

2012-01-13

Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice

ITALY: Codacons v Ministry of the Environment, sez. VI, n. 6547

<i>1. Key issue</i>	Public participation and omissions by public authorities – The obligation to create a National Council of the Environment for public participation according to Italian law is not discretionary for the Ministry of Environment, and the omission to do was successfully challenged in court by an environmental NGO.
<i>2. Country/Region</i>	Italy
<i>3. Court/body</i>	Council of State (Consiglio di Stato)
<i>4. Date of judgment /decision</i>	18 December 2007
<i>5. Internal reference</i>	Sez. VI, n. 6547
<i>6. Articles of the Aarhus Convention</i>	Art. 6, 7, 8 and 9
<i>7. Key words</i>	Public Participation – Access to Justice
<i>8. Case summary</i>	<p>An association for the protection of the environment and consumers (Codacons) brought an action against the Ministry of Environment before the Regional Administrative Tribunal (RAT). The association claimed that the Ministry of Environment was in breach of the provisions contained in the 1986 law on 'Institution of the Ministry of Environment and Rules Regarding Environmental Damage' ('the 1986 law') by not having established the National Council of the Environment, an organ of consultation which should advise and support the Ministry of Environment on environmental matters.</p> <p>More specifically, Codacans claimed that the conduct of the Ministry of Environment breached art. 12 of the 1986 law, which mandates the creation of the National Council of Environment with the participation, among others, of 15 members from representative environmental associations. The Ministry's conduct also violated art. 1 of the same legislation, which creates an obligation to implement International Conventions dealing with environmental matters. According to Codacons, the Ministry of Environment breached the principles contained in the second pillar of the Aarhus Convention, to the extent that the aim of the National Council of Environment would have been specifically that of granting public participation in decision-making processes in environmental matters.</p> <p>The RAT dismissed the claim put forward by Codacons and adopted the view that 'public interest to participate' would exist only after the establishment of the National Council of Environment, where the decision on the creation of the latter fell under the discretionary power of the Ministry of the Environment.</p> <p>This judgment was appealed to the Council of State, which stated that the decision as to the establishment of the National Council of Environment was not discretionary for the Ministry of Environment, which was instead bound to create it under the 1986 law in a fixed period of time. The legislature, in 1986, affirmed the existence of a public interest in the creation of the</p>

National Council of State, and also found a 'direct interest' of environmental associations to participate in all decision-making processes conducted by the National Council for Environment. For these reasons, since the Ministry of Environment failed to fulfil its obligations as to the establishment of the National Council of Environment, the Council of State upheld the complaint put forward by Codacons and asked the Ministry of Environment to comply with them.

9. Link address

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

The court decision (in Italian) is enclosed below.

Original text:

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 7583/2007, proposto dal CODACONS - Coordinamento delle associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori - in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Rienzi e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini 73, contro

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro p.t., nonché il Sottosegretario di Stato Prof. Bruno Dettori, e il Capo di Gabinetto dello stesso Ministero, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato domiciliati presso i suoi uffici in Roma via dei Portoghesi n. 12, per la riforma

della sentenza del TAR del Lazio, sede di Roma, Sezione II bis, 18 maggio 2007, n. 4638;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

vista la memoria prodotta dall'appellante a sostegno delle proprie difese;

visti gli atti tutti di causa;

relatore, alla pubblica udienza del 23 ottobre 2007, il Consigliere Paolo BUONVINO;

udito, per l'appellante, l'avv. Selmi per delega dell'avv. Rienzi.

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha respinto il ricorso proposto dal Codacons per l'accertamento dell'illegittimità - ed il conseguente annullamento - del silenzio-inadempimento tenuto dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di procedere alla convocazione dei rappresentanti delle associazioni ambientaliste e a dare inizio al procedimento *ex lege* n. 241 del 1990, come contemplato dall'art. 12 della legge n. 349 del 1986, ai fini dell'insediamento del Consiglio Nazionale dell'ambiente; con il ricorso era chiesta anche la declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione resistente di procedere mediante provvedimento espresso alla convocazione dei rappresentanti delle associazioni ambientaliste ai fini dell'istituzione del Consiglio predetto, nonché del diritto del Codacons di ottenere il provvedimento richiesto; in subordine, era chiesta la nomina di un commissario *ad acta* che provvedesse al sollecito avvio ed espletamento delle attività istruttorie e provvedimentali conseguenti all'esposto/istanza presentato dalla ricorrente.

Hanno precisato, i primi giudici, che, con il ricorso l'associazione ricorrente rappresentava di essere legittimata ad agire anche in ragione del riconoscimento del Ministero dell'ambiente come associazione di protezione ambientale *ex d.m.* n. 109/SCOC/95 del 17.10.95; essa chiedeva, con due diffide al Ministero dell'ambiente, *ex art.* 25, *d.p.r.* n. 3 del 1957, l'istituzione del Consiglio nazionale dell'ambiente, come previsto dall'art. 12, l. n. 349 del 1986.

Il TAR ha, quindi, ricordato che, a fronte del silenzio serbato dall'Amministrazione, l'associazione istante censurava l'inerzia, deducendo la violazione dell'art. 2, l. n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 2, comma 4 bis, l. n. 15 del 2005, nonché il vizio di eccesso di potere per violazione dei principi di logicità, razionalità e coerenza del procedimento amministrativo; e che ulteriormente il Codacons censurava la violazione dell'art. 1, comma 5, l. n. 349 del 1986 nella parte in cui impone al Ministero di promuovere e curare l'adempimento di convenzioni internazionali, direttive e regolamenti comunitari concernenti l'ambiente, con particolare riferimento agli strumenti previsti dalla convenzione di Aarhus firmata in Danimarca il 25.6.1998 e ratificata con l. n. 108 del 2001, con riferimento alla finalità

dell'istituto di cui si chiede l'attivazione, quale diretto alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che possano avere effetti sull'ambiente. Da ultimo, deduceva la violazione dell'art. 2, comma 3, direttiva CE 2003/35/CE del 26 maggio 2003, nel punto in cui si stabilisce che gli stati membri definiscano il pubblico ammesso alla partecipazione, includendo le organizzazioni non governative interessate che soddisfino i requisiti imposti dalla legislazione nazionale, quali quelle che promuovono la tutela ambientale. Nel rigettare il ricorso, i primi giudici hanno ricordato di aver già avuto modo di esaminare la questione relativamente alla stessa, specifica richiesta svolta dal Codacons e di aver rigettato il relativo ricorso con sentenza n. 15168 del 2005 (dalla quale non vi era motivo di discostarsi) con la quale era stato rilevato, in particolare: che "la ricorrente Associazione fa valere la pretesa a vedere incluso un suo rappresentante nel Consiglio Nazionale per l'Ambiente, di cui all'art. 12 della legge 8 luglio 1986, n. 349, previa definizione dei criteri di scelta di partecipazione delle associazioni ambientaliste al predetto organismo.....; si tratta, perciò, di una pretesa che presuppone l'esistenza di un corrispondente obbligo dell'Amministrazione di costituire l'organo in questione, suscettibile di essere fatto valere in sede giurisdizionale". Tuttavia, continuava la sentenza, "deve escludersi che nel caso in questione si sia formata la fattispecie legale del silenzio rifiuto, atteso che l'Amministrazione non aveva alcun obbligo di provvedere sulla domanda. Ciò in quanto la costituzione del predetto organo consultivo è prevista dalla legge nell'interesse oggettivo del buon andamento dell'amministrazione e non delle associazioni ambientaliste che aspirino a parteciparvi, il cui interesse emerge divenendo qualificabile alla stregua di un interesse protetto e quindi, meritevole di tutela giurisdizionale solo in sede di costituzione dell'organo, restando riservato all'amministrazione il relativo potere di iniziativa".

2) - Per l'appellante la sentenza sarebbe erronea in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici, la disciplina normativa invocata con il ricorso di primo grado avrebbe comportato l'obbligo dell'Amministrazione di pronunciarsi sull'istanza e diffida avanzati dal Codacons e di procedere, perciò, all'effettuazione delle operazioni necessarie alla costituzione dell'organo.

3) - L'appello è fondato.

Prevede, invero, l'art. 12 della legge n. 349 del 1986 che:

"1. È istituito il Consiglio nazionale per l'ambiente con la seguente composizione:

omissis;

c) quindici rappresentanti nominati dal Ministro dell'ambiente su terne presentate dalle associazioni a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni, di cui al successivo articolo 13;

omissis;

3. Il Consiglio nazionale per l'ambiente è presieduto dal Ministro dell'ambiente ed è rinnovato ogni tre anni.

4. Il Consiglio dà pareri ed avanza proposte nelle materie indicate dalla presente legge nei casi e con le modalità stabilite con apposito regolamento approvato con decreto ministeriale.

5. Il Consiglio può proporre iniziative al Ministro dell'ambiente per il raggiungimento delle finalità indicate nell'articolo 1, comma 3.

6. Il Consiglio esprime il proprio parere sulla relazione di cui all'articolo 1, comma 6, che è allegato alla relazione stessa ai fini della sua trasmissione al Parlamento.

7. Il Consiglio nazionale per l'ambiente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge".

Il Consiglio Nazionale per l'Ambiente, quindi, è stato espressamente istituito ex lege a mente del richiamato comma 1.

La nomina dei componenti del Consiglio era rimessa, come si è visto (comma 7 cit.) al Ministro, che avrebbe dovuto provvedere nel termine - ordinario - di sessanta giorni; peraltro, come incontestato in linea di fatto e confermato, tra l'altro, nel sito internet del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del

Territorio e del Mare, detto organo collegiale non risultava (né risulta), al momento, insediato.

Tra i componenti dell'organo la disciplina normativa ora detta colloca anche, come detto, "quindici rappresentanti nominati dal Ministro dell'ambiente su terne presentate dalle associazioni a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni, di cui al successivo articolo 13".

Poiché l'originaria ricorrente Codacons è stata individuata, con decreto del Ministro dell'Ambiente del 17 ottobre 1995, tra quelle di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 della stessa legge n. 349 del 1986, è da ritenere che essa fosse legittimata alla proposizione, innanzi al TAR, del ricorso ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 1034 del 1971; detta associazione, infatti, per tale sua *qualitas*, versa in una posizione di interesse protetto e differenziato alla nomina dei componenti dell'organo collegiale in parola - già formalmente istituito *ex lege* - tra i quali si collocano anche i rappresentanti di associazioni ambientalistiche riconosciute ai sensi del citato art. 13.

Ed è vero che la costituzione del predetto organo consultivo è prevista dalla legge, anzitutto, nell'interesse oggettivo del buon andamento dell'amministrazione; ma è anche vero che, essendo stato istituito l'organo medesimo *ex lege*, anche le associazioni ambientalistiche aventi titolo e che aspirino a parteciparvi vantano un interesse tutelato alla effettiva funzionalità di esso e, quindi, alla nomina dei suoi componenti onde poter assicurare lo svolgimento di quell'attività consultiva e propulsiva di rimarchevole spessore che la legge gli demanda.

Donde la sussistenza, in capo al Codacons, di una posizione differenziata che la legittima, da una lato, alla proposizione dell'istanza e diffida a provvedere alla nomina stessa e, dall'altro, alla proposizione del ricorso ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 1034 del 1971 in presenza del silenzio serbato, al riguardo, dall'Amministrazione.

Nel momento stesso, infatti, in cui il legislatore ha ritenuto direttamente sussistente l'interesse pubblico alla istituzione dell'organo con la presenza, tra gli altri, di rappresentanti delle associazioni ambientalistiche riconosciute, ha anche riconosciuto, in effetti, l'interesse diretto e non soltanto riflesso di queste ultime a poter esprimere il proprio avviso in tutte le materie individuate, dallo stesso legislatore, come oggetto d'esame e di parere da parte del medesimo organo collegiale.

Né la determinazione di procedere alla costituzione dell'organo può ritenersi rimessa ad una scelta di carattere *lato sensu* politico; ciò non solo in considerazione del fatto che l'organo è stato istituito dalla legge (con rimessione all'autorità amministrativa solo delle operazioni volte alla nomina dei componenti), ma anche del fatto che nessun potere vincolato nei fini può considerarsi politico - essendo la funzione politica essenzialmente traduzione, sul piano giuridico, di scelte libere nei fini per la soddisfazione di esigenze unitarie e suddivisibili - e che il nostro ordinamento non riconosce doveri pubblici, posti a presidio della legalità dell'azione amministrativa, la cui violazione possa ritenersi *a priori* sottratta al sindacato giurisdizionale (cfr. Sezione IV, 3 dicembre 1986, n. 824, relativa alla mancata ricostituzione del C.N.E.L.).

A parte, quindi, l'eventualità di un intervento legislativo concernente l'organo in parola (in termini modificativi o soppressivi), permane, allo stato, l'obbligo ministeriale di nomina dei suoi componenti, attivabile - e, come nella specie, ritualmente attivato - attraverso la via, di cui all'art. 21 bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, della declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza e diffida avanzate dall'originaria ricorrente, volte alla sua costituzione; e ciò attesa la fondatezza della relativa pretesa avanzata con il ricorso proposto a seguito dell'inadempimento della P.A., che trova riscontro nelle considerazioni tutte che precedono.

4) - Da quanto precede consegue che, in accoglimento del presente appello e in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado e, per l'effetto, va ordinato, al Ministero appellato, di avviare, nel termine di trenta giorni di cui all'art. 21 bis della legge n. 1034 del 1971, le procedure volte alla costituzione del Comitato Nazionale dell'Ambiente di cui all'art. 12

della legge n. 349 del 1986, procedendo alle richieste di designazione dei suoi componenti da parte dei soggetti indicati nella norma stessa.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, in accoglimento del ricorso di primo grado, ordina al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di avviare, nel termine di trenta giorni di cui all'art. 21 *bis* della legge n. 1034 del 1971, le procedure volte alla costituzione del Comitato Nazionale dell'Ambiente di cui all'art. 12 della legge n. 349 del 1986, procedendo alle richieste di designazione dei suoi componenti da parte dei soggetti indicati nella norma stessa.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 23 ottobre 2007 con l'intervento dei sigg.ri:

CLAUDIO VARRONE - Presidente

CARMINE VOLPE - Consigliere

PAOLO BUONVINO - Consigliere est.

ALDO SCOLA - Consigliere

FRANCESCO CARINGELLA - Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 DIC. 2007