilizza più volte il termine «pubblico». Tuttavia, da una lettura complessiva di tale articolo risulta che esso si applica solo al «pubblico interessato», vale a dire il solo a cui è richiesto di partecipare al processo decisionale.

40 Infatti, sebbene le prescrizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera d), punti ii) e iv), di tale convenzione si riferiscano specificamente a informazioni relative al «pubblico», risulta nondimeno esplicitamente da tale articolo 6, paragrafo 2, primo comma, che il diritto d'informazione da esso sancito è garantito unicamente al «pubblico interessato».

41 Indicando, inoltre, che devono essere fissati termini ragionevoli per l'informazione del pubblico, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, e per la preparazione e la partecipazione effettive di tale pubblico al processo decisionale, l'articolo 6, paragrafo 3, di tale convenzione conferma che le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono applicabili al solo pubblico interessato.

42 Inoltre, sebbene l'articolo 6, paragrafi 4 e 7, di detta convenzione menzioni anche il «pubblico», tali disposizioni hanno il solo scopo di fissare le condizioni concrete della procedura di partecipazione, vale a dire il momento in cui tale procedura deve essere organizzata nonché la forma precisa di tale partecipazione, e non di definire la portata del diritto del pubblico a partecipare alle procedure di cui trattasi.

43 Tale analisi è corroborata dal fatto che un diritto di partecipazione al processo decisionale non potrebbe essere effettivo senza che l'interessato disponga anche del diritto di essere informato del progetto e della procedura prevista nonché del diritto di accesso ai documenti di informazione, diritti tuttavia esplicitamente concessi ai soli membri del «pubblico interessato» dall'articolo 6, paragrafi 2 e 6, della convenzione di Aarhus.

44 Occorre altresì rilevare che una lettura dell'articolo 6 della convenzione di Aarhus diversa da quella menzionata al punto 39 della presente sentenza, estendendo necessariamente l'accesso alla giustizia all'intero «pubblico» affinché quest'ultimo si avvalga dei diritti derivanti da tale articolo, produrrebbe la conseguenza di privare di effetto utile la distinzione tra i regimi di accesso al giudice previsti rispettivamente ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 9 di tale convenzione.

45 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve constatare che l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus ha proprio lo scopo di garantire l'accesso al giudice, per impugnare un atto o una decisione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 di tale convenzione, al solo «pubblico interessato» che rispetti determinati requisiti.

46 Ne risulta, fatti salvi gli accertamenti in punto di fatto a cui è tenuto il giudice del rinvio, che una persona come LB, che non fa parte del «pubblico interessato», ai sensi della convenzione di Aarhus, non può far valere la violazione dell'articolo 9, paragrafo 2, di tale convenzione per il motivo che essa non ha accesso alla giustizia nel procedimento principale.

47 Tuttavia, l'accesso di tale persona alla giustizia dovrebbe essere sottoposto a un regime diverso qualora il diritto nazionale di uno Stato membro concedesse al pubblico un più ampio diritto di partecipare al processo decisionale, in particolare il diritto di essere informato di un progetto in modo adeguato, tempestivo ed efficace, come consentito dall'articolo 3, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus, in forza del quale le parti di quest'ultima possono introdurre, nel loro diritto nazionale, norme più favorevoli di quelle previste da tale convenzione, come norme che prevedano una maggiore partecipazione al processo decisionale di cui all'articolo 6 della medesima.

48 In tal caso, i ricorsi giurisdizionali proposti sulla base di tali norme rientrerebbero nell'ambito di applicazione del paragrafo 3 dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus, il quale prevede che, ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo, ciascuna parte di detta convenzione provvede affinché 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 dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

49 I ricorsi contemplati dall'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione possono dunque essere assoggettati a «criteri», il che significa che gli Stati membri possono, nell'ambito del potere discrezionale loro conferito in proposito, fissare norme di diritto processuale relative alle condizioni da rispettare per proporre tali ricorsi (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 86).

50 Orbene, la Corte ha già dichiarato che il diritto di ricorso previsto da detta disposizione sarebbe privo di qualsiasi effetto utile se, con l'imposizione di tali criteri, determinate categorie di «membri del pubblico» fossero private di qualsiasi diritto di ricorso (v., in tal senso, sentenze del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punti 46 e 48, nonché del 3 ottobre 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a., C-197/18, EU:C:2019:824, punto 34).

51 Ne consegue che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus osta a che i membri del «pubblico», ai sensi della medesima, non possano in alcun modo avere accesso alla giustizia per avvalersi di più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale, che siano conferiti dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro.

52 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che i membri del «pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 4, di tale convenzione non abbiano accesso in quanto tali alla giustizia, al fine di impugnare una decisione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della medesima. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione osta a che tali persone non possano avere accesso alla giustizia per avvalersi di più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale, che siano loro conferiti unicamente dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro.

Sulle questioni dalla terza alla sesta

53 Alla luce delle controversie di cui al procedimento principale e della risposta fornita alle questioni prima e seconda, si deve constatare che le questioni dalla terza alla sesta vertono sul ricorso di organizzazioni non governative facenti parte del «pubblico interessato» di cui all'articolo 2, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus e rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, di quest'ultima, nonché su quello di un membro del «pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 4, di tale convenzione e rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della stessa.

54 Occorre, pertanto, considerare che, con le sue questioni dalla terza alla sesta il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus e l'articolo 9, paragrafo 3, di quest'ultima ostino a che la ricevibilità di ricorsi giurisdizionali esperiti, rispettivamente, da organizzazioni non governative, facenti parte del «pubblico interessato», e da un membro del «pubblico», alla luce, per tali organizzazioni, dell'articolo 6 di detta convenzione e, per tale membro del «pubblico», dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro, sia subordinata alla loro partecipazione alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata, salvo che non possa essere loro ragionevolmente addebitato di non essere intervenuti. Tale giudice chiede inoltre se tali disposizioni ostino a che solo censure relative agli stessi aspetti della decisione impugnata che sono stati oggetto di osservazioni del ricorrente nel corso di tale procedura siano ricevibili.

55 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che i membri del «pubblico interessato», ai sensi della convenzione di Aarhus, devono poter esperire un ricorso giurisdizionale contro gli atti di cui all'articolo 9, paragrafo 2, di tale convenzione, a prescindere dal ruolo che hanno potuto svolgere al momento dell'istruzione della domanda, e che le parti di tale convenzione non possono, pertanto, prevedere l'irricevibilità di un siffatto ricorso per il motivo che il ricorrente ha partecipato al processo decisionale avente ad oggetto la decisione impugnata e ha avuto modo di far valere il proprio punto di vista in tale occasione [v., in tal senso, per quanto riguarda disposizioni simili della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40), sentenza del 15 ottobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punti 38 e 39].

56 La partecipazione al processo decisionale in materia ambientale alle condizioni fissate da detta convenzione è infatti diversa dall'esperimento di un ricorso giurisdizionale e persegue una finalità diversa da quella di quest'ultimo, poiché tale ricorso può, ove necessario, essere esperito contro la decisione adottata in esito a detto processo, cosicché tale partecipazione non incide sulle condizioni di esperimento di detto ricorso (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punto 38).

57 Inoltre, per quanto riguarda, in particolare, le associazioni per la tutela dell'ambiente, si deve ricordare che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, secondo e terzo periodo, della convenzione di Aarhus prevede che le organizzazioni non governative in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5, di tale convenzione devono essere considerate titolari vuoi di un interesse sufficiente, vuoi di diritti suscettibili di violazione, a seconda che la normativa nazionale faccia ricorso all'una o all'altra di tali condizioni di ricevibilità.

58 Infine, occorre constatare che l'obiettivo consistente nel garantire un «ampio accesso alla giustizia», di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, e il rispetto dell'effetto utile di tale disposizione non sarebbero assicurati da una normativa che subordini la ricevibilità di un ricorso proposto da un'organizzazione non governativa al ruolo che essa ha potuto o meno svolgere nella fase di partecipazione al processo decisionale, laddove tale fase non ha lo stesso oggetto dell'esperimento di un ricorso giurisdizionale e la valutazione effettuata da una siffatta organizzazione su tale progetto può, inoltre, evolversi in funzione del risultato di tale processo (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punti 38, 39 e 48).

59 Da quanto precede risulta che l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus osta a che la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali a cui esso si riferisce, esperiti da organizzazioni non governative facenti parte del «pubblico interessato», ai sensi della convenzione di Aarhus, sia subordinata alla loro partecipazione al processo decisionale che ha portato all'adozione della decisione impugnata.

60 La circostanza che tale condizione non si applichi, in forza del diritto nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, qualora non possa essere ragionevolmente addebitato a tali organizzazioni di non aver partecipato a detto processo, non può giustificare una soluzione diversa, dal momento che l'inosservanza della condizione della previa partecipazione è sufficiente, in linea di principio, per impedire il ricorso giurisdizionale di dette organizzazioni.

61 La soluzione sarebbe, invece, diversa se detto ricorso fosse esperito da un membro del «pubblico» sulla base di più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale, conferiti unicamente dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro.

62 In tal caso, come risulta dal punto 48 della presente sentenza, occorrerebbe applicare l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, che circoscrive in maniera più flessibile il potere discrezionale delle parti di tale convenzione.

63 Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che tale disposizione non osta, in linea di principio, per i ricorsi da essa contemplati, a che la loro ricevibilità sia subordinata alla condizione che il ricorrente abbia sollevato eccezioni in tempo utile già nel procedimento amministrativo, dal momento che una tale norma può consentire di individuare in maniera più rapida i punti controversi e, se del caso, di risolverli nel corso del procedimento amministrativo, in maniera tale che un ricorso giurisdizionale non sia più necessario (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punti da 88 a 90).

64 In tale contesto, nonostante il fatto che essa costituisca, in quanto presupposto per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, una limitazione del diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: «la Carta»), la Corte ha ritenuto che un siffatto presupposto possa essere giustificato, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, nei limiti in cui sia previsto dalla legge, rispetti il contenuto essenziale di tale diritto, sia necessario e, in osservanza del principio di proporzionalità, risponda effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 90).

65 Orbene, nel caso di specie, indipendentemente dalla questione se si debba applicare l'articolo 47 della Carta a un ricorso giurisdizionale che riguarderebbe solo i più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale conferiti unicamente dal diritto nazionale, risulta che le condizioni enunciate al punto precedente della presente sentenza sono in ogni caso soddisfatte.

66 Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che una condizione di ricevibilità di un ricorso basata sulla previa partecipazione al processo decisionale è prevista da una legge, ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Inoltre, tale condizione rispetta il contenuto essenziale del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, come sancito da tale articolo, dal momento che non rimette in questione tale diritto in quanto tale, ma impone unicamente un passaggio processuale aggiuntivo al fine di poterla esercitare (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punto 64). Essa risponde inoltre all'obiettivo di interesse generale ricordato al punto 63 della presente sentenza e non risulta che sussista una sproporzione manifesta tra tale obiettivo e gli eventuali inconvenienti causati dall'obbligo di partecipare alla procedura di preparazione alla decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punti 66, 67 e 69).

67 La circostanza che tale condizione non sia applicata quando non può essere ragionevolmente addebitato al ricorrente di non aver partecipato al processo decisionale è inoltre idonea a rispettare il requisito di proporzionalità, dal momento che essa è valutata in funzione delle circostanze del caso.

68 Infine, non risulta necessario determinare se l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus osti a che solo le censure relative agli stessi aspetti della decisione impugnata che sono stati oggetto di osservazioni da parte dei ricorrenti nel corso di tale procedura possano essere contestati in sede giurisdizionale, dal momento che le ricorrenti nel procedimento principale non hanno, in ogni caso, partecipato alla procedura di preparazione.

69 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla terza alla sesta dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus deve essere interpretato nel senso che osta a che la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali a cui esso si riferisce, esperiti da organizzazioni non governative facenti parte del «pubblico interessato», di cui all'articolo 2, paragrafo 5, di tale convenzione, sia subordinata alla partecipazione di tali organizzazioni alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata, anche se tale condizione non si applica qualora non possa essere loro ragionevolmente addebitato di non avervi partecipato. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione non osta a che la ricevibilità di un ricorso giurisdizionale a cui esso si riferisce sia subordinata alla partecipazione del ricorrente alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata a meno che, tenuto conto delle circostanze del caso, il fatto di non essere intervenuto in tale procedura non gli possa essere ragionevolmente addebitato.

Sulle spese

70 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che i membri del «pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 4, di tale convenzione non abbiano accesso in quanto tali alla giustizia, al fine di impugnare una decisione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della medesima. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione osta a che tali persone non possano avere accesso alla giustizia per avvalersi di più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale, che siano loro conferiti unicamente dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro.**

2) **L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370, deve essere interpretato nel senso che osta a che la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali a cui esso si riferisce, esperiti da organizzazioni non governative facenti parte del «pubblico interessato», di cui all'articolo 2, paragrafo 5, di tale convenzione, sia subordinata alla partecipazione di tali organizzazioni alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata, anche se tale condizione non si applica qualora non possa essere loro ragionevolmente addebitato di non avervi partecipato. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione non osta a che la ricevibilità di un ricorso giurisdizionale a cui esso si riferisce sia subordinata alla partecipazione del ricorrente alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata a meno che, tenuto conto delle circostanze del caso, il fatto di non essere intervenuto in tale procedura non gli possa essere ragionevolmente addebitato.**

Firme