CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 23 settembre 1997 *

Indice

I — Osservazioni introduttive ..... I - 1654

II — Fatti e procedimento ..... I - 1654

III — L'ordinanza impugnata ..... I - 1656

IV — Quadro normativo ..... I - 1659

V — Argomenti delle parti ..... I - 1659

A — Argomenti dei ricorrenti ..... I - 1659

B — Argomenti della Commissione ..... I - 1664

C — Argomenti del Regno di Spagna ..... I - 1666

VI — La mia opinione sul ricorso ..... I - 1669

A — Riguardo alla possibilità che l'interesse alla protezione dell'ambiente nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario faccia sorgere in capo ad un cittadino comunitario un diritto o un interesse giurisdizionalmente tutelato ..... I - 1670

a) Dimensione pubblica della tutela dell'ambiente ..... I - 1670

b) Riconoscimento di diritti in favore dei singoli da parte del diritto comunitario derivato ..... I - 1673

c) Esistenza di uno specifico obbligo della Commissione di controllare che i lavori finanziati siano conformi alla normativa comunitaria sull'ambiente ..... I - 1676

B — Sulla questione se la decisione impugnata riguardasse individualmente i ricorrenti ..... I - 1679

a) La tutela giurisdizionale prestata dai giudici nazionali come motivo per escludere la legittimazione ad agire dei ricorrenti ..... I - 1679

b) Legittimazione ad agire delle persone fisiche ricorrenti ..... I - 1681

i) Giurisprudenza in materia ..... I - 1682

ii) I limiti procedurali stabiliti dall'art. 173, quarto comma, del Trattato e la natura particolare della presente causa ..... I - 1689

c) Legittimazione ad agire delle associazioni per la difesa dell'ambiente ricorrenti ..... I - 1698

VII — Conclusione ..... I - 1701

* Lingua originale: il greco.

I — Osservazioni introduttive

1. Nella presente causa la Corte è chiamata a pronunciarsi sul ricorso presentato a norma dell'art. 49 dello Statuto (CE) della Corte di giustizia avverso l'ordinanza 9 agosto 1995 del Tribunale di primo grado delle Comunità europee [1]. L'ordinanza impugnata respingeva il ricorso d'annullamento proposto in forza dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE da alcune associazioni per la difesa dell'ambiente e da taluni singoli contro la decisione della Commissione di versare al governo spagnolo, in aggiunta alle somme inizialmente erogate, la somma di 12 000 000 di ECU a titolo di rimborso per le spese sostenute per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie. Detta decisione, secondo i ricorrenti, è stata presa tra il 7 marzo 1991, data di adozione della decisione della Commissione C(91) 440, che concedeva un contributo finanziario per i lavori in questione, ed il 29 ottobre 1993, data in cui la Commissione confermava che la suddetta somma era già stata versata al governo spagnolo.

2. Preliminarmente, è opportuno rilevare che nella presente causa viene chiesto alla Corte di pronunciarsi sui modi e sui termini di applicazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE alle particolari circostanze in cui i ricorrenti deducono un proprio interesse, sul quale fondano la propria azione in giudizio, dalle asserite conseguenze ambientali che deriverebbero dall'atto di cui è causa, adottato dall'istituzione comunitaria.

II — Fatti e procedimento

3. I fatti della causa in esame, quali risultano dall'esposizione contenuta nell'ordinanza impugnata, possono essere riassunti come segue:

Con decisione C(91) 440, adottata il 7 marzo 1991 in base al regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1984, n. 1787, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [2], modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3641 [3], la Commissione accordava al Regno di Spagna un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (in prosieguo: il «FESR») dell'importo massimo di 108 578 419 ECU destinato alla costruzione, da parte della Unión Eléctrica de Canarias SA (in prosieguo: la «Unelco») di due centrali elettriche nelle isole Canarie, e precisamente nella Gran Canaria e a Tenerife. Il finanziamento doveva essere suddiviso nell'arco di quattro anni, e la prima rata era esigibile al momento dell'adozione della citata decisione C(91) 440. I successivi versamenti potevano essere ridotti o sospesi qualora dall'esame dello stato di

1 — Ordinanza del Tribunale di primo grado 9 agosto 1995, causa T-585/93, Stichting Greenpeace Council e a./Commissione (Racc. pag. II-2205).

2 — GU L 169, pag. 1.

3 — GU L 350, pag. 40.

avanzamento dei lavori fosse emersa l'esistenza di irregolarità e, in particolare, di una modifica importante riguardante le condizioni di esecuzione per la quale non fosse stato previamente richiesto l'assenso della Commissione. Tale condizione era prevista dall'art. 5 della succitata decisione della Commissione e dai punti A.20, A.21 e C.2 del relativo allegato III.

4. Con lettera 23 dicembre 1991 due dei ricorrenti informavano la Commissione che, per quanto riguardava i lavori iniziati nell'isola della Gran Canaria, l'Unelco aveva omesso di effettuare uno studio di valutazione dell'impatto ambientale in conformità delle disposizioni comunitarie pertinenti [4]. Inoltre, con lettera 23 novembre 1992 un altro dei ricorrenti informava la Commissione che l'Unelco aveva già avviato lavori nella Gran Canaria e a Tenerife senza che la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (commissione delle isole Canarie competente in materia di pianificazione e ambiente, in prosieguo: la «CUMAC») avesse emesso il proprio parere in merito all'impatto ambientale, conformemente alla normativa nazionale applicabile in materia.

5. Il 3 dicembre 1992 la CUMAC emetteva due pareri relativi all'impatto ambientale della costruzione delle centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife. Alcune associazioni locali per la difesa dell'ambiente, che figurano tra i ricorrenti nel presente procedimento [5], presentavano reclami amministrativi rispettivamente il 26 marzo 1993 e il 2 aprile 1993. Il 18 dicembre 1993 Greenpeace Spain, associazione per la difesa dell'ambiente, responsabile nazionale per la realizzazione a livello locale degli obiettivi della Stichting Greenpeace Council (in prosieguo: «Greenpeace»), fondazione per la conservazione della natura con sede nei Paesi Bassi, primo ricorrente, intentava un'azione giudiziaria dinanzi a un giudice nazionale, diretta a contestare la legittimità delle autorizzazioni amministrative rilasciate alla Unelco dalle autorità amministrative spagnole.

6. Contemporaneamente, Greenpeace avviava una serie di contatti con la Commissione. In particolare, con lettera 17 marzo 1993 chiedeva alla Commissione la conferma del fatto che i Fondi strutturali comunitari erano stati versati per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie e chiedeva la comunicazione del calendario dei versamenti di questi fondi. Con lettera 13 aprile 1993 il direttore generale della DG XVI della Commissione invitava Greenpeace a «leggere» la decisione C(91) 440, la quale conteneva precisazioni in ordine alle particolari condizioni che dovevano essere rispettate per ottenere l'aiuto comunitario e il piano di finanziamento. Con ulteriore lettera 17 maggio 1993 Greenpeace chiedeva alla Commissione la comunicazione di tutte le informazioni relative ai provvedimenti adottati in relazione alla costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie, ai sensi dell'art. 7 del

4 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40).

5 — Dette associazioni sono il Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) e la Comisión Canaria contra la contaminación (CIC).

regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052 [6], il quale dispone che: «le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi (...) debbono essere conformi alle disposizioni dei Trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi nonché alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti (...) la protezione dell'ambiente». Con lettera 23 giugno 1993 il direttore generale della DG XVI rispondeva a Greenpeace che non gli era possibile fornire l'informazione richiesta in quanto riguardava procedimenti decisionali interni della Commissione, ma assicurava che la decisione era stata adottata «solo in seguito ad un'esauriente concertazione tra i suoi vari uffici». Il 29 ottobre 1993 aveva luogo a Bruxelles una riunione tra Greenpeace e i competenti funzionari della DG XVI della Commissione, vertente specificamente sul finanziamento FESR per la costruzione delle centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife.

7. Il 21 dicembre 1993 gli attuali ricorrenti proponevano un ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione diretta alla prosecuzione del finanziamento dei lavori. Il Regno di Spagna interveniva nella causa dinanzi al Tribunale. Con la succitata ordinanza 9 agosto 1995 il Tribunale di primo grado accoglieva l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e su tale base respingeva il ricorso.

8. Le parti soccombenti in primo grado hanno impugnato tale ordinanza chiedendo alla Corte di annullarla, di dichiarare ricevibile il ricorso proposto dinanzi al Tribunale di primo grado e di condannare la Commissione alle spese. La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso dinanzi ad essa proposto e, in subordine, di dichiarare il ricorso originario irricevibile sulla base di uno degli altri motivi dedotti in primo grado dalla Commissione e, infine, di condannare i ricorrenti alla rifusione delle spese. Il Regno di Spagna chiede il rigetto del ricorso, la conferma dell'ordinanza di primo grado e la condanna dei ricorrenti alle spese.

III — L'ordinanza impugnata

9. Nell'ordinanza impugnata il Tribunale di primo grado ha esaminato la questione se i ricorrenti fossero legittimati a proporre il ricorso. Nel far ciò esso ha distinto i ricorrenti tra persone fisiche ed associazioni per la difesa dell'ambiente.

10. a) Riguardo alle prime, il Tribunale si è basato sulla giurisprudenza consolidata sia della Corte sia del Tribunale di primo grado, secondo cui «(...) i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detto provvedimento li concerne a causa di determinate qualità loro particolari e di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9).

chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari» [7]. Nel far ciò, esso non ha seguito l'interpretazione dell'art. 173, quarto comma, difesa dai ricorrenti, secondo la quale la citata giurisprudenza restrittiva non può essere trasposta a situazioni in cui gli interessi lesi dalla decisione impugnata non hanno natura economica, ma derivano dall'impatto ambientale sfavorevole dovuto al comportamento illegittimo delle istituzioni comunitarie. Al riguardo il Tribunale ha affermato che «a prescindere da quale possa essere la natura, economica o altra, degli interessi lesi dei ricorrenti, resta applicabile il criterio fondamentale enunciato da questa giurisprudenza, vale a dire, in sostanza, il concorso di circostanze sufficienti perché il terzo ricorrente possa asserire di essere toccato dalla decisione impugnata in un modo che lo contraddistingue rispetto a qualsiasi altra persona» [8]. Non può bastare, per conferire la legittimazione ad agire, tener conto esclusivamente del danno che potrebbe essere subito, in modo generale e astratto, da soggetti che non possono essere determinati ex ante, «così da poter essere individuati in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione» [9]. Il Tribunale rileva inoltre che la detta giurisprudenza costituisce l'unica interpretazione corretta dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Nell'ordinanza si afferma espressamente che la decisione impugnata deve riguardare il ricorrente direttamente e individualmente. Tale affermazione non può essere infirmata dall'osservazione che negli ultimi anni i giudici nazionali hanno sviluppato la tendenza a riconoscere la legittimazione ad agire soltanto in presenza di un interesse «sufficiente» in capo ai ricorrenti [10]. Per i suddetti motivi, il Tribunale ha ritenuto di dover esaminare se, nel caso di specie, i ricorrenti fossero individualmente interessati dalla decisione contestata. Esso ha concluso in senso negativo alla luce di due elementi a suo parere decisivi, analizzati ai punti 54-56 dell'ordinanza impugnata, così formulati:

11. «Al riguardo il Tribunale constata, in primo luogo, che i ricorrenti sono sedici privati che fanno valere vuoi la loro semplice qualità obiettiva di "residente locale", "pescatore" o "agricoltore", vuoi la loro qualità di persone preoccupate per le conseguenze che la costruzione di due centrali elettriche potrebbe avere sul turismo locale, sulla salute degli abitanti delle isole Canarie e sull'ambiente. I ricorrenti non fanno dunque valere una qualità sostanzialmente diversa da quella della generalità delle persone che risiedono o esercitano un'attività nelle regioni interessate, cosicché nei loro confronti la decisione impugnata, nella parte in cui concede un aiuto finanziario per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife, si configura come un provvedimento i cui effetti possono ripercuotersi su diverse categorie di soggetti in maniera oggettiva, generale ed astratta e, in pratica, su qualsiasi persona che risieda o soggiorni nelle regioni considerate».

7 — Sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195); 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker/Commissione (Racc. pag. 2559); 21 maggio 1987, causa 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke e a./Commissione (Racc. pag. 2265); 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione (Racc. pag. I-2487); 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203); sentenze del Tribunale 19 maggio 1994, causa T-2/93, Air France/Commissione (Racc. pag. II-323), e causa T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissione (Racc. pag. II-361).

8 — Punto 50 dell'ordinanza impugnata.

9 — Punto 51 dell'ordinanza impugnata.

10 — L'argomento fondato sul diritto comparato è stato sviluppato in certa misura dai ricorrenti.

12. «I ricorrenti possono quindi essere toccati dalla decisione impugnata solo allo stesso titolo di qualsiasi altro residente locale, pescatore, agricoltore o turista, che si trovi, in atto o in potenza, in una situazione identica alla loro (sentenza Spijker/Commissione, citata, punto 9; ordinanza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a./Commissione, Racc. pag. II-455, punto 25)».

13. «Occorre constatare, in secondo luogo, che il fatto che il secondo, il quinto e il sesto ricorrente abbiano inoltrato una denuncia alla Commissione non può neanch'esso costituire una circostanza particolare che consenta di individuarli rispetto a qualsiasi altra persona e di conferire loro, di conseguenza, la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Sul punto il Tribunale rileva che, nel settore dei contributi finanziari concessi dal FESR, non sono previsti procedimenti speciali intesi ad associare i privati all'adozione, all'esecuzione ed al controllo delle decisioni all'uopo adottate. Ciò premesso, il mero deposito di una denuncia e, successivamente, l'eventuale scambio di corrispondenza con la Commissione non sono circostanze atte a conferire a un denunciante la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173. Invero, secondo la giurisprudenza della Corte, una persona che chieda a un'istituzione non già di adottare una decisione nei suoi confronti, bensì di iniziare un'indagine nei confronti di terzi, pur potendo considerarsi indirettamente interessata, non si trova tuttavia nella precisa situazione giuridica dell'effettivo destinatario di un atto annullabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza della Corte 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione, Racc. pag. 2277)».

14. b) Per quanto riguarda la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, il Tribunale si è conformato ad una giurisprudenza costante secondo cui un'associazione costituita per la tutela degli interessi collettivi di una categoria di soggetti singoli non è legittimata ad agire per l'annullamento di un atto adottato da un'istituzione comunitaria e riguardante gli interessi generali della detta categoria qualora i membri di questa non siano legittimati ad agire a titolo individuale [11], salvo che l'associazione abbia avuto un ruolo nell'ambito di un procedimento conclusosi con l'adozione di un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, sempre che, naturalmente, detto ruolo sia di natura tale da giustificare la ricevibilità del ricorso presentato dall'associazione anche laddove i suoi membri non siano direttamente e individualmente interessati dall'atto controverso [12].

15. In tale contesto, nell'ordinanza impugnata si afferma che le associazioni ricorrenti non hanno addotto l'esistenza di circostanze particolari atte a dimostrare l'interesse individuale dei loro membri rispetto a qualsiasi altra persona residente nei territori della Gran Canaria e di Tenerife. «L'eventuale incidenza sulla sfera giuridica dei membri delle associazioni ricorrenti non può essere diversa da quella allegata dai singoli ricorrenti nell'ambito del presente procedimen-

11 — Il Tribunale ha richiamato: a) sentenze della Corte 14 dicembre 1962, cause riunite 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e a./Consiglio (Racc. pag. 915), e 18 marzo 1975, causa 72/74, Union syndicale e a./Consiglio (Racc. pag. 401); ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione (Racc. pag. 2429); sentenza della Corte 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione (Racc. pag. 2469); ordinanza della Corte 5 novembre 1986, causa 117/86, UFADE/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3255, punto 12); b) sentenza del Tribunale 6 luglio 1995, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, AITEC e a./Commissione (Racc. pag. II-1971, punti 58 e 59).

12 — Sentenze della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219), e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125).

to» [13]. Di conseguenza, poiché in quella causa le persone fisiche ricorrenti non potevano essere considerate individualmente interessate dalla decisione impugnata, non potevano esserlo, secondo il Tribunale, nemmeno i membri delle associazioni ricorrenti.

16. Il Tribunale ha poi esaminato se l'esistenza di contatti tra la Commissione ed una delle associazioni, Greenpeace, fosse sufficiente per conferire a quest'ultima la legittimazione ad agire. La conclusione è stata negativa, in quanto si è osservato, innanzi tutto, che «la Commissione non ha avviato alcun procedimento prima dell'adozione della decisione impugnata cui Greenpeace abbia partecipato e che quest'ultima non è neppure stata, in qualsiasi maniera, l'interlocutrice della Commissione in relazione all'adozione della decisione base C(91) 440 e/o di quella della decisione controversa» [14] e, in secondo luogo, che «lo scambio di corrispondenza avvenuto tra Greenpeace e la Commissione e il colloquio che la prima ha intrattenuto successivamente con gli uffici della seconda avevano carattere puramente informativo, tenuto conto del fatto che la Commissione non era obbligata né a consultare né a sentire i ricorrenti nell'ambito dell'attuazione della decisione C(91) 440» [15].

17. Per tali motivi il Tribunale, con la succitata ordinanza, ha dichiarato interamente irricevibile il ricorso in quanto i ricorrenti non erano «individualmente interessati» dalla decisione impugnata, senza esaminare le ulteriori eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione.

13 — Punto 60 dell'ordinanza impugnata.
14 — Punto 62 dell'ordinanza impugnata.
15 — Punto 63 dell'ordinanza impugnata.

IV — Quadro normativo

18. Come già rilevato, la questione giuridica verte sull'interpretazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE, il quale recita: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

V — Argomenti delle parti

A — *Argomenti dei ricorrenti*

19. a) Nelle loro memorie i ricorrenti iniziano col delimitare il quadro normativo pertinente alla soluzione del presente procedimento e che, a loro parere, il Tribunale ha valutato in modo erroneo. Essi ritengono che quest'ultimo, nell'applicare l'art. 173, quarto comma, del Trattato, avrebbe dovuto tenere conto dei seguenti elementi: in forza della decisione C(91) 440, che nei suoi 'considerando' fa esplicitamente riferimento alla necessità di effettuare i lavori oggetto del

contributo in conformità delle disposizioni comunitarie sulla tutela dell'ambiente e, in particolare, della direttiva 85/337/CEE, a causa del probabile impatto dei lavori sull'ambiente, la Commissione, laddove durante l'esecuzione dei lavori avesse constatato la non conformità degli stessi alla «politica comunitaria» [16], avrebbe dovuto sospendere l'erogazione dei fondi comunitari, notificare il provvedimento alle autorità nazionali competenti e stabilire le misure da adottare. Inoltre, il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2052/88, in forza del quale è stata adottata la citata decisione C(91) 440, dispone espressamente che i lavori oggetto di finanziamento devono essere conformi alle disposizioni comunitarie concernenti la tutela dell'ambiente.

20. Da quanto precede i ricorrenti deducono che, nell'applicare la decisione C(91) 440, la Commissione avrebbe dovuto, da un lato, controllare sistematicamente se i progetti oggetto del finanziamento fossero attuati in conformità del diritto comunitario, e in particolare della direttiva 85/337/CEE, e, dall'altro, rifiutare l'erogazione di ulteriori fondi qualora avesse rilevato la non conformità alle disposizioni di diritto comunitario riguardanti l'ambiente. Essi sostengono altresì che, poiché i progetti erano stati avviati prima dell'effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale e poiché la Commissione era a conoscenza di tale irregolarità, la decisione di quest'ultima che accordava alla Spagna ulteriori fondi per un importo di 12 000 000 di ECU era in diretto contrasto con gli obblighi di cui sopra.

21. Al riguardo, i ricorrenti ritengono sia opportuno ricordare che, secondo la loro interpretazione, la direttiva 85/337/CEE conferisce, ai soggetti «che possono essere interessati» a progetti pubblici e privati che possono avere un impatto significativo sull'ambiente una serie di diritti compreso un diritto di accesso alle informazioni relative al progetto di cui trattasi e il diritto di «esprimere il loro parere prima dell'avvio del progetto» [17]. Dunque, esistono determinati diritti che vengono riconosciuti ai singoli in relazione alla protezione dell'ambiente e che i soggetti legittimati possono far valere direttamente, posto che la Corte di giustizia ha riconosciuto [18] che le pertinenti disposizioni della direttiva 85/337/CEE sono chiare ed incondizionate e producono pertanto effetti diretti negli ordinamenti giuridici nazionali.

22. In sintesi, il ragionamento sul quale i ricorrenti fondano la propria domanda di tutela giurisdizionale è il seguente:

— La Commissione aveva l'obbligo specifico di non erogare fondi o di sospendere il finanziamento dei lavori di cui trattasi qualora avesse constatato che essi venivano effettuati in contrasto con il diritto comunitario.

16 — Settimo 'considerando' della decisione C(91) 440.

17 — Art. 6, n. 2, della direttiva 85/337/CEE.

18 — I ricorrenti citano la sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punti 37-40).

— Di fatto, i lavori sono stati iniziati senza una previa valutazione dell'impatto ambientale, in violazione delle disposizioni della direttiva 85/337/CEE, la quale, a sua volta, conferisce diritti ad una determinata categoria di cittadini comunitari.

— Pertanto la Commissione, non sospendendo il contributo supplementare nonostante fosse stata tempestivamente informata delle suddette violazioni, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del diritto comunitario, consistenti, almeno in parte, nella difesa del diritto dei ricorrenti alla tutela dell'ambiente che trae origine, in generale, dal diritto comunitario, e in particolare dalle succitate disposizioni della direttiva 85/337/CEE.

23. b) I ricorrenti sostengono che il Tribunale ha interpretato ed applicato l'art. 173 del Trattato CE in maniera errata, in quanto non avrebbe adottato criteri idonei onde determinare se i ricorrenti fossero toccati individualmente, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, dalla contestata decisione della Commissione. In particolare, il Tribunale si sarebbe conformato ad una giurisprudenza della Corte di giustizia sviluppata esclusivamente nel contesto di questioni economiche, con la conseguenza che un singolo, per essere individualmente interessato da un atto comunitario, deve appartenere ad un «circolo chiuso». Per tale ragione, secondo i ricorrenti, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della natura particolare e del carattere degli «interessi di natura ambientale», in quanto la Corte non si è ancora pronunciata sulla legittimazione ad agire di singoli i quali asseriscano che l'interesse leso è quello alla tutela dell'ambiente.

24. I ricorrenti ritengono che la chiave interpretativa adottata dal Tribunale determini una lacuna nella tutela giurisdizionale apprestata dall'ordinamento giuridico comunitario ogniqualvolta occorra verificare se le istituzioni comunitarie abbiano agito in conformità della legislazione comunitaria sull'ambiente. Poiché l'interesse alla tutela dell'ambiente è un interesse comune, condiviso da tutti i cittadini comunitari, laddove si verifichi un danno ambientale non può esistere un circolo chiuso di persone lese, quanto meno non nel senso attribuito dal Tribunale alla nozione di circolo chiuso. Dall'ordinanza impugnata si dedurrebbe chiaramente, secondo i ricorrenti, che l'applicazione della giurisprudenza tradizionale, secondo cui un atto deve interessare individualmente il ricorrente, a cause riguardanti l'ambiente avrebbe l'effetto pratico di non consentire mai ai singoli di impugnare gli atti della Comunità che ledano il loro interesse alla tutela dell'ambiente. La lacuna giuridica diventa più evidente se si osserva che in cause analoghe alla presente i ricorrenti privilegiati di cui all'art. 173 (vale a dire gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione) non hanno interesse ad avvalersi della possibilità loro concessa dall'art. 173, secondo comma.

25. Né, inoltre, si può ammettere, secondo i ricorrenti, che tale lacuna possa essere

colmata dalla possibilità, riconosciuta ai singoli privi di legittimazione ad agire, di adire i giudici nazionali onde far valere i propri diritti esperendo i rimedi giuridici disponibili in forza del diritto nazionale. Nel caso presente il procedimento promosso dinanzi ai giudici spagnoli potrebbe riguardare soltanto la legittimità degli atti nazionali e l'inosservanza, da parte delle autorità spagnole, degli obblighi loro imposti dalla direttiva del Consiglio 85/337/CEE. Per converso, la legittimità della decisione della Commissione impugnata dinanzi al Tribunale di primo grado non può essere messa in discussione nel contesto di un procedimento nazionale, in quanto i giudici spagnoli non sono competenti a controllare la conformità al diritto comunitario dell'erogazione, da parte della Commissione, di determinati fondi per il finanziamento di lavori [19].

26. I ricorrenti rilevano anche che la soluzione adottata dal Tribunale di primo grado nell'ordinanza impugnata contrasta direttamente con quella dei giudici degli Stati membri e con i recenti sviluppi del diritto internazionale. Al riguardo essi richiamano una serie di studi comparativi dai quali si può dedurre che gli ordinamenti giuridici degli Stati membri si sono tutti orientati verso l'ampliamento del diritto dei cittadini di chiedere tutela giurisdizionale nei casi in cui vengano lesi i loro interessi alla protezione dell'ambiente. I ricorrenti osservano che in realtà, qualora avessero dovuto intentare un'azione dinanzi ad un giudice di uno Stato membro, i ricorsi proposti da alcuni di loro, o da tutti loro, sarebbero stati dichiarati ricevibili.

27. Essi adducono inoltre che l'interpretazione restrittiva adottata dal Tribunale nell'ordinanza impugnata si pone in contrasto con gli sviluppi del diritto comunitario ed internazionale in materia di tutela dell'ambiente e si richiamano alla giurisprudenza della Corte in cui si proclama che la tutela dell'ambiente è «uno degli scopi essenziali della Comunità» [20] e si afferma che la legislazione comunitaria sull'ambiente è atta ad attribuire diritti ed imporre obblighi ai singoli [21]. I ricorrenti si richiamano altresì al Quinto programma di azione a favore dell'ambiente approvato dal Consiglio e dai rappresentati degli Stati membri [22], al decimo principio della Dichiarazione di Rio, all'Agenda 21, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danni causati da attività pericolose per l'ambiente, a recenti sentenze della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo e al sistema di controllo amministrativo delle attività nocive per l'ambiente istituito dalla Banca mondiale nel 1993.

19 — I ricorrenti si richiamano alla sentenza del Tribunale 24 marzo 1994, causa T-3/93, Air France/Commissione (Racc. pag. II-121, punto 69), in cui è espressamente affermato che l'esistenza di rimedi eventualmente esperibili dinanzi al giudice nazionale non è atta ad escludere la possibilità di impugnare direttamente, dinanzi al giudice comunitario, in forza dell'art. 173 del Trattato, la legittimità di una decisione adottata da un'istituzione comunitaria.

20 — Sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, Procuratore della Repubblica/ADBHU (Racc. pag. 531, punto 13), e 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4607, punto 8).

21 — Sentenze 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 7), e 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2567, punti 15 e 16).

22 — Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (GU C 138, pag. 1).

28. Alla luce di quanto precede, i ricorrenti propongono una diversa interpretazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Nei casi in cui un singolo presenti una domanda di risarcimento dei danni causati all'ambiente da una violazione, da parte delle istituzioni comunitarie, degli obblighi ad esse imposti dal diritto comunitario, per accertare se detto singolo sia riguardato individualmente da un atto comunitario il giudice comunitario dovrebbe, secondo il ragionamento dei ricorrenti, chiedere al ricorrente di dimostrare che:

29. a) esso/essa ha subito personalmente (o subirà probabilmente) un danno effettivo o potenziale in conseguenza di un presunto comportamento illegittimo dell'istituzione comunitaria interessata, quale una violazione dei suoi diritti in materia di ambiente o un'interferenza nei suoi interessi di natura ambientale,

b) il danno sia diretta conseguenza dell'atto impugnato, e

c) una sentenza favorevole sia atta a riparare il danno.

30. I ricorrenti sostengono che la loro posizione soddisfa questi tre criteri. Riguardo al primo, essi ripropongono gli elementi già prodotti dinanzi al Tribunale di primo grado, con i quali hanno descritto la natura e la portata del pregiudizio subito in conseguenza dei provvedimenti della Commissione. In relazione al secondo criterio, osservano che il danno può essere imputato ai provvedimenti della Commissione in quanto le autorità nazionali (spagnole) non hanno alcun potere discrezionale in ordine alla scelta dell'ambito cui destinare i contributi anticipati in conformità della decisione C(91) 440. In altre parole, erogando alla Spagna i fondi necessari per la prosecuzione di progetti che venivano eseguiti in contrasto con le disposizioni della normativa comunitaria sull'ambiente e, in particolare, con la direttiva 85/337/CEE, la Commissione ha direttamente contribuito al pregiudizio subito dai ricorrenti come conseguenza dei danni provocati all'ambiente. Quanto al terzo criterio, essi adducono che il danno potrebbe essere riparato se la sentenza di un organo giurisdizionale annullasse la decisione della Commissione diretta alla prosecuzione del finanziamento dei lavori. A parere dei ricorrenti, infatti, qualora non fossero disponibili i fondi necessari per la prosecuzione del progetto, i lavori di costruzione delle centrali elettriche sarebbero probabilmente sospesi.

31. Con specifico riguardo alle associazioni per la difesa dell'ambiente ricorrenti, nel ricorso dinanzi alla Corte si afferma che a dette associazioni deve essere riconosciuta legittimazione ad agire in quanto uno o più dei loro membri appartengono alla categoria di soggetti che, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, possono proporre ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado, e in quanto esse possono fondare la propria legittimazione ad agire sul fatto che il loro scopo primario è la tutela dell'ambiente, e che, inoltre, tra i loro obiettivi è specificamente compreso quello della protezione dell'ambiente nell'area geografica in cui vengono svolti i lavori in questione. Per quanto riguarda, in particolare, il ruolo delle organizzazioni o delle associazioni rappresentative e l'esigenza di riconoscere loro il diritto di agire dinanzi agli

organi giurisdizionali comunitari laddove un atto della Comunità leda gli interessi e gli obiettivi per i quali esse sono state costituite, le organizzazioni e le associazioni ricorrenti si riferiscono alla sentenza del Tribunale nella causa AITEC e a./Commissione [23] e alle conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa CIDA/Consiglio [24].

32. In conclusione, i ricorrenti ritengono che la soluzione da loro proposta sia la più appropriata e si richiamano alla sentenza della Corte nella causa Plaumann [25], dalla quale deducono che i criteri procedurali di cui all'art. 173 non vanno interpretati restrittivamente.

23 — Citata supra (nota 11), punti 53-62.

24 — Causa 297/86, CIDA/Consiglio (Racc. 1988, pag. 3531), paragrafo 15 delle conclusioni: «Né si deve trascurare il fatto che nel caso di specie — diversamente dalle succitate cause 282/85 e 117/86 — non si tratta di un atto che riguarda soprattutto gli interessi dei membri di una confederazione e non gli interessi propri della confederazione stessa. Si discute infatti la questione dell'adeguata partecipazione delle *categorie* economiche e sociali al Comitato economico e sociale, che deve essere apprezzata dal Consiglio in base all'art. 195 del Trattato CEE. Orbene, nulla è più naturale di affidare la tutela degli interessi di *categoria* di cui trattasi nell'art. 195 alle categorie organizzate, e quindi alle confederazioni, tanto più che, in via di principio, i singoli membri delle categorie — non essendo individualmente riguardati — non hanno la possibilità di adire la Corte di giustizia».

25 — V. supra, nota 7.

B — *Argomenti della Commissione*

33. La Commissione osserva preliminarmente che, quand'anche venisse accolta l'interpretazione dell'art. 173 adottata dai ricorrenti, la posizione di questi ultimi non soddisferebbe i criteri sui quali essi si fondano. Ma, in ogni caso, essa ritiene che la soluzione proposta dai ricorrenti non possa essere condivisa in quanto ciò equivarrebbe a disapplicare il requisito espressamente contemplato dall'art. 173, quarto comma, per il quale un ricorrente deve essere individualmente interessato dal provvedimento impugnato [26]. La Commissione rileva altresì che la Corte non si è mai distaccata dalla propria giurisprudenza consolidata secondo la quale i soggetti diversi dai destinatari possono affermare che una decisione li interessa individualmente solo se essa li concerne a causa di determinate qualità loro particolari o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo al destinatario. Tale definizione è rintracciabile anche nelle motivazioni delle sentenze nelle cause 11/82, Piraiki-Patraiki/Commissione (Racc. 1985, pag. 227), C-358/89, Extramet/Consiglio (Racc. 1991, pag. I-2501), e nelle cause riunite T-480/93 e T-483/93, Antillean Rice Mills/Commissione (Racc. 1995, pag. II-2305), cui i ricorrenti si richiamano a sostegno dell'interpretazione *contra legem* da essi proposta. In tal modo, sostiene la Commissione, i ricorrenti sostituiscono la lettera della legge con una loro formulazione, in virtù della quale, per attribuire al ricorrente

26 — Per tale motivo, secondo le argomentazioni della Commissione, gli elementi di diritto comparato fatti valere dai ricorrenti non sono pertinenti. Da un lato, gli atti internazionali sui quali essi fondano la propria opinione non hanno effetto vincolante. Dall'altro, gli sviluppi giurisprudenziali interni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri non possono essere trasposti, secondo la Commissione, al diritto processuale comunitario. A livello nazionale non esistono requisiti procedurali analoghi a quello imposto dall'art. 173, quarto comma, del Trattato, per il quale il provvedimento impugnato deve riguardare il ricorrente individualmente.

la legittimazione ad agire dinanzi ai giudici comunitari, sarebbe sufficiente dimostrare che un atto comunitario lo riguardi «personalmente» e non necessariamente «individualmente». In particolare, la Commissione rileva che, se si dovesse abbandonare il criterio interpretativo per il quale un soggetto deve «caratterizzarsi» con riguardo al provvedimento impugnato, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, non sarebbe più necessario che il provvedimento riguardi il ricorrente «individualmente»: a quest'ultimo basterebbe infatti essere interessato «personalmente». Detta interpretazione *contra legem* avrebbe la conseguenza, secondo la Commissione, che sarebbe riconosciuto un interesse legittimo ad impugnare il provvedimento da essa adottato a ciascun abitante delle isole di Tenerife e della Gran Canaria [27].

34. La Commissione osserva poi che, a suo parere, i ricorrenti non possono validamente addurre che la soluzione adottata dal Tribunale con l'ordinanza impugnata determini una lacuna giuridica nella tutela giurisdizionale e nel controllo giurisdizionale della conformità dell'operato delle istituzioni comunitarie alla normativa CE in materia ambientale. Essa sottolinea, in particolare, che i ricorrenti, per quanto attiene alla dimensione ambientale dei lavori oggetto del finanziamento, hanno il diritto di proporre ricorso ai giudici spagnoli e che alcuni di essi si sono effettivamente avvalsi di tale diritto. Tuttavia, non riguardano i ricorrenti né il finanziamento dei lavori in quanto tale né il ruolo avuto dalla Commissione nel controllare se la Spagna si conformi alle pertinenti disposizioni comunitarie. Pertanto, i ricorrenti non hanno alcun interesse ad ottenere una pronuncia giurisdizionale in relazione alle suddette questioni. Alla carenza di interesse non si può porre rimedio mediante ricorso agli elementi di diritto comparato da essi fatti valere nelle loro memorie.

35. Riguardo ai diritti che i ricorrenti ritengono possano dedursi dalla direttiva 85/337/CEE, la Commissione formula le seguenti osservazioni: sebbene detta direttiva, almeno per quanto riguarda alcune delle sue disposizioni, possa produrre effetti diretti, i ricorrenti non possono farvi assegnamento nel contesto del presente procedimento. Quand'anche si riconoscesse che la direttiva conferisce ai ricorrenti, o ad alcuni di loro, determinati diritti soggettivi a livello nazionale, tuttavia questi ultimi non attribuiscono loro la facoltà di contestare dinanzi al Tribunale di primo grado la legittimità di un atto quale la decisione C(91) 440, né li caratterizzano con riguardo all'atto impugnato ai fini dell'art. 173, quarto comma.

36. La Commissione critica anche la tesi, contenuta nel ricorso dinanzi alla Corte, secondo cui le associazioni per la difesa dell'ambiente sono legittimate ad agire in quanto, da un lato, uno o più dei loro membri sono individualmente toccati dal provvedimento impugnato e, dall'altro, in quanto esse, in qualità di organizzazioni rappresentative il cui scopo è la difesa dell'ambiente

27 — Il che equivale a dire che i potenziali ricorrenti sarebbero decine, se non centinaia o migliaia di persone. Secondo la Commissione questo argomento non è infirmato dalla posizione vaga assunta dai ricorrenti nelle proprie memorie, secondo cui «è chiaro che, nella fattispecie, la maggior parte degli abitanti di Tenerife e della Gran Canaria non soddisferebbero le condizioni proposte dai ricorrenti».

nelle isole Canarie, sono necessariamente titolari di un interesse ad agire nelle questioni relative all'ambiente [28].

37. La Commissione osserva poi che il ricorso dinanzi alla Corte non ribadisce la tesi, avanzata in primo grado, secondo cui almeno due dei ricorrenti sono legittimati ad agire in virtù del fatto che avevano presentato alla Commissione reclami concernenti le condizioni di esecuzione dei lavori di cui trattasi. Essa ne deduce che i ricorrenti hanno tacitamente abbandonato detta tesi. Infine, la Commissione chiede alla Corte, qualora decidesse di annullare l'ordinanza del Tribunale, di statuire sulle altre due eccezioni di irricevibilità sollevate in primo grado. Essa ritiene infatti che il rimedio giuridico chiesto dai ricorrenti dinanzi al Tribunale potrebbe essere concesso solo qualora venisse modificato l'art. 173, quarto comma, del Trattato.

38. All'udienza la Commissione ha ulteriormente osservato che la costruzione di una delle centrali elettriche era già stata avviata nel 1990, vale a dire prima che sorgesse la questione del contributo comunitario ai lavori. I ricorrenti avrebbero quindi dovuto adoperarsi in quel momento per impedire l'esecuzione dei lavori o, quanto meno, il relativo finanziamento, impugnando l'originaria decisione C(91) 440 della Commissione. Invece, essi non hanno osservato la dovuta diligenza e, per tale motivo, hanno proposto ricorso in un momento successivo avverso la decisione di prosecuzione del finanziamento. Il rappresentante della Commissione ha affermato altresì che la decisione di continuare a finanziare i lavori è stata presa dopo avere accertato l'assenza di infrazioni alle disposizioni della direttiva 85/337/CEE. La Commissione ha pertanto effettuato il controllo che si era impegnata a svolgere con la decisione originaria C(91) 440.

39. Il rappresentante della Commissione rileva poi che l'ordinamento giuridico comunitario concede ai singoli una tutela giuridica che travalica i ristretti limiti previsti dall'art. 173, quarto comma, del Trattato. A tale proposito egli richiama i recenti sviluppi legislativi riguardanti l'accesso dei cittadini agli archivi delle istituzioni comunitarie, il diritto di petizione al Parlamento europeo e la possibilità di rivolgersi al mediatore. Per converso, non ci si può attendere alcuna attenuazione delle restrizioni di ordine procedurale imposte dall'art. 173, quarto comma, né vi è stata alcuna proposta in tal senso nel quadro della Conferenza intergovernativa.

C — *Argomenti del Regno di Spagna*

40. Da parte sua, il Regno di Spagna chiede il rigetto del ricorso sulla base degli argomenti di seguito esposti. Esso inizia col richiamare la giurisprudenza della Corte

28 — La Commissione rileva che tale tesi non trova sostegno in alcun precedente, salvo le conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa 297/86 (v. supra, nota 24), che sono state disattese dalla Corte.

sulla legittimazione ad agire dei singoli, dalla quale deduce che questi ultimi, per poter proporre validamente ricorso dinanzi ai giudici comunitari, devono essere individualmente interessati dall'atto impugnato, nel senso che questo deve riguardarli per loro caratteristiche peculiari o circostanze che li caratterizzano rispetto a qualsiasi altra persona e, quindi, li contraddistinguono individualmente in maniera analoga a quella del destinatario. Di conseguenza, sostiene il Regno di Spagna, i soli atti comunitari impugnabili sono quelli che riguardano un circolo chiuso di soggetti, individuati o individuabili al momento dell'adozione dell'atto, i cui diritti l'autore dell'atto ha inteso regolare. Al riguardo, non è sufficiente che sia possibile accertare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità delle persone cui un atto si riferisce se non sussiste anche il primo di questi tre elementi, vale a dire se non ricorre alcuna circostanza che caratterizzi e distingua dette persone in modo analogo al destinatario [29]. Pertanto, la Corte riconosce il diritto di impugnare un atto comunitario soltanto ai destinatari del medesimo ed ai soggetti ad essi equiparabili.

41. Come logica conseguenza, i ricorrenti, che non erano i destinatari dell'atto impugnato né possono essere equiparati alla destinataria del medesimo, cioè la Spagna, non sono legittimati ad agire ed il Tribunale ne ha giustamente respinto il ricorso. È questo il motivo per il quale le associazioni per la difesa dell'ambiente ricorrenti sono prive di legittimazione ad agire. Sarebbe inoltre contrario al principio di legalità che i ricorsi delle associazioni per la difesa dell'ambiente fossero ritenuti ricevibili ed al contempo fossero ritenute irricevibili le domande giudiziali presentate dai singoli, vale a dire che alle associazioni rappresentative fosse conferito un interesse più ampio rispetto a quello riconosciuto ai singoli. Riguardo a questi ultimi il Regno di Spagna osserva che anch'essi difettano di legittimazione ad impugnare la decisione della Commissione diretta alla prosecuzione del finanziamento. Innanzi tutto, essi non fanno valere circostanze o caratteristiche peculiari che li distinguano individualmente in maniera analoga al destinatario della decisione impugnata [30].

42. Pertanto, essi non appartengono ad alcun circolo chiuso di soggetti, individuati o individuabili al momento dell'adozione dell'atto, né si trovano in una posizione analoga a quella del destinatario del medesimo. Inoltre, per quanto riguarda i ricorrenti che hanno presentato denunce alla Commissione, tale circostanza non è sufficiente a distinguerli in

29 — Si richiamano l'ordinanza della Corte 21 giugno 1993, causa C-257/93, Van Parijs/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3335), l'ordinanza del Tribunale di primo grado 28 ottobre 1993, causa T-476/93 FRSEA e FNSEA/Consiglio (Racc. pag. II-1187), e la sentenza della Corte 15 febbraio 1996, causa C-209/94 P, Buralux e a./Consiglio (Racc. pag. I-615).

30 — Secondo il ragionamento seguito dal Regno di Spagna, qualora si accogliesse l'interpretazione proposta dai ricorrenti occorrerebbe riconoscere un interesse giuridico ogniqualvolta un soggetto denunci l'impatto di un'attività che interferisce con l'ambiente in relazione a pesca, agricoltura, sanità, turismo, qualità della vita, istruzione dei figli, danni recati agli interessi di tassisti, lavoratori locali, turisti, windsurfers e persone interessate alla protezione degli uccelli. Di conseguenza, i ricorrenti non sono interessati dall'atto impugnato più di quanto non lo sia qualunque altro singolo che svolge una qualsiasi attività nella zona.

quanto la Commissione non è in alcun modo obbligata, laddove riceva una denuncia, ad avviare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato [31]. Per tali motivi il Regno di Spagna concorda con la soluzione adottata dal Tribunale nell'ordinanza impugnata.

43. Il Regno di Spagna critica poi l'argomento dei ricorrenti relativo all'insorgenza di una lacuna giuridica nella tutela giurisdizionale a causa dell'impossibilità di accertare le infrazioni della Commissione in materia di tutela ambientale. Esso pone in risalto il fatto che, conformemente al sistema definito dai Trattati, ai singoli è riconosciuta una tutela giuridica che viene prestata dai giudici nazionali, i quali, nell'ordinamento giudiziario della Comunità, costituiscono la magistratura ordinaria. Pertanto, soltanto gli Stati membri e le istituzioni comunitarie hanno interesse a chiedere l'annullamento di provvedimenti di carattere generale, come è chiaramente indicato dall'art. 173 del Trattato e stabilito dalla pertinente giurisprudenza della Corte. Inoltre, alla luce delle peculiarità del caso di specie, il Regno di Spagna ritiene che i ricorrenti stiano tentando in realtà di costruire una controversia dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari. Dietro l'apparenza di una contestazione della legittimità di un atto comunitario essi cercherebbero in realtà di indurre i giudici comunitari a statuire sulla legittimità di un atto di un'autorità nazionale e, indirettamente, ad annullarlo. Specificamente, i ricorrenti non fanno valere un interesse economico ricollegabile alle modalità di attuazione del FESR bensì, in modo generale ed indeterminato, l'interesse alla tutela dell'ambiente, che può essere leso soltanto dall'atto di un'autorità nazionale.

44. Dunque, quand'anche si ammettesse che le autorità spagnole competenti hanno violato le disposizioni di diritto comunitario sulla tutela dell'ambiente, le quali, nella misura in cui sono state trasposte nell'ordinamento giuridico nazionale, costituiscono disposizioni di diritto interno, si sarebbe in presenza della violazione di una norma di diritto nazionale da parte di un'autorità pubblica nazionale, così che un'eventuale controversia rientrerebbe nella competenza esclusiva dei giudici nazionali, i quali, se del caso, potrebbero chiedere alla Corte una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione delle pertinenti disposizioni di diritto comunitario [32]. Il Regno di Spagna sostiene poi che la contestata decisione della Commissione, dando semplicemente esecuzione alla decisione C(91) 440, non lede né può ledere l'ambiente né, in ogni caso, i diritti che i ricorrenti potrebbero fondare sulla tutela dello stesso. Per tali motivi, non sussiste la questione della violazione di diritti dei cittadini derivanti dalla tutela dell'ambiente.

31 — Sentenza 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit Company/Commissione (Racc. pag. 291).

32 — Il Regno di Spagna si richiama alla sentenza 3 dicembre 1992, causa C-97/91, Borelli/Commissione (Racc. pag. I-6313), nella quale si è affermato che la Corte non è competente a statuire sulla legittimità di un atto emanato da un'autorità nazionale nemmeno quando esso sia stato adottato nel quadro di un iter decisionale comunitario.

45. Il Regno di Spagna sottolinea poi che, a suo parere, oltre a non avere alcun interesse individuale, i ricorrenti difettano anche di un interesse diretto ad impugnare la decisione della Commissione intesa alla prosecuzione del finanziamento. Esso osserva al riguardo che la decisione C(91) 440 e i provvedimenti adottati per la sua esecuzione sono atti di natura finanziaria e riguardano l'ambiente solo indirettamente, alla stessa stregua di qualunque altra attività umana.

46. Infine, all'udienza dinanzi alla Corte il rappresentante spagnolo ha sostenuto che la svolta nella giurisprudenza auspicata dai ricorrenti non si può ritenere opportuna, in quanto ne discenderebbe la legittimazione di un'*actio popularis* sulle questioni ambientali. La protezione dell'ambiente, inoltre, rappresenta soltanto uno dei molti interessi interni ad un ordinamento giuridico e non vi è alcun motivo per riservarle un trattamento diverso sotto il profilo procedurale.

VI — La mia opinione sul ricorso

47. Ritengo importante evidenziare, preliminarmente, la novità della presente causa. Per la prima volta si chiede alla Corte di pronunciarsi su una serie di questioni giuridiche che non sono state trattate nel contesto delle cause An Taisce e Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo [33], che riguardavano la protezione dell'ambiente. Nel presente procedimento si tratta dell'interpretazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. La discussione giuridica verte sul presupposto fondamentale stabilito dalla succitata disposizione, ossia che, affinché una persona fisica o giuridica possa impugnare le decisioni delle istituzioni comunitarie indirizzate a soggetti diversi, dette decisioni devono «riguardare direttamente ed individualmente» la persona di cui trattasi. Tale formulazione ha posto un importante limite di ordine procedurale al diritto di agire dinanzi ai giudici comunitari che la Corte,

33 — Ordinanza 11 luglio 1996, causa C-325/94 P, An Taisce e WWF UK/Commissione (Racc. pag. I-3727), e sentenza 12 dicembre 1996, causa C-142/95 P, Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo e a./Commissione e a. (Racc. pag. I-6669).
Nella prima delle due cause la Corte si è pronunciata sul ricorso presentato da due associazioni per la difesa dell'ambiente contro la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva dichiarato irricevibile il loro ricorso diretto all'annullamento di una decisione della Commissione. Con detta decisione la Commissione aveva rifiutato di sospendere o di revocare la concessione di fondi strutturali per la costruzione di un centro di osservazione della natura in Irlanda. Il Tribunale ha fondato la propria ordinanza sul fatto che non era stato provato che la Commissione avesse deciso di non fare ricorso al potere, riconosciutole dalle disposizioni comunitarie pertinenti, di sospendere o ridurre il contributo comunitario al suddetto centro, potere che, secondo il Tribunale, può essere esercitato in ogni tempo. L'opinione del Tribunale è stata accolta dalla Corte, come si evince dai punti 30 e 31 della sentenza.
Nella seconda delle cause sopra citate i ricorrenti (associazioni locali e singoli) avevano impugnato un'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato irricevibile il loro ricorso mirante all'annullamento di una decisione della Commissione che approvava le iniziative da finanziarsi per la tutela degli abitanti e dell'ambiente naturale della zona del delta padano, in Italia, ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 21 maggio 1992, n. 1973. La Corte ha accolto l'opinione del Tribunale di primo grado secondo cui i ricorrenti non erano individualmente riguardati dall'atto impugnato in quanto, contrariamente a quanto da essi affermato, il diritto comunitario non conferiva loro il diritto di prendere parte alla procedura di elaborazione del programma di finanziamento delle iniziative.
Si può quindi osservare che nelle succitate cause il Tribunale ha fondato, in tutto o in parte, la propria decisione d'irricevibilità del ricorso su motivi diversi da quelli addotti nel caso presente.

per giunta, valuta d'ufficio [34]. Ritengo che, affinché la presente controversia possa essere esaurientemente esaminata, la Corte debba risolvere le questioni che seguono.

48. Innanzi tutto, se la contestata decisione della Commissione possa «riguardare» i ricorrenti nel senso che l'interesse alla preservazione dell'ambiente nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario attribuisce loro un diritto o un interesse giurisdizionalmente tutelato. In secondo luogo, qualora si risolva affermativamente la prima questione, se il Tribunale abbia avuto ragione ad affermare che la decisione non riguardava «individualmente» i ricorrenti. Infine, in caso di soluzione negativa della seconda questione, se esistessero ostacoli di altra natura alla ricevibilità del ricorso in primo grado.

A — *Riguardo alla possibilità che l'interesse alla protezione dell'ambiente nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario faccia sorgere in capo ad un cittadino comunitario un diritto o un interesse giurisdizionalmente tutelato*

49. L'art. 173, quarto comma, del Trattato prescrive che qualsiasi persona fisica o giuridica, per poter proporre ricorso contro una decisione di un'istituzione comunitaria, deve essere titolare di un diritto o di un interesse che sia stato leso dall'atto impugnato. Detta condizione, che non si applica alle parti privilegiate indicate nel secondo comma del medesimo articolo, consiste generalmente nell'espresso dettame secondo il quale il ricorrente deve essere direttamente ed individualmente riguardato dall'atto impugnato. Laddove l'atto impugnato presenti tali caratteristiche, è ben raro che non sia soddisfatto il requisito della presenza di un interesse ad agire [35]. In ogni caso, l'esistenza di un interesse ad agire costituisce uno degli elementi necessari per la ricevibilità del ricorso presentato dinanzi ai giudici comunitari [36].

50. Ritengo che questo punto debba essere analizzato preliminarmente, proprio alla luce delle peculiarità del caso di specie. Inoltre, i giudici comunitari non si sono ancora pronunciati sull'esistenza di un «interesse ad agire di natura ambientale». Può quindi essere utile chiarire la portata della questione della tutela dell'ambiente nell'ordinamento comunitario ed analizzare la giurisprudenza della Corte in materia.

a) *Dimensione pubblica della tutela dell'ambiente*

51. In primo luogo, non può esservi dubbio sul fatto che la garanzia della qualità dell'ambiente è direttamente collegata a quello che

34 — Ai sensi dell'art. 92, n. 2, del regolamento di procedura della Corte. V. ordinanza 18 marzo 1987, causa 13/86, Charlotte von Bonkewitz-Lindner/Parlamento (Racc. pag. 1417), e sentenza 11 luglio 1990, cause riunite C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmaschexport/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-2945, punto 18).

35 — Ciò non è tuttavia improbabile: v. sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. pag. 2639).

36 — Come esempi di cause nelle quali la Corte ha ammesso l'esistenza di un interesse, v. sentenze 29 giugno 1978, causa 77/77, B. P./Commissione (Racc. pag. 1513), e 26 aprile 1988, causa 207/86, Apesco/Commissione (Racc. pag. 2151), e ordinanza 8 marzo 1993, causa C-123/92, Lezzi Pietro/Commissione (Racc. pag. I-809).

può essere definito l'«*interesse pubblico comunitario*». Nelle loro sentenze i giudici comunitari hanno affermato che «la tutela dell'ambiente è uno degli scopi essenziali della Comunità» [37]. Tale tesi è confermata inoltre dalla lettera del Trattato. In seguito alla revisione del 7 febbraio 1992, l'art. 2 del Trattato dispone che: «La Comunità ha il compito di promuovere (...) una crescita (...) che rispetti l'ambiente (...)». Allo scopo l'azione della Comunità comporta, ai sensi dell'art. 3, lett. k), del Trattato, «una politica nel settore dell'ambiente». Le linee generali di tale politica sono indicate nel Titolo XVI del Trattato. Detta politica contribuisce tra l'altro a perseguire, ai sensi dell'art. 130 R, la «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente», la «protezione della salute umana» e l'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». L'art. 130 R, n. 2, dispone inoltre che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie» [38]. Una normativa comunitaria derivata è stata emanata al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 130 R del Trattato [39]; è compito dei giudici comunitari garantirne la corretta attuazione.

52. Da quanto precede si può dedurre che l'ambiente ha una dimensione pubblica che costituisce un interesse generale della Comunità, la cui tutela compete agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie, in conformità

37 — V., ad esempio, le sentenze nelle cause 240/83, ADBHU (citata supra, nota 20), 302/86, Commissione/Danimarca (citata supra, nota 20), e sentenza 19 maggio 1992, causa C-195/90, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3141, punto 29), e le mie conclusioni presentate il 10 dicembre 1996 nella causa C-343/95, Diego Calì (Racc. pag. I-1547, paragrafi 55-64).

38 — Ad esempio, nella sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4431, punto 22 e ss.), la Corte tenta di conciliare il fondamentale principio comunitario della libera circolazione delle merci sancito dall'art. 30 del Trattato con l'esigenza imperativa attinente alla protezione dell'ambiente di cui all'art. 130 R del Trattato. Così, nonostante ritenga che i rifiuti possano essere qualificati come merci ai sensi dell'art. 30 del Trattato, in ultima analisi essa ammette l'imposizione di restrizioni alla loro circolazione in quanto «il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale all'art. 130 R, n. 2, del Trattato, implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare» (punto 34). V. inoltre, sullo stesso oggetto, sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939).

39 — La normativa derivata ha imposto agli Stati membri un certo numero di importanti obblighi, per i quali essi devono garantire la tutela dell'ambiente. Il numero delle direttive concernenti la salvaguardia dell'ambiente è particolarmente elevato. Un'azione o un'omissione da parte delle autorità nazionali che leda l'ambiente può violare cumulativamente non una, ma diverse direttive. Ad esempio, in seguito alle denunce presentate da alcuni privati contro la Grecia in relazione alla qualità dell'acqua del lago Vegoritis, del fiume Soulos e del golfo Pegasetico, la Commissione ha proposto ricorso avverso la Grecia ai sensi dell'art. 169 del Trattato, per l'asserita violazione della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (GU L 129, pag. 23). Tuttavia, nelle censure formulate nel parere motivato essa si è richiamata anche alla direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione (GU L 31, pag. 1), in relazione al golfo Pegasetico, nonché delle seguenti direttive, riferite in particolare alla situazione del lago Vegoritis e del fiume Soulos: direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 194, pag. 34); direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, 79/869/CEE, relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 271, pag. 44); direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11); direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1); direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47); e direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43). Al riguardo, v. le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro presentate il 26 giugno 1997 nelle cause riunite C-232/95 e C-233/95 (Racc. 1998, pag. I-3343, I-3345), Commissione/Grecia.

dell'equilibrio istituito dal Trattato [40]. Dunque, la tutela dell'ambiente, come garantita dal diritto comunitario primario e riconosciuta in via di principio dalla giurisprudenza della Corte, costituisce un obbligo fondamentale delle autorità «pubbliche» [41], sempre che le istituzioni comunitarie e le autorità nazionali possano essere raggruppate in una stessa, unica definizione. Ed è con l'attuazione di detto obbligo che possono sorgere obblighi in capo ai singoli [42].

53. Tuttavia, il fatto che il principio di legalità, comprendente l'obbligo di tutelare l'ambiente, debba essere osservato *per se* nell'ambito della Comunità non conferisce automaticamente ad una persona fisica o giuridica un diritto o un interesse tutelabile con un'azione ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. L'ordinamento giuridico comunitario non riconosce l'*actio popularis* [43] neanche in materia ambientale. Per far valere la propria legittimazione non è quindi possibile basarsi esclusivamente sulla lacuna giuridica che potrebbe derivare dal fatto che a determinate infrazioni della Commissione non esisterebbero rimedi sicuri se il compito di sottoporre queste ultime a controllo giurisdizionale fosse affidato esclusivamente agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie, che non hanno, in pratica, alcun interesse al riguardo.

40 — Un interessante esempio del modo in cui la tutela dell'ambiente può essere garantita mediante un procedimento tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri è fornito dalla sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (v. supra, nota 18). In detta causa la Commissione delle Comunità europee aveva proposto un ricorso in forza dell'art. 169 del Trattato chiedendo una sentenza dichiarativa la quale riconoscesse che la Germania, avendo autorizzato la costruzione di un nuovo lotto della centrale termica di Großkrotzenburg senza procedere ad una previa valutazione dell'impatto ambientale, aveva violato gli obblighi che le incombevano in forza degli artt. 5 e 189 del Trattato, congiuntamente alla direttiva del Consiglio 85/337/CEE. È degno di nota il fatto che la Commissione non ha proposto ricorso contro la Germania per il generico motivo dell'errata trasposizione della direttiva, limitando invece la propria domanda alla questione della costruzione della centrale termica. La Corte ha riconosciuto che la Commissione può proporre ricorso contro uno Stato membro in forza dell'art. 169 in ragione di un semplice intervento sull'ambiente contrario alla normativa comunitaria derivata. Essa ritiene infatti che la Commissione abbia «il compito di vigilare (...), nell'interesse generale della Comunità, sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del Trattato e delle norme adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo e di far dichiarare l'esistenza di eventuali inadempimenti degli obblighi che ne derivano (...)». La Corte ha anche chiaramente distinto tra l'esigenza di una tutela dell'ambiente nel pubblico interesse e l'eventuale esistenza di diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario in relazione a detta tutela. Al punto 26 della motivazione essa ha affermato che «la Commissione, nel suo ricorso, fa carico alla Repubblica federale di Germania di non avere osservato, in un caso concreto, l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale del progetto in questione, che deriva direttamente dalla direttiva. Occorre quindi appurare se la direttiva debba essere interpretata nel senso di imporre l'obbligo dedotto. Tale questione è estranea all'invocabilità diretta da parte di privati contro lo Stato delle disposizioni incondizionate e sufficientemente chiare e precise di una direttiva non trasposta, diritto che è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte».

41 — Sul punto il diritto comunitario è analogo agli ordinamenti costituzionali di Germania, Grecia e Paesi Bassi. In detti paesi la tutela dell'ambiente è espressamente riconosciuta quale obbligo fondamentale dello Stato, cui non corrisponde necessariamente un diritto generale dei privati di pretenderne l'osservanza.

42 — Ciò non significa, ovviamente, che venga attribuita efficacia orizzontale diretta alle direttive sull'ambiente (v. nota 58 infra). V., ad esempio, sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta (Racc. pag. I-3453, punto 59), sul divieto di scarico in mare di sostanze chimiche nocive, e sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a. (Racc. pag. I-3561), riguardante l'attuazione delle direttive del Consiglio 91/156/CEE e 91/689/CEE, relative ai rifiuti.

43 — Contrariamente alla situazione esistente, almeno entro certi limiti, in Spagna e Portogallo. La ragione per la quale in detti paesi le modalità procedurali sono così favorevoli deve essere ricercata nel fatto che le Costituzioni di quegli Stati riconoscono espressamente ai cittadini un diritto generale di rango costituzionale alla tutela dell'ambiente (art. 45 della Costituzione spagnola e art. 46 della Costituzione portoghese).

b) *Riconoscimento di diritti in favore dei singoli da parte del diritto comunitario derivato*

54. Peraltro, gli elementi che indicano l'esistenza di un obbligo generale a carico delle autorità nazionali e comunitarie non esauriscono la questione della tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico comunitario. La legislazione comunitaria derivata che, direttamente o indirettamente, concreta gli obiettivi comunitari in materia ambientale, ha conferito ai singoli determinati diritti specifici di natura sostanziale, garantiti dalle autorità giudiziarie nazionali e comunitarie [44]. Di norma, tali diritti traggono origine dall'efficacia diretta delle direttive il cui oggetto è la tutela dell'ambiente. Ad esempio, la Corte ha affermato, nella causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. 1991, pag. I-825) [45], che la direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose [46] «(...) è volta a garantire la tutela efficace delle acque sotterranee della Comunità obbligando gli Stati membri, mediante disposizioni precise e dettagliate, ad istituire un insieme di divieti, di regimi di autorizzazioni e di procedure di controllo che impediscano o limitino gli scarichi di un certo numero di sostanze. Queste disposizioni della direttiva hanno dunque lo scopo di attribuire diritti ed imporre obblighi ai singoli». Nelle sue conclusioni in detta causa l'avvocato generale Van Gerven ha osservato che la «trasposizione chiara e precisa delle norme enunciate nella direttiva può inoltre essere importante per quei terzi (come i gruppi ecologisti o i frontisti) che desiderino costringere la pubblica autorità od altri privati a rispettare i divieti e le limitazioni previsti dalla direttiva» [47].

55. La tendenza della giurisprudenza a riconoscere ai singoli diritti in relazione alla tutela dell'ambiente o, quanto meno, la possibilità di far valere dinanzi ai giudici nazionali gli obblighi imposti alle autorità nazionali dalla legislazione comunitaria derivata trova sostegno anche nella recente sentenza della Corte nella causa Associazione Italiana per il WWF [48]. Detta causa riguardava una questione pregiudiziale sorta nel contesto di un procedimento avviato dinanzi ai giudici italiani da talune associazioni per la difesa della natura avverso una decisione delle autorità nazionali che approvava il calendario venatorio. Tali associazioni sostenevano, tra l'altro, che vi era stata violata violazione dei principi contenuti nella direttiva del Consiglio 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [49]. La questione

44 — Sicuramente, nel contesto della tutela dell'ambiente, i singoli possono far valere gli altri diritti loro conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario. In seguito all'adozione, da parte della Commissione, della decisione sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom), talune associazioni per la difesa dell'ambiente, le stesse che si sono opposte alla costruzione di un osservatorio della natura in Irlanda (v. supra, nota 33), hanno chiesto accesso a tutti i documenti della Commissione riguardanti l'esame del progetto in discussione ed hanno sollevato la questione se i Fondi strutturali potessero essere utilizzati per tale progetto. La Commissione ha negato l'accesso, per motivi attinenti alla tutela dell'interesse pubblico e dell'interesse alla riservatezza delle proprie deliberazioni. Contro tale diniego il WWF UK ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado, il quale ha annullato il diniego in quanto non soddisfaceva i requisiti relativi alla motivazione stabiliti dall'art. 190 del Trattato, dopo aver rilevato che la direttiva 90/94 costituisce un atto in grado di attribuire ai terzi determinati diritti che la Commissione ha l'obbligo di rispettare (sentenza 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 55).

45 — Sentenza 28 febbraio 1991, citata supra, nota 21.

46 — GU 1980, L 20, pag. 43.

47 — Conclusioni nella causa C-131/88, paragrafo 7.

48 — Sentenza 7 marzo 1996, causa C-118/94 (Racc. pag. I-1223); v. altresì sentenza 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Racc. pag. I-3805).

49 — Direttiva 2 aprile 1979 (GU L 103, pag. 1).

sollevata riguardava le condizioni alle quali l'art. 9 della direttiva consente agli Stati membri di derogare al divieto generale di caccia delle specie protette. In ultima analisi la Corte ha attribuito efficacia diretta a detto articolo fondandosi sulla propria consolidata giurisprudenza per la quale, «nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'efficacia pratica dell'atto sarebbe attenuata se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario» [50].

56. Ritengo che tale sentenza costituisca un tipico esempio di come un obiettivo generale, quale la tutela dell'ambiente, allorché venga concretato mediante una serie di disposizioni di diritto comunitario derivato, possa attribuire ai singoli la possibilità di invocare tutela giurisdizionale ai fini della conservazione dell'ambiente anche qualora un siffatto diritto non sia direttamente ed espressamente previsto dalla normativa comunitaria [51].

57. Tale ragionamento è seguito anche dai ricorrenti, laddove adducono che la direttiva 85/337/CEE ha dato origine a taluni diritti in loro favore che sono stati violati dalla decisione della Commissione di cui è causa. Occorre rilevare che detta direttiva costituisce uno dei più importanti risultati conseguiti dal legislatore comunitario in materia di tutela dell'ambiente. Il suo obiettivo è, come afferma il sesto 'considerando', stabilire il principio della previa valutazione delle probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente. Ai sensi dell'art. 3 della direttiva gli Stati membri devono valutare gli effetti diretti e indiretti di un progetto sull'uomo, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio, i beni materiali ed il patrimonio culturale. I ricorrenti sostengono che gli artt. 2, 3, 6 e 8 di detta direttiva attribuiscono taluni diritti ad un gruppo di soggetti indicati nell'art. 6 della direttiva con il termine «pubblico interessato».

50 — Punto 19 della sentenza nella causa C-118/94, citata. È degno di nota il fatto la Corte abbia costantemente affermato (sentenze 13 ottobre 1987, causa 236/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 3989; 8 luglio 1987, causa 247/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3029; 27 aprile 1988, causa 252/85, Commissione/Francia, Racc. pag. 2243; 3 luglio 1990, causa C-288/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2721; 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4221, e 19 gennaio 1994, causa C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages, Racc. pag. I-67), che la legislazione comunitaria sulla protezione degli uccelli selvatici mira a preservare un «patrimonio comune» la cui gestione è affidata agli Stati membri. In tal senso le direttive in questione hanno la funzione di tutelare l'ambiente in quanto interesse pubblico comunitario, in conformità a quanto ho rilevato, e non sembrano direttamente volte a garantire un diritto in favore dei singoli. Inoltre, nonostante il fatto che le direttive in parola siano state discusse dinanzi alla Corte, quest'ultima non si è pronunciata sulla questione se esse producano effetti diretti negli ordinamenti giuridici nazionali.

51 — Interessante è anche la sentenza della Corte 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania (citata supra, nota 21), riguardante l'efficacia vincolante della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/779/CEE, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione. La Corte sembra collegare l'esistenza di un obbligo delle autorità pubbliche in relazione alla tutela della salute dell'uomo ad un corrispondente diritto dei singoli. Al punto 16 della motivazione si afferma: «Occorre rilevare, sotto questo aspetto, che l'obbligo imposto agli Stati membri di prescrivere valori limite da non superare durante certi periodi e a condizioni determinate, di cui all'art. 2 della direttiva, persegue il "fine di tutelare in particolare la salute dell'uomo". Ciò implica che, ogniqualvolta il superamento dei valori limite possa mettere in pericolo la salute, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti (...)». Vale la pena di osservare che la salute umana viene assunta come ragione fondante l'attribuzione di diritti ai singoli. Ritengo tuttavia che in quel caso la salute costituisca un obiettivo particolare direttamente collegato alla tutela dell'ambiente. Inoltre, il collegamento tra l'ambiente e la salute è messo in luce dalla formulazione dell'art. 130 R del Trattato.

58. In effetti, la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta degli artt. 2, 3 e 8 della direttiva 85/337/CEE [52]. Riguardo all'effetto imperativo dell'art. 6, n. 2, della direttiva, l'avvocato generale Elmer, nelle sue conclusioni nella causa C-72/95 [53], ha osservato: «Secondo l'art. 6, n. 2, della direttiva, gli Stati membri vigilano affinché qualsiasi domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte siano messe a disposizione del pubblico e affinché al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere un parere prima dell'avvio del progetto. La direttiva impone pertanto agli Stati membri di istituire un procedura di audizione, che attribuisce ai privati il diritto di essere sentiti. Se l'attuazione della direttiva da parte di uno Stato membro ha come conseguenza che un progetto che può avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente non venga sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale, al cittadino resta precluso l'esercizio del suo diritto di essere sentito. La lacunosa trasposizione di una direttiva da parte dello Stato membro priva così il cittadino di un diritto attribuitogli dalla direttiva (...). Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il combinato disposto degli artt. 2, n. 1, 4, n. 2, e 6, n. 2, della direttiva conferisca dei diritti ai singoli» [54].

59. Credo che, qualora si dovesse ritenere che i ricorrenti rientrino tra il «pubblico» che potrebbe essere interessato dalla progettata costruzione delle due centrali elettriche nelle isole Canarie [55], essi disporrebbero dei diritti conferiti dalla direttiva 85/337/CEE. Tali diritti consentono loro di esigere, anzitutto, che il progetto formi oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale prima del rilascio dell'autorizzazione e, in secondo luogo, che i progetti dei lavori che hanno un impatto sull'ambiente, vale a dire i lavori indicati nell'allegato I della direttiva o, a certe condizioni, nell'allegato II, siano elaborati in conformità della procedura stabilita dagli artt. 5-10 della direttiva. In particolare, tale procedura attribuisce al pubblico anzitutto il diritto di accedere alle informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5, in secondo luogo, il diritto di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto e, infine, il diritto di esigere che detto parere venga preso in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione. Pertanto, se la contestata decisione della Commissione, con la quale si è stabilito di proseguire il finanziamento dei lavori in Spagna, in discussione nel presente procedimento, viola tali diritti, essa «riguardava» effettivamente i ricorrenti ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato e i ricorrenti erano legittimati, in linea di principio, ad impugnarla [56].

60. Ne consegue che il diritto comunitario derivato dà origine a particolari diritti accessori attinenti alla tutela dell'ambiente, i quali

52 — V. sentenza nella causa C-431/92, Commissione/Germania (citata supra, nota 40), punto 39.

53 — Conclusioni nella causa C-72/95, Kraaijeveld (Racc. 1996, pagg. I-5403, I-5431).

54 — Paragrafo 70 delle conclusioni. La Corte non si è tuttavia pronunciata sulla questione in quanto, sulla base delle circostanze fattuali della causa pendente dinanzi al giudice a quo, le parti non avevano fatto valere i diritti loro attribuiti dalla direttiva 85/337/CEE. Per tale motivo, la Corte si è limitata ad affermare che l'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337/CEE produce effetti diretti e che un giudice nazionale, il quale, in forza del diritto nazionale, ha il potere di applicare d'ufficio norme giuridiche non richiamate, deve osservare la succitata disposizione anche nel caso in cui non sia stata invocata dalla parte che ha interesse alla sua applicazione.

55 — Si noti che la direttiva 85/337/CEE non specifica chi sia il «pubblico» cui si riferiscono le disposizioni di cui trattasi, il che non è privo d'importanza. V. infra, paragrafo 96.

56 — Ovviamente, il fatto che la decisione della Commissione «riguardi» i ricorrenti non significa necessariamente che li riguardi anche individualmente (v. infra, paragrafo 66).

possono naturalmente essere salvaguardati mediante ricorso alle autorità giudiziarie. Tuttavia, qualora i diritti da far valere o gli interessi di natura ambientale del privato non vadano al di là di quelli descritti, la tutela prestata dall'ordinamento giuridico comunitario rimane lacunosa e frammentaria. Innanzi tutto, diritti o interessi giurisdizionalmente tutelati esistono soltanto laddove siano state adottate norme di diritto comunitario derivato dotate di efficacia diretta nell'ordinamento giuridico nazionale [57] e non possono pertanto sorgere allorché dette norme implichino l'imposizione di un obbligo in capo ad un singolo [58]. In secondo luogo, il far valere i diritti in questione contro le istituzioni comunitarie, proponendo dinanzi al Tribunale di primo grado ricorsi d'annullamento avverso loro atti, presenta in pratica difficoltà particolarmente gravi [59].

c) *Esistenza di uno specifico obbligo della Commissione di controllare che i lavori finanziati siano conformi alla normativa comunitaria sull'ambiente*

61. In aggiunta ai diritti che il diritto comunitario conferisce espressamente ai singoli (anzitutto) contro le autorità nazionali, ritengo che in certi casi particolari le norme comunitarie concernenti la tutela dell'ambiente impongano direttamente alle istituzioni comunitarie obblighi chiari e determinati la cui osservanza può essere chiesta giudizialmente dai singoli interessati. La Commissione ha un simile obbligo, ai sensi

57 — Si dovrebbe anche porre in risalto che il fatto che le direttive sull'ambiente conferiscano diritti in favore dei singoli non costituisce la regola. Giova osservare la posizione assunta dalla Corte nella sentenza 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava e a. (Racc. pag. I-483). In detta causa è sorta la questione se ai singoli fossero conferiti diritti dall'art. 4 della direttiva 75/442/CEE (v. supra, nota 39), il quale dispone: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti verranno smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:
— senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
— senza causare inconvenienti da rumori od odori;
— senza danneggiare la natura e il paesaggio».
Taluni privati avevano fatto valere tale disposizione dinanzi ai giudici nazionali, chiedendo l'annullamento della decisione di un'autorità nazionale chiamata all'applicazione della succitata disposizione, in quanto le norme nazionali non prevedevano le misure necessarie per incoraggiare la trasformazione ed il riciclaggio dei rifiuti. La Corte ha alla fine ritenuto che l'art. 4 della direttiva ha carattere programmatico ed enuncia gli obiettivi che gli Stati membri devono rispettare nell'adempimento degli obblighi più specifici loro imposti da altri articoli della direttiva. «Di conseguenza, la disposizione di cui trattasi va considerata come la delimitazione dell'ambito entro il quale deve svolgersi l'attività degli Stati membri in materia di trattamento dei rifiuti e non come norma che imponga di per sé l'adozione di misure concrete o un determinato metodo di smaltimento dei rifiuti. Essa non è perciò né incondizionata né sufficientemente precisa e non è quindi idonea a conferire diritti che i singoli possano far valere nei confronti dello Stato» (punto 14). V. anche sentenza 12 maggio 1987, cause riunite 372/85, 373/85 e 374/85, Traen e a. (Racc. pag. 2141).

58 — Un caratteristico esempio è fornito dalla sentenza della Corte 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro (Racc. pag. I-4705), che riguardava la direttiva del Consiglio 76/464/CEE (v. supra, nota 39). Dopo aver ribadito la propria posizione consolidata in merito all'effetto orizzontale e non-orizzontale delle direttive, la Corte ha affermato che disposizioni di direttive che impongono a chiunque scarichi cadmio di chiedere ed ottenere un'autorizzazione a tal fine non possono, di per sé stesse, e senza tenere conto delle norme nazionali di attuazione delle dette disposizioni, legittimare un aggravamento o una diminuzione della responsabilità penale per la violazione di queste ultime.

59 — L'ostacolo principale è costituito dal fatto che la lesione dei diritti attribuiti da una direttiva deriva di regola da una decisione assunta o da un atto compiuto da un organo nazionale che, sebbene correlato ad un atto di un'istituzione comunitaria, non è suscettibile di controllo giurisdizionale da parte dei giudici comunitari. V. sentenza nella causa Borelli (citata supra, nota 32). V. anche infra, nota 109.

del diritto primario e derivato, qualora si proponga di finanziare lavori con un probabile impatto sull'ambiente, come nella presente fattispecie. Per il caso di lavori analoghi a quelli di cui trattasi, inoltre, come è stato giustamente rilevato dai ricorrenti, con la decisione C(91) 440 la Commissione ha riconosciuto l'esistenza di tali obblighi e, per giunta, si è vincolata ad osservarli. Esaminiamo la questione più nei dettagli.

62. Inizierò osservando che le disposizioni del Trattato relative all'ambiente non costituiscono mere affermazioni di principio. L'art. 130 R, n. 1, può riferirsi in termini generali ad obiettivi in materia ambientale al cui perseguimento la politica comunitaria deve contribuire ed il n. 2 del medesimo articolo può delineare i principi generali di detta politica, ma l'ultima frase del primo comma dell'art. 130 R, n. 2, del Trattato impone alle istituzioni comunitarie un obbligo specifico e chiaro che si può ritenere produca effetti diretti nell'ordinamento giuridico comunitario. Esso dispone espressamente che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie».

63. Occorre anche rilevare che detto obbligo non è rimasto lettera morta, ma ha ricevuto attuazione nel diritto comunitario derivato, e proprio nel quadro della legislazione relativa al finanziamento comunitario di determinate iniziative aventi un impatto sull'ambiente. Come rilevato in precedenza, l'art. 7 del regolamento n. 2052/88 dispone: «Le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali (...) debbono essere conformi (...) alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti (...) la protezione dell'ambiente». Pertanto, per quanto attiene al finanziamento dei lavori per la costruzione delle due centrali elettriche nelle isole Canarie, la Commissione era tenuta a prendere in considerazione l'aspetto della protezione dell'ambiente e si è giustamente obbligata ad agire in tal senso con la decisione C(91) 440 [60].

64. Ritengo che i predetti obblighi imposti alla Commissione derivino da un ambito normativo che può, nei casi opportuni, attribuire ad una determinata categoria di soggetti il diritto di rivolgersi all'autorità giudiziaria al fine di garantire l'adempimento degli obblighi in questione. Inoltre, non è per caso che i giudici comunitari hanno già distinto l'esigenza di collegare gli obblighi imposti alle autorità nazionali, per mezzo di norme chiare di diritto comunitario derivato relative alla protezione dell'ambiente, all'attribuzione ai singoli della possibilità di assicurare, mediante ricorso alle autorità giudiziarie, l'osservanza dei suddetti obblighi. Tale è la conclusione che si deve dedurre dalla succitata giurisprudenza della Corte

60 — Nonostante le osservazioni del governo spagnolo, ritengo che la Commissione si sia effettivamente obbligata in tal senso. Nel preambolo alla decisione C(91) 440 si afferma: «considerando che, tenuto conto delle caratteristiche dell'investimento e del suo impattosull'ambiente, è obbligatorio conformarsi alla normativa comunitaria in materia, e soprattutto alla direttiva 85/337/CEE». L'art. 5 della decisione aggiunge: «L'inosservanza di qualunque requisito indicato nella presente decisione autorizza la Commissione a ridurre o revocare il contributo concesso (...)». Al punto C, n. 2, dell'allegato III della decisione si afferma inoltre che «qualora constati che una determinata operazione non ha rispettato o non rispetta la politica comunitaria, la Commissione deve sospendere l'erogazione dei fondi comunitari destinati a detta operazione e deve informarne l'autorità dello Stato membro incaricata dell'esecuzione del progetto di cui trattasi».

sull'effetto diretto delle direttive 80/68/CEE, 79/409/CEE e 80/779/CEE. Più specificamente, nella giurisprudenza dei giudici comunitari si rileva il chiaro intento di non lasciare il controllo dell'osservanza di tale legislazione comunitaria derivata ai soli soggetti privilegiati di cui all'art. 173, secondo comma, del Trattato, in quanto essa è considerata strettamente connessa con la tutela di un determinato gruppo di singoli. Sono del parere che la giurisprudenza della Corte dovrebbe informarsi allo stesso principio nei casi, come quello qui in esame, nei quali la normativa comunitaria non impone soltanto degli obblighi agli Stati membri, ma concerne direttamente anche l'attività delle istituzioni comunitarie. Inoltre, il fatto che la Commissione non intervenga direttamente sull'ambiente, limitandosi invece a finanziare un intervento, non significa necessariamente che le sue decisioni al riguardo non possano toccare determinati soggetti direttamente ed individualmente [61].

65. Credo si debba ammettere che nella presente causa l'osservanza, da parte della Commissione, dell'obbligo specifico e chiaro di tenere conto della salvaguardia degli interessi ambientali ed allo stesso tempo di conformarsi alla normativa comunitaria in materia ambientale durante il finanziamento dei lavori nelle isole Canarie non riguarda soltanto la Commissione, ma anche determinati singoli. Costoro possono chiedere una tutela giurisdizionale in caso di inosservanza di detto obbligo, sempre che, naturalmente, soddisfino i relativi requisiti procedurali.

66. Ritengo infine che nel quadro della presente causa i ricorrenti siano legittimati a far valere dinanzi al Tribunale di primo grado, da un lato, la violazione, da parte della Commissione, dei diritti loro conferiti dalla direttiva 85/337/CEE e, dall'altro, il danno che essi sostengono di avere sofferto in conseguenza del fatto che la Commissione ha omesso, come essi affermano, di verificare, prima di proseguire l'erogazione dei fondi, che i lavori fossero svolti in conformità della normativa comunitaria sull'ambiente. Certo, le considerazioni che precedono non conducono necessariamente alla conclusione che il ricorso proposto dinanzi al Tribunale sia ricevibile. Per decidere in merito alla ricevibilità della domanda dei ricorrenti occorre stabilire se essi soddisfacessero i requisiti essenziali di cui all'art. 173, quarto comma, del Trattato, in particolare il requisito secondo il quale la decisione impugnata deve riguardarli individualmente. Passo quindi all'analisi di tale questione.

61 — Particolarmente rivelatrice al riguardo è la recente sentenza 22 aprile 1997, causa C-395/95 P, Geotronics SA/Commissione (Racc. pag. I-2271). In conformità della consolidata giurisprudenza della Corte in materia di appalti di lavori pubblici finanziati dal Fondo europeo di sviluppo, gli interventi dei rappresentanti della Commissione, che si tratti di approvazioni o di dinieghi di approvazioni, di nulla-osta o dinieghi di concessione di nulla-osta, sono diretti soltanto a constatare che i presupposti del finanziamento comunitario sussistano o meno e che essi non hanno per oggetto né possono avere per effetto di intaccare il principio secondo il quale i contratti in questione rimangono contratti nazionali per gli Stati beneficiari (v. anche sentenze 10 luglio 1984, causa 126/83, STS/Commissione, Racc. pag. 2769; 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC e a./Commissione, Racc. pag. 2325, e 14 gennaio 1993, causa C-257/90, Italsolar/Commissione, Racc. pag. I-9).
La Corte ha tuttavia ritenuto che, alla luce delle particolarità della causa Geotronics, la decisione della Commissione che respingeva l'offerta formulata da una società, nel contesto del programma PHARE, per la fornitura di una strumentazione elettronica alla Romania riguardasse detta società individualmente. Per tale motivo la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva deciso in senso opposto. Pertanto, il fatto che la Commissione si limiti a finanziare un'iniziativa che non intraprende direttamente non impedisce, in linea di principio, che le sue decisioni in materia tocchino individualmente determinati soggetti.

B — *Sulla questione se la decisione impugnata riguardasse individualmente i ricorrenti*

67. Come rilevato in precedenza, il Tribunale, nell'ordinanza impugnata, è pervenuto alla conclusione che la decisione contestata non riguardava individualmente i ricorrenti e per tale motivo ha dichiarato irricevibile il ricorso. Nel presente procedimento i ricorrenti contestano tale affermazione.

68. I ricorrenti si oppongono anche al fatto che il Tribunale si sia conformato ad una giurisprudenza consolidata per la quale la decisione di un'istituzione comunitaria può riguardare individualmente soggetti diversi dal destinatario soltanto qualora li concerna a causa di determinate qualità loro particolari o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo al destinatario. Tale è la premessa maggiore del ragionamento di diritto seguito dal Tribunale.

69. Dinanzi alla Corte i ricorrenti hanno inoltre sostenuto che i giudici comunitari, soprattutto nel loro caso, dovrebbero prescindere dalle rigide restrizioni procedurali imposte dalla suddetta giurisprudenza. Al riguardo essi fanno valere la natura particolare dell'interesse alla tutela dell'ambiente, gli sviluppi, a livello nazionale ed internazionale, diretti ad una più efficace tutela giurisdizionale degli interessi di natura ambientale ed il pericolo costituito dalla lacuna giuridica nella tutela di detti interessi, determinata dall'ordinanza impugnata. Essi propongono una serie di criteri che, a loro parere, i giudici comunitari dovrebbero valutare allorché sono chiamati a decidere sulla ricevibilità di un ricorso relativo ad una questione di deterioramento dell'ambiente.

70. Esaminerò poi la questione se la contestata ordinanza del Tribunale debba ritenersi corretta. Nel far ciò distinguerò tra b) la posizione assunta dal Tribunale nei confronti delle persone fisiche ricorrenti e c) quella adottata riguardo alle associazioni per la difesa dell'ambiente ricorrenti. Ritengo tuttavia essenziale, prima di passare all'esame di tali punti, richiamare una questione discussa dalle parti, che esse ovviamente valutano da posizioni contrapposte, che riguarda a) la qualità e la completezza della tutela giurisdizionale prestata dai giudici nazionali (spagnoli).

a) *La tutela giurisdizionale prestata dai giudici nazionali come motivo per escludere la legittimazione ad agire dei ricorrenti*

71. La portata della tutela giurisdizionale che una persona fisica può chiedere ed ottenere nell'ambito degli ordinamenti giuridici

nazionali costituisce generalmente una delle questioni esaminate allorché si cerchi la corretta interpretazione ed applicazione dei fondamentali requisiti procedurali stabiliti dall'art. 173, quarto comma, del Trattato. Sebbene, da un punto di vista teorico, io sia contrario a prendere in considerazione tale fattore, in quanto la possibilità di adire i giudici nazionali non preclude la possibilità di contestare direttamente dinanzi ai giudici comunitari la legittimità di una decisione adottata da un'istituzione comunitaria, laddove siano soddisfatti i requisiti procedurali di cui all'art. 173, quarto comma, del Trattato [62], ritengo occorra porre in evidenza gli ulteriori punti che seguono.

72. i) Innanzi tutto, non condivido l'opinione espressa dal governo spagnolo secondo cui i ricorrenti chiedono ai giudici comunitari una pronuncia sulla legittimità di una decisione di un'autorità nazionale e per tale motivo hanno congegnato la presente controversia sulla decisione della Commissione, che in realtà non li riguarda. Io credo che i ricorrenti semplicemente contestino la decisione di un'istituzione comunitaria e adducano la violazione, da parte di questa, di una norma di diritto comunitario, violazione che, a loro giudizio, lede loro diritti ed interessi giuridicamente tutelati [63]. Il fatto che la decisione controversa riguardi lavori d'infrastruttura in Spagna non significa necessariamente che le persone che intendano impugnarla debbano previamente adire i giudici spagnoli. Né significa, almeno in teoria, che detta decisione non possa ledere di per sé stessa i diritti e gli interessi di determinati soggetti, indipendentemente dal fatto che esistano provvedimenti amministrativi nazionali riguardanti i suddetti lavori, contro i quali è possibile esperire soltanto i rimedi offerti dal diritto nazionale.

73. ii) La Commissione ed il governo spagnolo sostengono inoltre che i ricorrenti avrebbero potuto ottenere un'adeguata tutela giurisdizionale qualora si fossero limitati a chiedere un risarcimento dinanzi ai giudici nazionali; nel relativo procedimento avrebbero potuto sollevare la questione della legittimità della decisione della Commissione diretta a proseguire l'erogazione dei fondi e, in caso di dubbi, il giudice nazionale avrebbe potuto sottoporre, in via pregiudiziale, una pertinente questione alla Corte di giustizia.

62 — Di conseguenza, la qualità della tutela giurisdizionale prestata in forza del diritto nazionale non può essere utilizzata quale criterio per sindacare la correttezza dell'interpretazione di tali requisiti procedurali e per verificare se in ciascun caso le peculiari circostanze di fatto possano averli soddisfatti, soprattutto perché ciò non è espressamente previsto dall'art. 173, quarto comma, del Trattato. Inoltre, non riesco ad immaginare che i giudici comunitari si incarichino di esaminare dettagliatamente tale qualità soltanto per poterla confrontare con la tutela giurisdizionale da essi prestata. Per tale motivo, il Tribunale, a mio parere, ha agito correttamente non traendo alcuna conclusione da tale questione, nonostante le parti lo avessero invitato a farlo.

63 — Ciò anche perché il richiamo della Spagna alla sentenza Borelli (citata supra, nota 32) non è pertinente sul punto. I ricorrenti non hanno chiesto al Tribunale di pronunciarsi sulla legittimità di una decisione adottata dalle autorità spagnole nel quadro dell'iter decisionale comunitario, come è accaduto nella causa Borelli. Pertanto, i ricorrenti non hanno sostenuto che la contestata decisione della Commissione fosse illegittima in quanto fondata su una decisione illegittima o su inadempimenti delle autorità spagnole. Essi affermano che la Commissione non ha controllato esclusivamente alla luce del diritto comunitario, come avrebbe dovuto, la legittimità degli atti o delle omissioni delle autorità nazionali. Di conseguenza, il loro argomento si pone su basi diverse rispetto alla causa Borelli. Nella causa citata il ricorso era presentato contro un atto comunitario che giuridicamente richiedeva il concorso delle autorità nazionali e gli argomenti dei ricorrenti si riferivano esclusivamente all'illegittimità del parere emesso a livello nazionale. Ciononostante, la sentenza Borelli non è del tutto estranea alla presente causa (v. infra, nota 109).

Essi sottolineano poi che tale soluzione sarebbe stata la più adeguata, se si tiene conto del fatto che il giudice nazionale è competente in via ordinaria per l'applicazione del diritto comunitario.

74. Ritengo sia utile osservare che, come risulta dai documenti contenuti nel fascicolo di causa e dalle osservazioni presentate dalle parti all'udienza dinanzi alla Corte, alcuni dei ricorrenti hanno tentato di impedire lo svolgimento dei lavori in questione esperendo i rimedi appropriati dinanzi ai giudici nazionali competenti. Tali cause sono ancora pendenti. D'altro lato, nessun giudice spagnolo ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla legittimità della decisione di cui trattasi, diretta a proseguire il finanziamento dei lavori nelle isole Canarie. Né vedo come potrebbe sollevarsi la questione della legittimità di detta decisione nel quadro di procedimenti nazionali. Questi ultimi possono riguardare soltanto la legittimità delle autorizzazioni amministrative concesse per la costruzione delle centrali elettriche o quella della valutazione dell'impatto ambientale. Ma quand'anche si potesse, eccezionalmente, sollevare una tale, ulteriore questione [64], la tutela offerta dal giudice nazionale non sarebbe certo di così ampia portata quanto quella che sarebbe stata assicurata ai ricorrenti qualora il loro ricorso fosse stato accolto dal Tribunale di primo grado. La sentenza del giudice nazionale non può spingersi sino all'esame della legittimità del finanziamento di per sé né, a fortiori, condurre all'annullamento della decisione della Commissione diretta alla sua prosecuzione.

75. In conclusione, se i ricorrenti soddisfano i requisiti di natura procedurale per impugnare direttamente la decisione della Commissione in forza dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, qualunque sia il tipo di tutela giurisdizionale offerto dal diritto nazionale, questa non può assolutamente valere quale elemento ostativo alla loro legittimazione ad agire avanti al Tribunale di primo grado.

b) *Legittimazione ad agire delle persone fisiche ricorrenti*

76. Innanzi tutto, non ritengo che i ricorrenti possano contestare la principale premessa del ragionamento adottato dal Tribunale affermando che nel loro caso l'art. 173, quarto comma, del Trattato, come costantemente interpretato dalla Corte, non deve trovare ricevibilità. Il severo e, effettivamente, restrittivo criterio di ammissibilità per il quale l'atto impugnato deve interessare i ricorrenti individualmente è stato espressamente stabilito dal diritto comunitario primario. Interpretando correttamente la disposizione pertinente, il Tribunale esige che i soggetti che non sono destinatari della decisione di un'istituzione comunitaria invochino e dimostrino l'esistenza di particolari qualità loro peculiari o di circostanze di fatto che li caratterizzino individualmente e li

64 — La sola situazione ipotetica che riesco a immaginare è quella in cui la decisione della Commissione venga fatta valere dalle autorità spagnole dinanzi ai giudici nazionali onde giustificare l'avvio della costruzione delle centrali elettriche nelle isole Canarie senza valutazione dell'impatto ambientale. In altre parole, le autorità spagnole potrebbero sostenere di non aver effettuato la valutazione dell'impatto ambientale in conformità della direttiva 85/337/CEE in quanto ciò non era essenziale nel caso di specie, come è confermato, peraltro, dalla posizione assunta dalla Commissione, che ha continuato a finanziare i lavori. Anche in tal caso, ovviamente, per disattendere questo argomento il giudice nazionale (sull'assunto che, ai sensi della direttiva, la valutazione fosse obbligatoria) non dovrebbe previamente statuire sulla legittimità della decisione della Commissione né, a fortiori, sottoporre alla Corte una questione da risolversi in via pregiudiziale.

distinguano da qualsiasi altra persona [65]. Tale affermazione non può essere posta in dubbio né dalla particolare natura dell'interesse alla tutela dell'ambiente né dagli altri elementi addotti dai ricorrenti e relativi ai recenti sviluppi di diritto nazionale ed internazionale in materia di protezione dell'ambiente [66].

77. Tuttavia, i ricorrenti sostengono anche che il Tribunale ha errato in diritto, mal interpretando la norma di procedura contenuta nell'art. 173, quarto comma, del Trattato e traendo conclusioni sbagliate dalla giurisprudenza della Corte in materia. Tale motivo di ricorso è formalmente ricevibile e passo pertanto ad esaminarlo.

i) Giurisprudenza in materia

78. aa) Ritengo sia essenziale richiamare la giurisprudenza in cui la Corte ha interpretato e precisato il suddetto requisito procedurale. Innanzi tutto, occorre porre in rilievo che, nonostante l'apparente omogeneità delle sue pronunce, o quanto meno della loro formulazione, la Corte non afferma di conformarsi ad un punto di vista immutabile [67]. Anzi, è disposta ad attenuare gli ostacoli di natura procedurale, laddove le particolarità del caso lo richiedano, al fine di prestare una più efficace tutela giurisdizionale [68].

79. In primo luogo, la legittimazione dei singoli non presenta particolari problemi nei casi in cui essi abbiano preso parte alla preparazione dell'atto impugnato [69] o allorché il diritto comunitario stabilisca una procedura speciale, preliminare all'adozione dell'atto, cui detti singoli possono partecipare presentando osservazioni. In base a tale ragionamento, è stato ritenuto ricevibile un ricorso, proposto da una società che aveva denunciato alla Commissione un accordo tra i suoi concorrenti contrario all'art. 85 del Trattato,

65 — In ogni caso non mi soffermerò sull'altro elemento, relativo al modo in cui i ricorrenti si distinguono «in modo analogo al destinatario». La sussistenza di tale specifico requisito, non espressamente stabilito dalla pertinente disposizione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, è giustamente pretesa dal giudice comunitario nelle cause di natura economica, ma non può avere il medesimo ruolo in cause analoghe alla presente, in quanto, in caso contrario, ciò priverebbe detta disposizione di qualsiasi effetto. Il risultato costituirebbe una *reductio ad absurdum* per la quale i singoli o le associazioni per la difesa dell'ambiente, nei procedimenti avviati contro una decisione della Commissione riguardante lo stanziamento di aiuti ad uno Stato membro per lavori che hanno un'incidenza sull'ambiente, dovrebbero dimostrare di trovarsi in una posizione identica, giuridicamente e di fatto, a quella del destinatario della decisione, vale a dire di poter essere assimilati allo Stato cui è concesso il finanziamento. Per il resto il requisito della «caratterizzazione» rimane, per quanto riguarda i ricorrenti, del tutto legittimo ed attuale.

66 — Le limitazioni di natura procedurale contenute nell'art. 173, quarto comma, del Trattato non possono essere messe in discussione nemmeno laddove l'interesse in gioco sia la tutela dell'ambiente. L'importanza della preservazione dell'ambiente, sottolineata dalla dichiarazione di Rio, dall'Agenda 21 e da altri testi collegati, non può esonerare i ricorrenti dall'applicazione delle suddette limitazioni. Inoltre, la Corte ha recentemente dichiarato che il quinto programma d'azione sull'ambiente, approvato il 1° febbraio 1993 dal Consiglio e dai rappresentanti degli Stati membri, mira a creare un quadro per la definizione e la messa in atto della politica della Comunità in materia di ambiente, ma non comporta norme giuridiche vincolanti (v. sentenza Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo e a., citata supra, nota 33, punto 32).

67 — Mi richiamo, ad esempio, alla variazione rispetto ad un precedente orientamento introdotta dalla Corte con la sentenza 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione (Racc. pag. I-2477). Riguardo a detta causa, v. infra, paragrafo 86.

68 — Ad esempio, la Corte ha interpretato il criterio procedurale di cui trattasi in senso ampio ed in modo favorevole ai ricorrenti nella sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts (Racc. pag. 1339), in cui ha affermato che non soltanto le formazioni politiche esistenti, bensì anche le formazioni non ancora identificabili erano legittimate a proporre ricorso avverso la decisione del presidente del Parlamento vertente sulla ripartizione degli stanziamenti approvati destinati a finanziare le spese sostenute dalle formazioni politiche per le elezioni del 1982.

69 — V. sentenza 20 marzo 1985, causa 264/82, Timex Corporation/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 849), riguardo all'adozione di un regolamento antidumping.

contro una decisione della stessa Commissione diretta ad esentare detto accordo, in forza dell'art. 85, n. 3, dal divieto stabilito dall'art. 85, n. 1 [70]. Sono stati ritenuti legittimati ad agire anche soggetti che avevano denunciato alla Commissione l'illegittimità di un provvedimento di aiuto statale ed avevano presentato osservazioni nella procedura ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato [71].

80. Il motivo per il quale la Corte ha ammesso in definitiva la ricevibilità dei ricorsi proposti nelle succitate cause è stato esposto nella sentenza Cofaz [72] nei seguenti termini: «Emerge dalla costante giurisprudenza che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possano sostenere di essere riguardati ai sensi dell'art. 173, 2 comma, solo se detta decisione li riguarda a causa di determinate qualità loro particolari e di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e quindi li distingua in modo analogo ai destinatari (...). Per quanto riguarda più particolarmente detta situazione di fatto, la Corte ha ripetutamente affermato che, nei casi in cui un regolamento offre alle imprese reclamanti *garanzie procedurali* che consentano loro di chiedere alla Commissione di accertare un'infrazione delle norme comunitarie, dette imprese devono disporre di un'azione a tutela dei loro interessi legittimi (...)» [73].

81. Per converso, laddove le norme comunitarie non prevedano una simile procedura, risulta difficile per i singoli che si trovino in situazioni analoghe a quelle indicate in precedenza ottenere tutela dai giudici comunitari [74].

82. bb) In altri casi le azioni esercitate dai singoli cozzano frequentemente contro la

70 — In quel caso la Corte si è fondata sull'importanza della procedura ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17/62, a norma del quale determinati soggetti possono chiedere alla Commissione di accertare una violazione dell'art. 85 del Trattato. È quindi logico che gli stessi soggetti possano adire l'autorità giudiziaria al fine di tutelare i loro interessi riconosciuti dal regolamento n. 17/62 (v. sentenza 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875).

71 — Sentenze 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391), e Cook/Commissione (citata supra, nota 7). Lo stesso vale, laddove la procedura prevista dalla norma in questione non sia stata seguita dalla Commissione, per i soggetti che avrebbero potuto presentare osservazioni qualora fosse stato applicato l'art. 93, n. 2 (sentenza Matra/Commissione, citata supra, nota 7). In detta sentenza la Corte ha posto in rilievo la natura particolare della procedura prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato ed il diritto di essere sentiti attribuito ai soggetti «interessati». Occorre rilevare che anche un'impresa concorrente può impugnare una decisione della Commissione che dichiari un'operazione di concentrazione tra società compatibile con il mercato comune qualora abbia presentato osservazioni in conformità della procedura stabilita dal regolamento n. 4064/89 e le sia stato risposto che le sue osservazioni sarebbero state prese in considerazione. Un'impresa concorrente può altresì impugnare una dichiarazione della Commissione secondo cui l'operazione di concentrazione di cui trattasi non ha dimensione comunitaria e non rientra quindi nel campo di applicazione del regolamento n. 4064/89. Tale è anche la posizione assunta dal Tribunale nelle sentenze 19 maggio 1994, Air France/Commissione (citata supra, nota 7), e 24 marzo 1994, Air France/Commissione (citata supra, nota 19).

72 — V. supra, nota 71.

73 — Punti 22 e 23 (il corsivo è mio).

74 — Ad esempio, una decisione della Commissione che conceda un contributo FEAOG a determinate imprese non può essere impugnata dalle imprese concorrenti (sentenza 10 dicembre 1969, cause riunite 10/68 e 18/68, Eridania/Commissione, Racc. pag. 459). Per lo stesso motivo, inoltre, i soggetti che hanno ricevuto aiuti statali non sono ritenuti individualmente toccati da una decisione della Commissione che dichiari detti aiuti incompatibili con il mercato comune (sentenza Van der Kooy, citata supra, nota 12).

consolidata giurisprudenza della Corte secondo la quale un provvedimento non può riguardare i ricorrenti individualmente allorché si applica a situazioni determinate oggettivamente e produce effetti giuridici su categorie di persone considerate in modo generale e astratto. Occorre altresì rilevare che la questione di stabilire se il provvedimento impugnato sia per sua natura oggettivo non va confusa con il numero dei soggetti da esso riguardati. Una singola persona può essere riguardata da una decisione, ma ciò non significa che lo sia «individualmente» ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato [75]. Inoltre, «(...) la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento (...) non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da questo provvedimento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in esame (...)» [76].

83. cc) Inoltre, la Corte pare ammettere che un atto interessi individualmente il ricorrente solo laddove questi appartenga ad un «circolo chiuso» di soggetti. Ritengo tuttavia che la giurisprudenza della Corte in materia mostri oscillazioni e sviluppi significativi.

1) Inizialmente, ad esempio nelle cause Toepfer [77] e Bock [78], la Corte ha ritenuto decisivo per la ricevibilità del ricorso il fatto che il «numero e l'identità degli importatori interessati erano già determinati e controllabili» prima dell'adozione della decisione. Essa ha anche ritenuto che la Commissione fosse in condizione di sapere che la sua decisione avrebbe riguardato gli interessi e la situazione giuridica «esclusivamente» di detti importatori. Essa ha poi concluso che «una siffatta situazione di fatto caratterizza gli importatori stessi rispetto a qualsiasi altra persona e li individua in modo analogo al destinatario» [79].

2) Successivamente, la Corte risulta aver definito il circolo chiuso dei potenziali ricorrenti individualmente interessati dalla decisione impugnata in modo più favorevole ai singoli rispetto a quanto avvenuto in precedenza. Nella causa Piraiki-Patraiki [80], concernente un ricorso d'annullamento avverso una decisione della Commissione che autorizzava la Francia ad adottare misure di salvaguardia

75 — V., ad esempio, sentenza Spijker (citata supra, nota 7). In detta sentenza è stato affermato che la decisione con la quale la Commissione consentiva a Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi di escludere prodotti quali spazzole, pennelli e simili, importati dalla Cina, non interessava la ricorrente nonostante essa fosse, all'epoca, il solo importatore negli Stati membri dei suddetti prodotti. La Corte ha ritenuto che la decisione della Commissione riguardava la ricorrente, come importatrice di tali prodotti, alla stessa stregua di qualsiasi altro operatore economico che si trovasse, in atto o in potenza, in una situazione identica.

76 — Sentenza Buralux e a. (citata supra, nota 29, punto 24). V. altresì sentenza 15 giugno 1993, causa C-264/91, Albertal e a./Consiglio (Racc. pag. I-3265, punto 16).

77 — Sentenza 1° luglio 1965, cause riunite 106 e 107/63, Toepfer/Commissione (Racc. pag. 497).

78 — Sentenza 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock/Commissione (Racc. pag. 897).

79 — V. sentenza Bock/Commissione, citata (punto 10).

80 — Sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki/Commissione (Racc. pag. 207).

contro le importazioni di filato di cotone dalla Grecia, proposto da un gruppo di imprese esportatrici greche, la Corte ha affermato che «(...) si deve osservare che il fatto di aver stipulato, prima dell'adozione della decisione litigiosa, contratti il cui adempimento era previsto per i mesi nei quali si è poi applicata detta decisione costituisce una situazione di fatto che le contraddistingue rispetto a qualunque altra persona toccata da detta decisione, in quanto l'adempimento dei loro contratti è stato impedito, in tutto o in parte, dall'adozione di detta decisione» [81]. È degno di nota il fatto che in detta causa la Commissione aveva sollevato la questione della ricevibilità dei ricorsi in quanto ignorava, al momento dell'adozione della decisione, il numero di contratti già stipulati per il periodo in cui essa sarebbe stata applicata. La Corte ha affermato: «A questo proposito si deve osservare che la soluzione della questione del se e in qual misura la Commissione sapesse o potesse sapere quali erano gli esportatori greci che avevano stipulato contratti relativi al periodo in cui si sarebbe applicata la decisione litigiosa dipende strettamente dall'interpretazione che si darà dell'art. 130 dell'atto di adesione, ed in particolare dal se la Commissione, prima di autorizzare un provvedimento di salvaguardia ai sensi di detta disposizione, *abbia l'obbligo di procedere ad un'indagine esauriente circa gli effetti economici della decisione da adottarsi* e circa le imprese che verranno toccate da detta decisione (...)» [82]. Osservo che in tale sentenza la Corte ha preso le distanze dalla condizione, originariamente stabilita, relativa alla definizione del «circolo chiuso», vale a dire che i soggetti rientranti in detto circolo chiuso dovevano necessariamente essere noti all'autorità al momento dell'adozione dell'atto impugnato. Nel formare questa opinione la Corte ha tenuto conto della specifica natura degli obblighi incombenti alla Commissione nell'adozione della decisione impugnata e del rapporto intercorrente tra detti obblighi e la tutela degli interessi giuridici dei ricorrenti.

84. Tale tendenza è stata confermata dalla sentenza Sofrimport [83]. La causa riguardava un ricorso proposto da un importatore di mele dal Cile contro i regolamenti della Commissione che sospendevano il rilascio di titoli d'importazione per dette merci e fissavano quantitativi di importazione. Nonostante l'opinione difforme dell'avvocato generale [84], la Corte ha ritenuto che gli importatori di mele cilene in corso di spedizione al momento dell'adozione del regolamento in questione costituissero «un gruppo ristretto, sufficientemente individuato rispetto a tutti gli altri importatori di mele cilene e che non può essere ampliato dopo l'entrata in vigore delle controverse misure di sospensione» [85]. Si può osservare che la Corte non fa più riferimento a soggetti determinati quanto a numero ed identità, bensì ad un «gruppo ristretto», «sufficientemente individuato».

81 — Punto 19.

82 — Punto 21 (il corsivo è mio).

83 — Citata supra, nota 67.

84 — Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa C-152/88, Sofrimport (Racc. 1990, pag. I-2492), presentate il 22 novembre 1989.

85 — Punto 11.

85. Per giungere a tale conclusione la Corte ha tenuto conto, analogamente alla causa Piraiki-Patraiki, degli specifici obblighi incombenti alla Commissione, in forza delle norme comunitarie, relativamente alla formazione della decisione impugnata. In effetti, un regolamento del Consiglio aveva imposto alla Commissione di tenere conto, nell'adozione delle misure di salvaguardia, della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità. È degno di nota anche il fatto che nella sentenza Sofrimport si affermi esplicitamente che, qualora una norma comunitaria conferisca una protezione particolare ad uno specifico gruppo di importatori, questi «debbono poter esigere che detta protezione sia rispettata ed essere in grado di proporre a tal fine un ricorso giurisdizionale» [86].

86. La sentenza Sofrimport è rilevante anche per altri aspetti. In essa la Corte ha ammesso che era possibile esistesse un «circolo chiuso» di soggetti, legittimati ad esercitare un'azione in forza dell'art. 173 del Trattato, entro un «circolo aperto» di soggetti cui tale possibilità procedurale era preclusa. Pertanto, l'atto comunitario non deve interessare esclusivamente i membri di tale circolo chiuso (nella causa Sofrimport, uno specifico gruppo di importatori), ma può anche riguardare, in modo obiettivo naturalmente, soggetti rientranti nel circolo aperto degli importatori attuali o potenziali [87]. Tuttavia, è essenziale che detto circolo chiuso sia «sufficientemente individuato» [88]. Ai fini di tale individuazione, la Corte ha attribuito particolare importanza alla natura ed alla portata degli obblighi imposti alla Commissione dalla normativa applicabile.

3) Desidero ora concentrare l'attenzione su due sentenze della Corte che hanno posto in evidenza l'importanza attribuita dai giudici comunitari agli effetti che la decisione impugnata può avere sul ricorrente. Tali effetti possono dare origine ad una situazione di fatto che «distingue» sufficientemente il ricorrente.

87. Nella causa Extramet [89] un importatore chiedeva l'annullamento di un regolamento che imponeva dazi antidumping sulle importazioni nella Comunità di taluni prodotti

86 — Punto 12.

87 — La Corte sembra aver abbandonato la tesi contraria, adottata nella sentenza 25 marzo 1982, causa 45/81, Moksel (Racc. pag. 1129). In detta causa un'impresa esportatrice di carni aveva proposto ricorso avverso un regolamento che sospendeva la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione di carni bovine, fondando la propria legittimazione ad agire sul fatto che essa apparteneva ad una cerchia chiusa, nota in anticipo e pienamente individuata, di imprese che avevano presentato domande di restituzione prima dell'entrata in vigore del regolamento, ancora pendenti. La Corte non ha accolto la tesi della ricorrente, nonostante l'opinione contraria dell'avvocato generale, ritenendo che la cerchia dei soggetti globalmente interessati dal regolamento non costituisse una cerchia chiusa. «Dato che l'art. 1 del regolamento n. 3318/80 riguarda sia le domande precedenti che quelle presentate durante il periodo di sospensione, la natura di regolamento dell'atto controverso non viene meno per il solo fatto che fosse possibile eventualmente determinare il numero o persino l'identità di taluni operatori economici interessati, tanto più che tale possibilità non esisteva, per definizione, nel caso di altri operatori economici ugualmente riguardati dal regolamento n. 3318/80» (punto 17).

88 — Punto 11 della sentenza Sofrimport (citata supra, nota 67).

89 — Sentenza 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet/Consiglio (Racc. pag. I-2501).

provenienti dalla Cina e dall'Unione Sovietica. Sulla base della giurisprudenza dell'epoca, la Corte ha effettuato una distinzione tra produttori, esportatori e denuncianti, da un lato, e importatori indipendenti dall'altro. Con riguardo a questi ultimi, la questione della ricevibilità è stata trattata dalla Corte in maniera particolarmente succinta [90]. Di conseguenza la Extramet, come importatrice indipendente di calcio metallico, non poteva ritenersi riguardata dal regolamento impugnato in ragione del suo status, che non la distingueva da qualsiasi altra impresa che svolgeva le medesime attività o avrebbe potuto svolgerle in avvenire [91].

88. L'avvocato generale Jacobs aveva tuttavia proposto alla Corte di rimuovere l'ostacolo, affermando: «Di conseguenza, sono del parere che la Corte debba riconoscere che un provvedimento con il quale viene istituito un dazio antidumping riguarda direttamente ed individualmente qualsiasi impresa che sia in grado di dimostrare (...) di essere individuata, esplicitamente o implicitamente, dal provvedimento di cui trattasi (...). La Corte dovrebbe a mio giudizio chiarire la propria giurisprudenza, affermando "ex professo" che, almeno in materia di antidumping, non è necessario, per accertare la legittimazione ad agire di un ricorrente, che quest'ultimo sollevi l'ulteriore questione della natura sostanziale di regolamento o di decisione del provvedimento contestato.

La suddetta impostazione è coerente con le finalità dell'art. 173, il quale si propone di consentire alle persone di impugnare provvedimenti che abbiano una *particolare incidenza* su di loro, pur limitando il diritto di impugnare regolamenti, onde evitare il rischio che il loro annullamento sia richiesto da una categoria illimitata di soggetti (...)» [92].

89. La Corte, dopo aver ricordato che un regolamento antidumping può toccare determinate imprese in conseguenza di talune qualità che sono loro peculiari e che le contraddistinguono rispetto a qualsiasi altro soggetto, ha affermato che «la ricorrente ha fornito prova dell'esistenza di un complesso di elementi atti a dimostrare il ricorrere di una situazione particolare che, in relazione al provvedimento di cui trattasi, la contraddistingue rispetto a qualsiasi altro operatore economico. Essa è infatti la *principale importatrice del prodotto* oggetto della misura antidumping e, nel contempo, *l'utilizzatrice finale di tale prodotto*. Inoltre, le sue attività economiche dipendono in larghissima misura

90 — La Corte ha ritenuto che i regolamenti che impongono dazi antidumping temporanei e definitivi si configurino nei confronti degli importatori indipendenti come «provvedimenti di portata generale (...) poiché si applicano a situazioni determinate obiettivamente e comportano effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto» (sentenza 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse Italia SpA/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3463, punto 9). Conformemente alla propria giurisprudenza consolidata la Corte si è rifiutata di riconoscere un diritto d'azione agli importatori indipendenti anche laddove la causa riguardi l'unico importatore in uno Stato del prodotto sul quale è stato imposto il dazio (ordinanze 8 luglio 1987, causa 279/86, Sermes/Commissione, Racc. pag. 3109, e 11 novembre 1987, causa 205/87, Nuova Ceam/Commissione, Racc. pag. 4427), in quanto «la natura di regolamento di un atto non è messa in forse dalla possibilità di determinare il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in ragione di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione allo scopo di quest'ultimo» (sentenze 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt, Racc. pag. 541, e Alusuisse, punto 11).

91 — In altre parole, il regolamento, per quanto riguardava gli importatori indipendenti, non poteva essere considerato equivalente ad una decisione che li concernesse individualmente, ma conteneva norme generali e astratte, che, per loro natura, non riguardavano le persone individualmente.

92 — Conclusioni presentate il 21 marzo 1991, paragrafi 75 e 76 (il corsivo è mio).

dalle suddette importazioni e subiscono *gravi ripercussioni* in conseguenza del controverso regolamento, tenuto conto del ristretto numero di fabbricanti del prodotto considerato nonché della circostanza che essa incontra difficoltà a rifornirsi presso l'unico produttore comunitario, il quale è per giunta il suo principale concorrente per il prodotto finito» [93].

90. Nella causa Codorniu [94] la Corte era chiamata a pronunciarsi su un ricorso proposto da un produttore spagnolo di vini spumanti contro la disposizione di un regolamento che stabiliva le condizioni per l'impiego della dicitura «crémant» per i vini spumanti. Il Consiglio aveva sollevato eccezione di irricevibilità, affermando che detto provvedimento aveva natura meramente normativa e non interessava la ricorrente, salvo che in qualità di produttore che utilizzava la dicitura «crémant», vale a dire allo stesso modo in cui interessava qualsiasi altro produttore nella medesima situazione. Nelle sue conclusioni in quella causa [95] l'avvocato generale Lenz ha rilevato anzitutto come fosse pacifico che il provvedimento controverso aveva carattere normativo. Ciononostante, egli non ha ritenuto che il ricorso andasse semplicemente dichiarato irricevibile, o che fosse necessario un dettagliato esame della questione se la misura in discussione, sebbene, nel suo complesso, di natura normativa, avesse tuttavia l'effetto di una decisione nei confronti della ricorrente. Al contrario, egli ha valutato se il provvedimento interessasse la ricorrente «individualmente». Per risolvere tale questione, l'avvocato generale ha innanzi tutto considerato se, tra le imprese interessate dal divieto di utilizzare la dicitura «crémant», poteva essere identificata una categoria comprendente un numero determinato di soggetti che non potesse essere integrato dopo l'adozione del provvedimento in esame. L'impresa ricorrente rientrava in effetti in tale categoria chiaramente individuata [96]. Questo elemento non è tuttavia sufficiente in quanto, conformemente alla giurisprudenza, deve esistere una relazione specifica tra la situazione del ricorrente ed il provvedimento impugnato. Tale relazione, che consente anche di identificare la «categoria» dei potenziali ricorrenti che agirebbero in forza dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, può essere quello individuato nella sentenza Extramet. Il criterio pertinente è dato dagli *effetti* che un provvedimento produce su una determinata impresa e che possono essere distinti dagli effetti prodotti nei confronti di altri soggetti [97]. Alla luce delle prove addotte dalla ricorrente in relazione all'incidenza che aveva su di essa il provvedimento impugnato, l'avvocato generale ha infine concluso che «la ricorrente riveste una posizione di rilievo nella cerchia degli operatori economici interessati anche per gli *effetti* che l'atto produce per la sua impresa, e (...) pertanto tale atto la riguarda individualmente» [98]. La Corte è pervenuta alla medesima

93 — Sentenza Extramet (citata supra, nota 89), punto 17 (il corsivo è mio).

94 — Sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853).

95 — Conclusioni presentate il 27 ottobre 1992.

96 — Vale a dire quella dei produttori che utilizzavano la dicitura «crémant» prima dell'entrata in vigore del regolamento in questione.

97 — Il criterio degli effetti sulla situazione del ricorrente non è stato applicato soltanto nelle cause Extramet e Codorniu. Anche in cause nelle quali i ricorrenti hanno preso parte alla preparazione dell'atto impugnato, apparendo quindi individualmente interessati da questo (v. supra, paragrafo 79), la Corte riconosce che le condizioni essenziali di cui all'art. 173 sono soddisfatte solo qualora il danno che i ricorrenti possono subire sia di una certa gravità. Pertanto, le imprese che hanno partecipato alla procedura prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato sono legittimate a proporre ricorso dinanzi ai giudici comunitari onde opporsi ad un provvedimento di aiuto statale «(...) se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata (...)» (sentenza Cofaz, citata supra, nota 71, punto 25).

98 — Paragrafo 64 delle conclusioni.

conclusione attraverso un ragionamento evidentemente più ellittico [99].

91. Non si deve tuttavia esagerare l'importanza e la portata della mitigazione del rigore della giurisprudenza operata dalla Corte nelle cause Extramet e Codorniu. Questo è il minimo che io possa dedurre dalla citata sentenza Buralux [100]. In quel caso la Corte, in sede di impugnazione, ha confermato un'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato irricevibile un ricorso mirante all'annullamento di talune disposizioni di un regolamento relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni dei rifiuti all'interno della Comunità. Il ricorso era stato proposto da imprese specializzate nella raccolta, nel trasporto e nello smaltimento dei rifiuti domestici. L'avvocato generale aveva proposto alla Corte di dichiarare ricevibile il ricorso di una delle imprese in base ai criteri stabiliti dalla sentenza Extramet [101]. La Corte non ha accolto la proposta, considerando decisivo il fatto che gli effetti giuridici che il regolamento controverso era atto a produrre riguardavano categorie di persone considerate in maniera generale e astratta.

92. Non credo, tuttavia, che tale pronuncia rappresenti un distacco dalla sentenza Extramet. La Corte ha inteso escludere i casi in cui un'interpretazione ed un'applicazione sempre più ampie delle norme di procedura di cui all'art. 173, quarto comma, del Trattato avrebbero condotto all'attribuzione ai privati di un diritto d'azione contro norme di diritto comunitario e non contro decisioni individuali. In altre parole, nella causa Buralux la Corte ha inteso tutelare la natura normativa del regolamento, come nella causa Deutz und Geldermann/Consiglio [102].

ii) I limiti procedurali stabiliti dall'art. 173, quarto comma, del Trattato e la natura particolare della presente causa

93. aa) Esaminerò anzitutto se, sulla base degli elementi deducibili dalla succitata giurisprudenza, si possa ritenere che la contestata decisione della Commissione diretta a proseguire il finanziamento dei lavori per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie riguardi i ricorrenti individualmente.

99 — «(...) occorre rilevare che la Codorniu ha registrato il marchio denominativo "Gran Cremant de Codorniu" in Spagna nel 1924 e che ha fatto uso tradizionalmente di tale marchio sia prima sia dopo tale registrazione. Riservando ai soli produttori francesi e lussemburghesi il diritto di far uso della dicitura "crémant", la disposizione controversa giunge al risultato di impedire alla Codorniu di far uso del suo marchio denominativo. Ne consegue che la Codorniu ha dimostrato l'esistenza, in rapporto alla disposizione controversa, di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità degli altri operatori economici» (punti 21 e 22).

100 — Citata supra, nota 29.

101 — «Se ci si basa su questi criteri, si può ritenere che le ricorrenti nella presente causa, sulla base di particolari circostanze loro proprie, sono contraddistinte rispetto a qualsiasi altro interessato. La Buralux unitamente ai suoi partners è, almeno nell'area Francia/Germania, il principale importatore e, poiché non può adempiere i suoi contratti in corso, è toccata in maniera particolarmente seria dal regolamento e dal divieto di importazione che esso comporta. Questi contratti hanno quasi tutti una validità che val al di là della data in cui il regolamento è diventato applicabile. A mio parere si può perciò ammettere che le ricorrenti nella presente causa sono individualmente interessate» (conclusioni dell'avvocato generale Lenz, paragrafo 33).

102 — Sentenza 24 febbraio 1987, causa 26/86 (Racc. pag. 941). Sul punto v. infra, paragrafi 100 e 101.

94. Come già rilevato, a sostegno della loro domanda i ricorrenti hanno fatto valere sia gli specifici obblighi che la Commissione doveva adempiere nell'adottare l'atto impugnato, e che le imponevano di verificare che i lavori proseguissero in conformità della normativa comunitaria sull'ambiente, sia i diritti che essi ritengono siano stati loro conferiti dalla direttiva 85/337/CEE in relazione alla valutazione dell'impatto ambientale di lavori come quelli qui in esame. Essi tuttavia non mettono in discussione l'esattezza della motivazione del giudice di primo grado secondo cui il fatto che alcune delle persone fisiche ricorrenti avessero inoltrato una denuncia alla Commissione o avessero avuto con essa uno scambio di corrispondenza non è sufficiente per ritenere che l'atto impugnato le interessasse individualmente [103]. Non mi soffermerò quindi su tale questione.

95. Si potrebbe tuttavia sostenere che, mentre per l'adozione della decisione contestata nessuna norma diretta prescrive la partecipazione degli interessati [104], la procedura prevista dall'art. 6, n. 2, della direttiva 85/337/CEE [105] dovrebbe essere considerata alla stregua di una procedura partecipatoria nell'ambito dell'adozione della decisione contestata. Così, il diritto comunitario può non avere incluso i singoli nella procedura per la preparazione delle decisioni della Commissione dirette al finanziamento di lavori che hanno un'incidenza sull'ambiente, ma obbliga la Commissione a verificare, prima della prosecuzione degli stanziamenti, se i lavori in questione siano effettuati in conformità delle norme comunitarie, compresa la disposizione contenuta nella direttiva 85/337/CEE, che autorizza il «pubblico interessato» a partecipare all'elaborazione dello studio sull'impatto ambientale. Dall'insieme dei cennati obblighi incombenti alla Commissione e dai diritti conferiti al pubblico interessato dalla direttiva 85/337/CEE si potrebbe dedurre che i soggetti costituenti il «pubblico interessato» si caratterizzano sufficientemente rispetto all'atto impugnato. Essi si distinguono quindi da qualsiasi altro soggetto in quanto la direttiva 85/337/CEE ha riconosciuto loro concrete garanzie procedurali analoghe a quelle di cui alle citate cause Cofaz, Metro e Matra [106]. In altre parole, ragionando per analogia, dallo specifico obbligo della Commissione di sorvegliare che i lavori finanziati procedano in conformità della normativa comunitaria sull'ambiente, e, quindi, in conformità delle disposizioni della direttiva 85/337/CEE, si potrebbe dedurre che i soggetti cui detta direttiva conferisce diritti costituiscono un «circolo chiuso» e sono pertanto legittimati ad agire, analogamente alle ricorrenti nelle cause Piraiki-Patraiki e Sofrimport [107].

96. Non posso aderire a tale opinione o, quanto meno, non posso ritenerla fondata sull'attuale giurisprudenza. Le garanzie procedurali fatte valere dai ricorrenti sono contenute nel testo di una direttiva e non in quello di un regolamento, a differenza di quanto avveniva nelle cause Cofaz e Metro.

103 — V. punto 56 dell'ordinanza impugnata.

104 — Per l'analisi della problematica corrispondente, v. sentenza Associazione agricoltori della provincia di Rovigo (citata supra), nota 33.

105 — V. supra, paragrafi 58 e 59.

106 — V. supra, rispettivamente note 71, 70 e 7.

107 — V. supra, note 80 e 67.

Tale differenza non è priva d'importanza. Il contenuto dei regolamenti e quello delle direttive non hanno il medesimo effetto vincolante. Inoltre, i casi in cui la Corte si è basata sull'esistenza di garanzie procedurali per riconoscere la legittimazione ad agire ai ricorrenti riguardavano unicamente procedure di diritto comunitario, condotte esclusivamente da istituzioni comunitarie. Per converso, la procedura di elaborazione di uno studio sull'impatto ambientale è di indole nazionale, è disciplinata da norme di fonte sia comunitaria sia nazionale ed è materia di competenza delle autorità nazionali. Ma, a prescindere da tali differenze [108], sarebbe comunque difficile equiparare la procedura prevista dalla direttiva 85/337/CEE alla procedura per l'adozione della decisione controversa, riguardo alla quale non esiste alcuna norma diretta che prescriva la partecipazione di soggetti interessati. Infine, dalla natura dell'obbligo imposto alla Commissione nell'ambito dell'adozione dell'atto impugnato non deriva che un gruppo di singoli sia legittimato a proporre ricorso in caso di inadempimento. L'obbligo ha per oggetto la verifica dell'applicazione della normativa comunitaria da parte delle autorità nazionali che attuano i progetti finanziati e non riguarda espressamente la tutela di determinati soggetti. Tuttavia, quand'anche si ritenesse che l'obbligo di sorveglianza, estendendosi alla corretta applicazione della direttiva 85/337/CEE, comprenda le disposizioni della direttiva che prevedono la partecipazione del «pubblico interessato» alla valutazione dell'impatto ambientale, ciò non significherebbe necessariamente che i soggetti costituenti il «pubblico interessato» possano considerarsi individualmente riguardati dalla contestata decisione della Commissione.

Non si può sostenere che il «pubblico interessato» ai sensi della direttiva 85/337/CEE costituisca un «circolo chiuso» quale definito dalla giurisprudenza della Corte. Inoltre, il concetto di «pubblico interessato» non è sufficientemente definito dalla direttiva citata. La sua definizione è lasciata al legislatore nazionale. Quindi, con la direttiva 85/337/CEE il diritto comunitario prescrive la tutela di un gruppo di soggetti che tuttavia non identifica con precisione [109].

97. Dunque, né dagli obblighi imposti alla Commissione per l'adozione dell'atto impu-

108 — Tali differenze non risultano così fondamentali qualora si ammetta che, ai fini della direttiva 85/337/CEE, le autorità nazionali esercitano sostanzialmente una competenza comunitaria attribuita loro dalla direttiva, vale a dire nel quadro di norme di diritto comunitario. Tale osservazione non può tuttavia negare carattere nazionale agli atti adottati da organismi nazionali in forza della direttiva 85/337/CEE.

109 — Inoltre se si ritenesse, infine, che una decisione della Commissione analoga a quella di cui è causa riguardi individualmente i soggetti che costituiscono il pubblico cui si riferisce la direttiva 85/337/CEE, ogniqualvolta fosse prescritta la valutazione dell'impatto ambientale di lavori infrastrutturali che beneficiano di contributi (è questo il caso più frequente), potrebbe proporre ricorso dinanzi ai giudici comunitari contro le decisioni della Commissione dirette a finanziare i lavori una categoria particolarmente ampia di soggetti, i quali fonderebbero la propria legittimazione ad agire sulla mancanza o sull'irregolarità della valutazione dell'impatto ambientale. Una simile conclusione si porrebbe in diretto contrasto con la sentenza Borelli (v. supra, nota 32), secondo cui la Corte non è competente a decidere sulla legittimità degli atti di un'autorità nazionale, nemmeno laddove il relativo provvedimento sia stato adottato nel quadro dell'iter decisionale comunitario. In ogni caso, la maggior parte di tali ricorsi sarebbe irricevibile per carenza di interesse. Si perverrebbe così alla paradossale situazione in cui la condizione procedurale stabilita dall'art. 173, quarto comma, del Trattato, secondo cui l'atto impugnato deve riguardare il ricorrente individualmente, sarebbe soddisfatta più facilmente di quanto non accada per il requisito consistente nell'esistenza di un interesse.
Infine, si potrebbe obiettare che una simile attenuazione dei requisiti relativi alla legittimazione ad agire è giustificabile in casi estremi, quale quello in esame, vale a dire laddove la Commissione si rifiuti di svolgere i propri compiti di supervisione onde far cessare una grave irregolarità, quale la mancanza di una valutazione dell'impatto ambientale. Non posso accogliere tale opinione sul punto, sebbene ne riconosca la convenienza, in quanto in tal modo interpreterei i requisiti procedurali relativi alla ricevibilità dopo avere previamente valutato il merito della controversia, e quindi in un modo scorretto dal punto di vista del metodo. Tuttavia, rinvio alla tesi da me sviluppata infra, alla nota 128.

gnato, né dalle disposizioni della direttiva 85/337/CEE si può direttamente dedurre che il contestato provvedimento della Commissione riguardasse i singoli ricorrenti individualmente ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte.

98. bb) Alla luce di quanto precede, il Tribunale ha, in effetti, seguito fedelmente la giurisprudenza sin qui formatasi. Se l'unico criterio per la corretta interpretazione del quarto comma dell'art. 173 del Trattato è la conformità all'opinione sin qui giudizialmente ammessa, allora l'ordinanza contestata è inoppugnabile.

99. Nondimeno, ritengo che la Corte debba valutare la possibilità di fare un ulteriore passo in avanti rispetto ad alcune posizioni che ha sin qui espresso. Il punto su cui ritengo opportuno sottoporre ad un esame particolare la soluzione adottata dal Tribunale, e in relazione al quale diviene evidente l'esigenza di un progresso della giurisprudenza, riguarda la parte della motivazione in cui si afferma che la contestata decisione della Commissione non riguarda i ricorrenti individualmente in quanto questi sono toccati allo stesso titolo di qualsiasi altra persona che risieda, soggiorni o eserciti un'attività nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife. Secondo il Tribunale, la decisione impugnata «nei loro confronti (...) si configura come un provvedimento i cui effetti possono ripercuotersi su diverse categorie di soggetti in maniera oggettiva, generale ed astratta (...)» [110].

110 — Punto 54 dell'ordinanza impugnata.

100. Anzitutto credo sia importante sottolineare che la natura generale e astratta della ripercussione sulle persone fisiche ricorrenti, sulla quale si fonda l'ordinanza di rigetto del Tribunale, non è dovuta alla natura normativa della contestata decisione della Commissione. Si potrebbe, ovviamente, dubitare della rilevanza di tale questione. Conformemente alla giurisprudenza, qualora un soggetto sia interessato in maniera generale e astratta da un provvedimento avente natura sia individuale o di regolamento, ciò basta a negare a tale soggetto la legittimazione ad agire, senza che occorra effettuare un'ulteriore distinzione in relazione alla natura normativa o non normativa del provvedimento di cui trattasi [111].

101. Non credo tuttavia che la natura del provvedimento impugnato sia del tutto priva di rilevanza. Allorché esso abbia natura normativa, la Corte è particolarmente severa nel negare ai singoli il diritto d'azione, proprio onde salvaguardare la natura normativa dell'atto [112]. Conformemente all'espressa intenzione degli autori del Trattato, una norma di diritto comunitario non può costituire oggetto di ricorsi proposti da soggetti diversi da quelli indicati nell'art. 173, secondo comma, del Trattato. Tale divieto specifico non è applicabile quando il provvedimento

111 — V., ad esempio, sentenza Deutsche Lebensmittelwerke/Commissione (citata supra, nota 7). Sono stati ritenuti irricevibili i ricorsi proposti da taluni produttori di margarina contro la decisione della Commissione, diretta alla Germania, riguardante la promozione della vendita di burro sul mercato di Berlino Ovest. Secondo la Corte «se la decisione impugnata colpisce le ricorrenti, ciò è dovuto unicamente alle conseguenze di fatto che essa comporta per la loro situazione sul mercato. Sotto questo aspetto, le ricorrenti sono riguardate come lo sarebbe stato chiunque altro che rifornisse di margarina il mercato di Berlino (Ovest) durante lo svolgimento dell'operazione, e dunque non lo sono individualmente come vuole l'art. 173. secondo comma, del Trattato» (punto 11).

112 — V. supra, paragrafo 92.

impugnato non contenga disposizioni normative, e quindi allorché il carattere generale e oggettivo delle conseguenze da esso prodotte derivi non dalla sua natura di atto normativo, bensì dal suo *oggetto*. In tale complesso contesto ritengo meriti attenzione la tesi propugnata dai ricorrenti in ordine alla natura particolare delle conseguenze che un intervento sull'ambiente ha o potrebbe avere.

102. In effetti la tutela dell'ambiente rappresenta sicuramente una questione di interesse generale. La conservazione dell'ambiente costituisce un interesse teoricamente condiviso da tutte le persone fisiche; essa ha quindi una dimensione comune [113]. Inoltre, quanto più importante è l'intervento o la ripercussione sull'ambiente, tanto maggiore è il numero dei soggetti riguardati.

103. Tale inoppugnabile affermazione non può ovviamente condurre, in ragione della natura particolare dell'interesse alla tutela dell'ambiente, a porre in non cale i requisiti procedurali stabiliti dall'art. 173, quarto comma, del Trattato. Conferire il diritto di agire dinanzi al Tribunale di primo grado a tutti i soggetti il cui interesse alla preservazione dell'ambiente è toccato da un provvedimento di un'istituzione comunitaria equivarrebbe ad ammettere un'*actio popularis* in tutti i casi aventi una dimensione ambientale. Come ho rilevato in precedenza [114], è impossibile una modifica della giurisprudenza in tal senso, in quanto, a parte gli ostacoli di ordine pratico cui si andrebbe incontro, ciò risulterebbe in contrasto con la lettera dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Sarebbe parimenti impossibile stabilire specificamente, per i casi che sollevano questioni di tutela dell'ambiente, requisiti di legittimazione ad agire diversi da quelli contenuti nella succitata disposizione. In ultima analisi, il punto di partenza per la valutazione della legittimazione ad agire non può che essere lo stesso in tutti i casi, indipendentemente dall'oggetto della controversia: il ricorrente deve essere riguardato individualmente dal provvedimento impugnato.

104. Le osservazioni svolte in ordine alle caratteristiche particolari dell'interesse alla tutela dell'ambiente non sono intese a ribaltare le posizioni consolidate illustrate in precedenza, bensì a garantire quella che ritengo essere la corretta applicazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato [115]. Alla luce della particolare natura della questione della tutela dell'ambiente, penso che i giudici comunitari, in particolare nei casi in cui detta tutela possa essere compromessa da un provvedimento non normativo di un'istituzione comunitaria, non debbano limitarsi all'ovvio rilievo che il probabile danno all'ambiente

113 — Per tale motivo, peraltro, in alcuni Stati membri essa è stata riconosciuta quale diritto sociale fondamentale.

114 — V. supra, paragrafi 53 e 76.

115 — Credo altresì che la tutela giurisdizionale prestata nell'ambito di un ordinamento giuridico retto dal principio di legalità debba essere rivolta a proteggere i diritti e gli interessi conferiti ai soggetti da detto ordinamento. La dimensione procedurale dell'interesse, quale requisito essenziale per la ricevibilità del ricorso, non può essere distinta in modo assoluto dalla dimensione sostanziale dell'interesse in quanto bene che l'ordinamento giuridico mira a tutelare a vantaggio del suo titolare. Dunque, per determinare le specifiche condizioni procedurali che il soggetto a vantaggio del quale sono state create le norme che attribuiscono tale interesse deve soddisfare onde poter invocare in via giurisdizionale l'osservanza di detti principi, si dovrebbe tener conto della natura particolare di ciascun bene protetto dall'ordinamento comunitario. Ritengo inoltre che interpretare le norme scritte di procedura in modo tale da precludere del tutto al titolare di un diritto o di un interesse (nel senso sostanziale del termine) il ricorso all'autorità giudiziaria onde difendere gli interessi riconosciuti dall'ordinamento giuridico, anzitutto, privi di effetto il riconoscimento di tali diritti e interessi da parte di disposizioni di diritto sostanziale, e inoltre debba considerarsi giuridicamente errato, in quanto le norme procedurali sono stabilite dall'ordinamento per fornire, per quanto è possibile, una cornice strutturale onde garantire l'effettività dei diritti e degli interessi riconosciuti ai soggetti di tale ordinamento e non per precludere loro del tutto, in modo assoluto e uniforme, la tutela giurisdizionale. Altrimenti, qualora norme di procedura impedissero ai soggetti che beneficiano della protezione di determinate norme di legge di ottenere tutela giurisdizionale, l'ordinamento giuridico semplicemente verrebbe meno alla propria funzione.

lede per sua stessa natura categorie di soggetti in maniera generale, oggettiva e astratta, e non devono respingere il ricorso solo in base a tale elemento. Ciò vale soprattutto quando l'istituzione comunitaria aveva il chiaro e specifico obbligo di tenere conto, nell'adozione della decisione impugnata, del fattore della preservazione dell'ambiente [116]. Sul punto, pertanto, attirerei l'attenzione della Corte su una possibile e, a mio parere, opportuna attenuazione dei requisiti stabiliti dalla giurisprudenza. Mi sia consentito di spiegare.

Una decisione che abbia un'incidenza sull'ambiente effettivamente riguarda, o può riguardare, categorie ampie di cittadini in maniera generale e astratta. Tuttavia, non è impossibile che uno o più dei soggetti riguardati, i quali costituiscono un «circolo chiuso», siano toccati in modo particolare e si caratterizzino rispetto a chiunque altro, vale a dire si distinguano ai fini dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Un intervento sull'ambiente, quale quello in esame nella presente causa, è circoscritto ad un'area geografica determinata e la portata del suo impatto diminuisce man mano che ci si allontana da essa [117]. Pertanto, i soggetti che si trovano in prossimità dei lavori ne subiscono le conseguenze in modo diverso e più intenso rispetto ai soggetti che si trovano a maggiore distanza, essendo questi ultimi più lontani dall'epicentro dell'intervento. Per logica conseguenza, si può sostenere che i soggetti prossimi all'epicentro costituiscono un «circolo» particolarmente chiuso e individuato, e si trovano in una situazione che li caratterizza rispetto a qualunque altra persona. È quindi compito dei giudici stabilire, sulla base di criteri adeguati, l'ampiezza di tale circolo, la lunghezza del suo raggio. Pertanto, i soggetti rientranti in detto circolo devono essere considerati legittimati ad agire contro una decisione che abbia avuto conseguenze sull'ambiente.

105. I criteri possono anche non essere solo geografici. La prossimità geografica, cui fa riferimento l'art. 130 R, n. 2, del Trattato [118], è sicuramente un criterio utile, soprattutto in casi come quello in esame, ma dev'essere ponderata con la natura delle conseguenze che l'intervento sull'ambiente ha o potrebbe avere [119], con riguardo principalmente alla portata, vale a dire alla gravità, di tali conseguenze [120]. Questi sono, inoltre, i principali

116 — V. supra, paragrafi 62-65.

117 — Tale fenomeno può essere paragonato al lancio di un sasso in un lago, che crea sulla superficie dell'acqua una serie di cerchi concentrici. Etimologicamente, peraltro, il concetto di cerchio è implicito nel termine «ambiente». In greco, ad esempio, il termine che indica l'ambiente («perivallon») deriva da «peri» (intorno) e «vallo» (lancio); in francese («environnement») e in inglese («environment»), dal termine «envirum» e in tedesco l'equivalente «Umwelt» è composto da «um» (intorno) e «Welt» (mondo). Dunque, detto termine si riferisce ad un oggetto che ricomprende qualcos'altro, vale a dire lo racchiude e lo abbraccia.

118 — «La politica della Comunità (...) è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della *correzione, anzitutto alla fonte*, dei danni causati all'ambiente» (il corsivo è mio).

119 — Ad esempio, la costruzione di una centrale elettrica tradizionale sarebbe trattata in modo diverso rispetto a quella di una centrale elettrica nucleare.

120 — La gravità delle conseguenze ha costituito inoltre uno dei criteri di base di cui si è tenuto conto nella redazione degli allegati alla direttiva 85/337/CEE e nel distinguere i lavori per i quali è prescritta una valutazione obbligatoria dell'impatto ambientale da quelli per i quali tale valutazione è facoltativa.

elementi di cui i giudici degli Stati membri hanno tenuto conto nelle cause di questo tipo [121].

106. Tale ragionamento non è del tutto estraneo alla giurisprudenza comunitaria. Come ho già rilevato, un provvedimento può interessare sia un circolo aperto di soggetti (in materia ambientale tale circolo è particolarmente ampio), i quali non sono legittimati ad impugnarlo, sia un circolo chiuso di soggetti cui tale legittimazione processuale è riconosciuta [122]. Inoltre, la gravità delle ripercussioni che un provvedimento ha o potrebbe avere su un soggetto può dare origine ad una situazione che contraddistingue quest'ultimo rispetto a chiunque altro, come la Corte ha ritenuto avvenisse nelle cause Extramet e Codorniu [123].

107. A mio parere, l'approccio da me proposto costituisce, in casi analoghi a quello in esame, il modo adeguato di precisare la condizione procedurale per cui l'atto impugnato deve interessare il ricorrente individualmente. Secondo me non è possibile affermare che tale approccio non cerchi più di «caratterizzare» il ricorrente, ma di stabilire se questi sia personalmente riguardato dal provvedimento [124]. Il rapporto individuale del ricorrente con l'atto impugnato continua ad essere il criterio decisivo anche secondo la soluzione qui proposta. Va detto che, in tale prospettiva, il requisito della caratterizzazione è assimilato a quello dell'esistenza di un interesse individuale, e coincide probabilmente con esso, nonostante i giudici comunitari non si siano ancora abituati a tale equiparazione. Non credo però che, soprattutto

121 — V., ad esempio:
- *diritto inglese*: nella causa Regina/Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others (ELR 1995, pagg. 151-175), si è ritenuto che la decisione di una pubblica autorità di non limitare con regolamento le emissioni elettromagnetiche dei cavi elettrici possa essere impugnata dinanzi all'autorità giudiziaria dai genitori residenti in un'area in cui vengono installati nuovi cavi facendo valere unicamente un aumento del rischio di contrarre la leucemia cui i figli sono esposti in diretta conseguenza degli elevati livelli elettromagnetici;
- *diritto belga*: Conseil d'État, Ville de Liège e Heze, 20.9.1991, n. 37.676. Sono stati dichiarati ricevibili i ricorsi d'annullamento proposti da un vicino contro la decisione che approvava l'installazione di uno stabilimento in cui venivano utilizzate sostanze dannose per l'ambiente;
- *diritto olandese*: Raad Van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, 18.6.96, AB 1996, 313. I residenti possono invocare la verosimile riduzione della sicurezza stradale nel loro comune per impugnare progetti di lavori;
- *diritto tedesco*: Bundesverwaltungsgericht, 1.12.82, BVerwGE 66, pag. 307 (causa «pescatori di granchi»). È stato giudicato ricevibile il ricorso proposto da taluni pescatori contro la decisione che approvava lo scarico in alto mare di rifiuti liquidi tossici in ragione della diminuzione nella popolazione ittica da esso causato;
- *diritto italiano*: T. A. R. Lazio, 20.1.1995, n. 62, Foro it. 1995, II-460. I residenti di una determinata zona possono invocare il loro diritto alla qualità della vita per impugnare l'autorizzazione ad edificare in detta zona un centro commerciale;
- *diritto ellenico*: Simvoulio tis Epikratias, 2281/1992. Un soggetto residente nel centro di una grande città è stato dichiarato legittimato a chiedere l'annullamento di decisioni che autorizzavano lo spianamento di una zona boschiva sita ai margine della città. Il Simvoulio ha affermato che la città ed i boschi minacciati appartenevano allo stesso bacino geografico che «costituiva una zona abitativa ininterrotta con pochissime aree verdi in costante diminuzione. Pertanto, le conseguenze negative sull'equilibrio ambientale e sulla qualità della vita degli abitanti delle decisioni comportanti lo spianamento di un'area boschiva in detto bacino vengono sofferte non soltanto da coloro che si trovano nelle immediate vicinanze, ma anche da coloro che risiedono in zone più lontane o meno elevate, e in alcuni casi in misura maggiore»;
- *diritto francese*: la prossimità costituisce il principale criterio fondante la legittimazione ad agire delle persone fisiche contro piani urbanistici (Conseil d'État, 22.10.86, Reynaud, Lebon, pag. 652). Per determinare la prossimità si deve tenere conto, oltre che della distanza dai lavori progettati, della natura e della gravità delle conseguenze che ne possono derivare. Pertanto, un ricorrente che impugni l'autorizzazione ad edificare un grande centro commerciale (Conseil d'État, 24.6.91, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, pag. 1110) non deve necessariamente risiedere tanto vicino ai lavori quanto dovrebbe un ricorrente che contesti lavori di costruzione con un impatto ambientale meno rilevante (Conseil d'État 17.6.91, Renauld, Lebon, pag. 1110). V. anche R. Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, LGDJ, sesta edizione, 1996, n. 438).

122 — V. le mie osservazioni sulla sentenza Sofrimport, supra, paragrafo 84 e ss.

123 — Tuttavia, non si può ovviamente sostenere che la soluzione qui propugnata discende direttamente dalle osservazioni formulate dalla Corte nelle proprie pronunce. Tali osservazioni incidentali indicano semplicemente le possibilità interpretative aperte ai giudici comunitari nel quadro dell'applicazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

124 — Sul punto mi richiamo ai pertinenti argomenti della Commissione. V. supra, paragrafo 33.

in casi analoghi a quello in esame, accostare il ragionamento della Corte sulla natura individuale dell'effetto sul ricorrente al ragionamento seguito dalla maggior parte dei giudici nazionali nell'accertare l'interesse del singolo si ponga in contrasto con la lettera e lo spirito dell'art. 173, quarto comma, del Trattato o con il fondamento logico della giurisprudenza della Corte, anche se tale accostamento non costituisce una prosecuzione lineare della suddetta giurisprudenza.

108. Inoltre, non credo che il «circolo» di soggetti legittimati ad agire risultante dall'applicazione dell'interpretazione proposta non sia sufficientemente «chiuso» e delimitato, soprattutto nel caso in cui comprenda soggetti già titolari, prima dell'entrata in vigore del provvedimento impugnato, di interessi di natura ambientale che quest'ultimo potrebbe toccare [125]. Dunque, dovrebbe essere concessa tutela alle persone fisiche che avevano precedentemente goduto, magari per lungo tempo, di una qualità di vita suscettibile di essere lesa in modo particolarmente grave dal provvedimento dell'istituzione comunitaria. È opportuno ricordare che la giurisprudenza della Corte pare ammettere la legittimazione ad agire di parti non privilegiate nei casi in cui esse invochino la tutela di un diritto quesito. Tale è quanto meno l'interpretazione che si può dedurre dalle sentenze Bock, Piraiki-Patraiki e Sofrimport [126]. Ritengo pertanto che la posizione della persona fisica la quale, prima dell'alterazione che verosimilmente può essere determinata dal contestato provvedimento dell'istituzione comunitaria, beneficia di una certa qualità di tutela dell'ambiente sia analoga a quella dei ricorrenti nelle cause citate e sia parimenti meritevole di tutela giurisdizionale.

109. Anche qui, l'adeguatezza della delimitazione del circolo chiuso di persone fisiche legittimate ad agire dipende dai criteri che saranno applicati dai giudici comunitari. Ho già rilevato che, a mio parere, la gravità del pregiudizio che può essere arrecato alla qualità della vita del ricorrente o a qualsiasi altro interesse collegato all'ambiente dovrà essere particolarmente rilevante per far rientrare il ricorrente nella categoria dei soggetti legittimati ad agire, avuto riguardo alla posizione di quest'ultimo ed alla natura dell'intervento sull'ambiente. Non può tuttavia trattarsi di un criterio matematico. Un atto comunitario concernente lavori di costruzione quali quelli relativi ad una centrale elettrica, indipendentemente dal fatto che essa venga installata su un'isola densamente popolata, come la Gran Canaria o Tenerife, o su un'isola con pochissimi abitanti, riguarda i residenti sia in modo generale e astratto — nel qual caso non si pone la questione della legittimazione ad agire — sia individualmente, indipendentemente dal loro numero. I criteri per stabilire se un ricorrente sia legittimato ad agire rimangono gli stessi.

125 — Tale criterio è riscontrabile anche nelle sentenze Sofrimport (citata alla nota 67), Codorniu (citata alla nota 94) e Extramet (citata alla nota 89).

126 — V. supra, note 78, 80 e 67.

110. Passo ora all'applicazione alla presente causa delle osservazioni dianzi formulate. Le persone fisiche che hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale non fanno valere esattamente la stessa situazione giuridica e fattuale. Alcune di loro affermano di risiedere in zone site a breve distanza dai lavori in questione, altre di essere proprietarie di beni immobili situati in tali zone, altre ancora di esercitare ivi un'attività lavorativa. Alcune fanno riferimento all'incidenza negativa che i lavori di costruzione di cui trattasi avranno sulla salute degli abitanti, sul turismo, sulla pesca, sull'agricoltura, sull'istruzione dei giovani, sulla flora e fauna locali e sulle attività connesse al windsurf. Infine, alcune delle parti menzionano disturbi fisici associabili all'impatto ambientale dei lavori di costruzione.

111. Le suddette tesi e gli elementi di fatto ad esse relativi sono stati presi in considerazione dal Tribunale, il quale li ha esaminati ai punti 35 e 36 dell'ordinanza impugnata ed ha concluso che il ricorso era irricevibile. La qualificazione giuridica di tali tesi ed elementi rientra nel controllo effettuato nell'ambito del giudizio di impugnazione. Comunque, contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, e, di nuovo, alla luce dell'interpretazione restrittiva dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, delineata in precedenza, non ritengo che il Tribunale abbia errato sul punto. Dinanzi ad esso non sono state prodotte prove sufficienti per indurlo a riconoscere che la probabile ripercussione sull'ambiente riguardi individualmente persone fisiche rientranti nel circolo chiuso o, specificamente, che i ricorrenti siano toccati, in virtù della loro peculiare situazione giuridica e di fatto, in modo da distinguersi rispetto a qualunque altro soggetto. Correttamente, pertanto, dagli elementi fatti valere dai ricorrenti il Tribunale non ha dedotto che questi ultimi si «caratterizzassero» in rapporto all'atto impugnato e fossero quindi legittimati a proporre ricorso ai sensi dell'art. 173.

112. In particolare, alcuni dei ricorrenti [127] accennano vagamente al fatto di risiedere «molto vicino» alle centrali in costruzione, senza tuttavia che da tale affermazione, priva di riscontro, si possa dedurre che la loro posizione sia diversa da quella di chiunque altro. Né si può distinguere il motivo per il quale l'agricoltura, la pesca, il turismo e altre attività siano toccate dai lavori in questione — e fino a che punto — o se l'impatto atteso su dette attività leda i ricorrenti in modo particolarmente grave, così da giustificare l'attribuzione ad essi della legittimazione ad agire. Ugualmente generica e astratta è la menzione dei danni che possono essere causati alla salute dallo svolgimento dei lavori di cui trattasi.

113. Con riserva di questi essenziali chiarimenti, ritengo che l'opinione espressa dal

127 — Con la sola eccezione di una ricorrente che, senza fornire ulteriori dettagli, afferma semplicemente di essere proprietaria di un immobile sito a 10 chilometri dai lavori di costruzione in questione.

Tribunale al punto 54 dell'ordinanza impugnata sia corretta [128].

c) *Legittimazione ad agire delle associazioni per la difesa dell'ambiente ricorrenti*

114. Come già rilevato, il Tribunale ha ritenuto che le associazioni per la difesa dell'ambiente che avevano instaurato un procedimento dinanzi ad esso, vale a dire Greenpeace, la TEA e la CIC, non fossero individualmente riguardate dal provvedimento impugnato ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato e non fossero pertanto legittimate ad agire. In particolare, secondo il ragionamento del Tribunale, esse non potevano agire in quanto, in primo luogo, i loro membri non potevano presentare ricorsi d'annullamento indipendenti ed inoltre in quanto esse, nella procedura che aveva condotto all'adozione del provvedimento contestato, non avevano avuto alcun ruolo particolare che potesse attribuire loro la legittimazione ad agire ai sensi della giurisprudenza della Corte [129].

115. Le associazioni ricorrenti non contestano la seconda parte del ragionamento del Tribunale [130]. Non mi dilungherò in merito. Anche qui il Tribunale, a mio parere giustamente, si è conformato alla giurisprudenza consolidata della Corte, la quale riconosce la legittimazione ad agire di un'associazione qualora siano legittimati i singoli membri [131].

128 — Vi sono però anche argomenti a sostegno della tesi diametralmente opposta, che adottano l'interpretazione da me proposta come premessa maggiore del ragionamento giuridico. Nella presente fattispecie, in effetti, la Commissione ha il chiaro e specifico obbligo di controllare che i lavori oggetto del contributo siano svolti in conformità della direttiva 85/337/CEE. In forza della normativa pertinente, l'avvio e la prosecuzione della costruzione di centrali elettriche del tipo di quelle in discussione dipendono dalla previa effettuazione di una valutazione di impatto ambientale e, quindi, si può presumere che detti lavori possano avere un'incidenza negativa sull'ambiente. Occorre porre in evidenza l'importanza attribuita a tale valutazione sia dal diritto comunitario sia da quello nazionale. È proprio detta valutazione che determina, in ultima analisi, se tali lavori possano essere effettuati e a quali condizioni specifiche. Prima della conclusione della valutazione è impossibile determinare con precisione l'impatto che i lavori in questione avranno sull'ambiente o, a fortiori, se essi debbano essere realizzati e, pertanto, se debbano essere finanziati con fondi comunitari. Dunque, è forse eccessivo esigere che i singoli che intendono impugnare la decisione della Commissione diretta alla prosecuzione dei lavori di cui trattasi forniscano piena prova del danno che si attendono di subire a causa di questi, in quanto, proprio perché non è stata effettuata alcuna valutazione dell'impatto ambientale, le conseguenze dei lavori rimangono sostanzialmente ignote. Dovrebbe quindi ritenersi implicita una regola particolare secondo la quale, allorché per una serie di lavori non sia stata compiuta la valutazione dell'impatto ambientale, i soggetti che impugnano la decisione della Commissione che concede aiuti per lo svolgimento dei lavori in questione, nel momento in cui venga loro richiesto di dimostrare che l'atto impugnato li riguarda individualmente, conformemente alle disposizioni dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, non dovrebbero essere obbligati a fornire una prova piena e concreta degli effetti che l'impatto ambientale, attuale o potenziale, dei lavori finanziati potrebbe avere sulle loro posizioni individuali. Per essi potrebbe quindi essere sufficiente far valere lo status di residenti nell'area più estesa in cui vengono effettuati i lavori, o quello di soggetti che svolgono in essa un'attività. Secondo tale interpretazione, gli elementi fatti valere dai ricorrenti nella presente causa sarebbero stati sufficienti, in linea di principio, per ritenere che essi fossero riguardati individualmente dal provvedimento impugnato, nel qual caso l'ordinanza del Tribunale sarebbe errata in diritto e andrebbe annullata.

129 — V. sentenze Van der Kooy e CIRFS (citate supra, nota 12).

130 — Non si potrebbe, peraltro, sostenere che le denunce alla Commissione o i contatti che le suddette associazioni ambientaliste hanno avuto con essa equivalgano alla partecipazione ad una procedura comunitaria speciale che le contraddistinguerebbe in relazione all'atto impugnato.

131 — V., ad esempio, sentenze 14 dicembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e a./Consiglio (citata supra, nota 11); 18 marzo 1975, Union syndicale e a./Consiglio (citata supra, nota 11); 10 luglio 1986, DEFI/Commissione (citata supra, nota 11), e 4 ottobre 1983, FEDIOL/Commissione (Racc. pag. 2913).

Alla luce di tale giurisprudenza e del fatto che la legittimazione ad agire delle persone fisiche ricorrenti nel presente procedimento deve essere esclusa, in conformità dell'analisi svolta in precedenza, il Tribunale ha respinto, ritengo giustamente, il ricorso proposto dalle associazioni per la difesa dell'ambiente. Tale è, in ogni caso, la soluzione dettata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

116. Tuttavia, le associazioni ricorrenti adducono che, in generale, alle persone giuridiche che rappresentano gli interessi di un gruppo di persone dovrebbe essere riconosciuto il diritto di proporre ricorso contro atti comunitari quando uno o più dei suoi membri sarebbero legittimati a farlo o allorché detta persona giuridica possa dimostrare l'esistenza di un suo particolare diritto o interesse. Riguardo alla seconda delle due condizioni alternative da esse propugnate quali elementi fondanti la legittimazione ad agire, e che, va rilevato, non trova riscontro nella giurisprudenza, le associazioni ricorrenti formulano le seguenti osservazioni: a loro parere, la Corte dovrebbe riconoscere alle associazioni per la difesa dell'ambiente uno specifico interesse ad agire in giudizio contro atti che mettono a repentaglio la protezione dell'ambiente, anche nel caso in cui i loro membri o altre persone fisiche non possano dimostrare di essere individualmente toccati dall'atto in questione. In tal modo, affermano i ricorrenti, è possibile assicurare una tutela giurisdizionale adeguata in favore di persone fisiche le quali, sebbene riguardate da un atto comunitario che ha prodotto conseguenze negative sull'ambiente, non costituiscono un circolo chiuso di soggetti conformemente alla sopraccitata giurisprudenza della Corte, e non possono pertanto impugnare l'atto direttamente [132].

117. Si chiede dunque alla Corte di estendere ulteriormente la propria giurisprudenza. Per quanto mi riguarda, intendo formulare le seguenti osservazioni. Innanzi tutto, ritengo che un'attenuazione, fino al punto richiesto, dei criteri di ricevibilità dei ricorsi potrebbe dare origine ad abusi e condurre a conseguenze aberranti. Le persone fisiche prive di legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato potrebbero infatti eludere tali ostacoli di natura procedurale costituendo un'associazione per la difesa dell'ambiente. Inoltre, mentre il numero delle persone fisiche, vale a dire di cittadini dell'Unione europea, per quanto elevato possa essere, rimane comunque un numero limitato, il numero di associazioni per la difesa dell'ambiente che potrebbero essere fondate è, almeno in teoria, illimitato. Ma, quand'anche si potesse superare tale ostacolo, ad esempio attribuendo legittimazione ad agire soltanto alle associazioni costituite prima dell'adozione del provvedimento impugnato, si dovrebbe tenere conto del fatto che, nell'ambito dell'Unione, il numero delle persone giuridiche che perseguono la

132 — Le associazioni ricorrenti pongono in risalto anche il fatto che riconoscere loro la legittimazione ad agire consentirebbe di esercitare in modo più coerente ed uniforme il controllo giurisdizionale sui provvedimenti comunitari concernenti l'ambiente.

tutela e la conservazione dell'ambiente è al momento particolarmente elevato. Qualora la Corte accogliesse in definitiva la proposta delle associazioni ricorrenti, ci si potrebbe attendere che in futuro qualunque provvedimento di un'istituzione comunitaria riguardante l'ambiente o avente un impatto su di esso costituisca in ogni caso oggetto di ricorsi proposti da una miriade di associazioni.

118. Per tali motivi, e nonostante i recenti sviluppi di diritto nazionale ed internazionale, continuo a nutrire serie riserve sull'opportunità della modifica giurisprudenziale propugnata dalle associazioni ricorrenti. Inoltre — e ritengo sia questo l'argomento decisivo — concedere alle associazioni per la difesa dell'ambiente la possibilità di impugnare provvedimenti comunitari sull'ambiente contrasterebbe, nonostante le positive conseguenze che ne potrebbero derivare, con la lettera della legge, in questo caso l'art. 173 del Trattato. Il legislatore comunitario ha diviso i ricorrenti in due categorie, vale a dire i soggetti menzionati nel secondo comma dell'art. 173 e quelli menzionati nel quarto comma del medesimo articolo. Ammettere il criterio propugnato dalle associazioni ricorrenti equivarrebbe a creare una terza categoria *extra legem*. In altre parole, tra le parti privilegiate menzionate al secondo comma, cui non è prescritto di far valere un interesse giuridico, e le parti menzionate al quarto comma, che devono essere direttamente e individualmente riguardate dal provvedimento impugnato, verrebbe interposta l'associazione per la difesa dell'ambiente, che si presumerebbe legittimata ad agire ogniqualvolta il provvedimento impugnato riguardi l'ambiente o l'impatto su di esso. In conclusione, ritengo che l'invocata modifica della giurisprudenza, a prescindere dalla sua auspicabilità, non sia ammissibile ai sensi dell'attuale diritto positivo [133].

119. Per le ragioni dianzi esposte, concludo che la contestata ordinanza del Tribunale di primo grado è ineccepibile e va confermata. Non occorre inoltre esaminare le ulteriori eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione e dalla Spagna, vale a dire le questioni se una decisione diretta a proseguire il finanziamento di lavori infrastrutturali possa ledere direttamente i diritti o gli interessi dei ricorrenti e se tale provvedimento, per sua stessa natura, possa costituire oggetto di un ricorso proposto in forza dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

133 — Inoltre, non vedo perché si dovrebbe considerare la legittimazione ad agire un privilegio delle sole associazioni per la difesa dell'ambiente e non di altre persone giuridiche di natura rappresentativa. Il richiamo alla natura particolare della tutela dell'ambiente, già ampiamente discusso in precedenza, non può, a mio parere, giustificare un trattamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente diverso da quello riservato alle associazioni che hanno altri obiettivi di analoga natura.

VII — Conclusione

120. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di:

— respingere integralmente il ricorso e

— condannare i ricorrenti alle spese.