SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

TESI DI DOTTORATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO DELL'AMBIENTE

(XXVI CICLO)

LA CONVENZIONE DI AARHUS E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE NEL DIRITTO EUROPEO

Dottorando

Dott.ssa Alba Conio

Tutor

Prof. Fabio Giglioni

LA CONVENZIONE DI AARHUS E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE NEL DIRITTO EUROPEO

SOMMARIO pag. 2

INTRODUZIONE " 5

CAPITOLO I. L'accesso alla giustizia in materia ambientale e il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus " 20

1) La protezione dell'ambiente nella prospettiva dei diritti umani " 20

2) L'accesso alla giustizia nel diritto internazionale " 36

3) La Convenzione di Aarhus e il terzo pilastro " 45

3.1) I profili innovativi recati dalla Convenzione di Aarhus " 45

3.2) Struttura e contenuto della Convenzione di Aarhus " 54

3.3) Il terzo pilastro sull'accesso alla giustizia ambientale: in particolare l'art. 9, par. 3, della Convenzione " 77

4) L'apparato istituzionale e il meccanismo di *review of compliance* della Convenzione di Aarhus " 91

CAPITOLO II. L'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea " 107

1) L'attuazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea e l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari. In particolare, il Regolamento (CE) n. 1367 del 6 settembre 2006 " 107

1.1) Premessa " 107

1.2) Il Regolamento (CE) n. 1367 del 6 settembre 2006 " 108

1.2.1) I profili di non conformità del Regolamento di Aarhus all'art. 9, par. 3, della Convenzione ". 123

2) La normativa europea sul terzo pilastro indirizzata agli Stati membri: dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale del 2003 fino ai recenti sviluppi " 139

2.1) La normativa europea concernente gli artt. 9, par. 1 e 2, della Convenzione " 139

2.2) La proposta di direttiva del 2003 relativa all'art. 9, par. 3, della Convenzione " 147

2.3) Il successivo dibattito sulla necessità di una normativa europea di armonizzazione " 159

2.4) Il contesto giuridico di riferimento per operare la scelta tra le opzioni in campo e l'abbandono del c.d. doppio approccio come possibile soluzione alla questione del *locus standi* dei membri del pubblico " 165

CAPITOLO III. Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea " 192

1) La giurisprudenza della Corte di giustizia sui rinvii pregiudiziali in materia di accesso alla giustizia ambientale " 192

1.1) I singoli casi sottoposti alla Corte di giustizia: la causa *DLV* " 197

1.2) La causa *Slovak Brown Bear* " 207

1.3) La causa *Trianel* " 215

1.4) La causa *Altrip* " 228

1.5) Le cause *Boxus* e *Solvay* " 233

1.6) Le cause *Križan, Wells* e *Leth* „ 236

1.7) I costi dell'accesso alla giustizia ambientale: la causa *Edwards* " 242

2) La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla legittimazione dei ricorrenti non privilegiati al ricorso per l'annullamento degli atti europei: l'interpretazione restrittiva del requisito dell'interesse individuale, di cui all'art. 230, par. 4, del TCE e le aperture verso l'interpretazione estensiva " 250

2.1) Premessa " 250

2.2) Il *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati, ai sensi dell'art. 230, par. 4, del TCE e la c.d. dottrina *Plaumann* " 255

2.3) Spunti innovativi sulla configurazione dell'interesse individuale: le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs e l'interpretazione estensiva del Tribunale nella causa *Jégo-Quéré* pag. 265

3) La modifica introdotta con l'art. 263, par. 4, del TFUE dal Trattato di Lisbona: portata e questioni " 281

CAPITOLO IV. Considerazioni conclusive: la tutela assicurata in materia ambientale dal sistema di rimedi giurisdizionali di cui agli artt. 263, 267 e 277 del TFUE " 290

1) La giustificazione fornita dalla Corte di giustizia all'interpretazione restrittiva del requisito dell'interesse individuale: la tutela completa assicurata dal sistema giudiziario europeo e la fiducia nello strumento del rinvio pregiudiziale " 290

2) La portata bidirezionale del collegamento cooperativo tra organi giudiziari nazionali ed europei " 302

BIBLIOGRAFIA " 318

INTRODUZIONE

L'interesse per il tema oggetto del presente lavoro nasce dalla constatazione che il carattere globale dei problemi posti dal diritto ambientale e la circostanza che l'ambiente sia, al contempo, di tutti e di nessuno, delle generazioni attuali come di quelle future, pongono l'interprete di fronte a problemi del tutto nuovi e impongono l'adattamento delle categorie tradizionali, anche di quelle processuali, alle peculiarità delle nuove fattispecie. Lo studio del diritto dell'ambiente evidenzia, infatti, come le categorie giuridiche classiche vengano poste in crisi e come l'interesse alla tutela ambientale esiga una rivisitazione critica degli schemi tradizionali, che si fondi sull'esatta considerazione di detto interesse e delle possibili forme di minaccia o di aggressione allo stesso. La necessità di tale rivisitazione è alla base dell'esigenza- da cui muove la presente ricerca- di verificare le implicazioni di detta constatazione in ordine all'allargamento della legittimazione processuale a ricorrere dinanzi al giudice europeo. La tutela giuridica dell'ambiente rappresenta, infatti, uno snodo fondamentale nel processo di ridefinizione dei canoni tradizionali di legittimazione intesi in senso procedimentale e processuale, atteso che detti canoni non sembrano più sufficienti a soddisfare l'esigenza di accesso alla giustizia in materia ambientale. Ciò nella convinzione che un più ampio accesso alla giustizia possa consentire di rimediare, almeno in parte, alle attuali carenze nell'applicazione del diritto ambientale, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi della politica ambientale europea e al miglioramento dell'ambiente medesimo.

In tale rivisitazione, gioca un ruolo chiave la Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, comunemente nota come Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Unione europea nel 2005 (di seguito, anche: la "Convenzione"). Quest'ultima ha, pertanto, assunto l'impegno di migliorare l'efficacia della propria politica ambientale, segnatamente attraverso una maggiore sensibilizzazione e partecipazione del pubblico, e si è vincolata ad adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni della Convenzione.

Partendo dalla valorizzazione del ruolo della società civile (anche in funzione di controllo dell'attuazione del diritto ambientale), recata dalla Convenzione, nel presente studio si traccerà un percorso che dal campo internazionale approderà all'ordinamento europeo e condurrà all'affermazione della necessità di un ampliamento dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La dimensione sovranazionale delle problematiche ambientali è alla base della predilezione per la prospettiva europea dell'indagine. Tale dimensione spaziale delle questioni ambientali spiega la ragione per la quale si ritiene che il diritto ambientale possa produrre gli effetti desiderati solo a condizione che ne sia garantito il rispetto in tutta l'Unione europea, anche mediante l'adozione, da un lato, di un quadro comune di norme procedurali da applicare in modo uniforme a tutti gli Stati membri e, dall'altro, attraverso il superamento dell'accezione restrittiva che contraddistingue l'interpretazione seguita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati.

Si avrà modo di evidenziare, infatti, come la Convenzione offra significativi spunti- ancora non adeguatamente valorizzati- proprio nel senso dell'ampliamento della legittimazione ad agire in campo ambientale, che interessa non solo le ONG (termine di riferimento privilegiato dell'interesse ambientale), ma anche i singoli, rispetto ai quali la comunanza dell'interesse ambientale con altri soggetti non è di ostacolo all'assunzione della relativa titolarità e dell'azionabilità della tutela. Tra l'altro, la Convenzione arricchisce il legame tra interesse ambientale e individuo mediante il riferimento ai diritti umani e finisce, quindi, per offrire anche importanti spunti al dibattito in essere a livello internazionale in merito all'esistenza di un autonomo diritto umano all'ambiente pulito.

Lo studio prenderà le mosse proprio dall'esame della protezione dell'ambiente nella prospettiva dei diritti umani. Si evidenzierà come l'accostamento dell'ambiente ai diritti umani abbia consentito di inquadrare la questione ambientale a livello globale ed, inoltre, abbia condotto ad un rafforzamento della tutela dell'ambiente, segnatamente mediante l'affermazione della rilevanza ambientale di diritti umani già ampiamente riconosciuti e protetti, nonché attraverso il riconoscimento di diritti procedurali ambientali. Inoltre, il collegamento dell'ambiente con i diritti umani permette di evidenziare come il carattere

doveroso della relativa tutela sia un aspetto fondamentale, correlato al diritto di ogni persona a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

Si porrà in luce come la Convenzione di Aarhus offra innanzitutto un significativo contributo al menzionato dibattito. Infatti, sebbene la portata della Convenzione non sia probabilmente tale da condurre alla pacifica ammissione dell'esistenza del diritto umano all'ambiente, si evidenzierà come la stessa giochi un ruolo fondamentale nell'emersione di detto diritto, attraverso l'affermazione espressa dello stretto legame esistente tra tutela dell'ambiente e protezione dei diritti umani fondamentali, nonché mediante il riconoscimento di diritti (umani) procedurali ambientali (il diritto di accesso alle informazioni, il diritto di partecipazione ed il diritto di accesso alla giustizia), su cui la dottrina fonda l'emersione di una nuova forma di democrazia, quella c.d. "ambientale". Ciò nel convincimento che la sinergia tra diritti umani e ambiente conduca ad un significativo rafforzamento della tutela ambientale, segnatamente mediante la valorizzazione della componente di doverosità insita nel diritto all'ambiente di ogni persona. Il dibattitto in essere a livello internazionale sul diritto umano all'ambiente consentirà, infatti, di porre in luce l'esigenza, improcrastinabile, di un'assunzione di responsabilità da parte dell'intera collettività e, quindi, di forme di legittimazione dal basso fondate, appunto, sulla condivisione delle responsabilità, non disgiunta dalla necessità di una evoluzione culturale ed etica radicale rispetto alla questione ambientale. Del resto, è ormai acquisita la consapevolezza che dal concetto di responsabilità dipenda il legame tra il diritto a vivere in un ambiente atto ad assicurare la salute e il benessere delle generazioni presenti e quello delle generazioni future, nonché un'adeguata risposta alle problematiche poste dalla c.d. società del rischio.

Atteso lo specifico interesse del presente studio, l'indagine concernente il livello sovranazionale proseguirà con una breve analisi dell'evoluzione che ha interessato il diritto di accesso alla giustizia in detto ambito. La progressiva affermazione del diritto alla tutela giurisdizionale va, infatti, considerata quale parte integrante dello sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, atteso che la tutela giurisdizionale rappresenta un presupposto necessario per assicurare il rispetto di tali diritti. In proposito, si darà atto

sinteticamente dell'attuale espansione del diritto alla tutela giurisdizionale e dell'importanza sempre maggiore che lo stesso va assumendo, di cui è espressione la trasformazione che ha interessato la natura di tale diritto: da mera garanzia procedurale della violazione di determinati diritti fondamentali ad autonomo diritto di accesso a rimedi giudiziali per la tutela di molteplici situazioni soggettive. Si accennerà, altresì, all'evoluzione che ha interessato il diritto alla tutela giurisdizionale anche in ambito europeo, laddove si rinvengono l'art. 47 della Carta di Nizza, sul diritto ad un ricorso effettivo, e l'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE. Si evidenzierà come tale evoluzione abbia condotto alla progressiva valorizzazione di quella componente del principio di effettività della tutela giurisdizionale legata al diritto ad un ricorso effettivo, spostando l'accento dall'effetto utile del diritto europeo all'esigenza di offrire piena protezione ai singoli. Si evidenzierà come ciò abbia condotto ad una maggiore considerazione dei loro interessi sostanziali, sebbene tale "monito all'effettività della tutela giurisdizionale" sia stato addossato segnatamente ai giudici nazionali, anche sulla scorta di un'interpretazione "unidirezionale" del principio di leale collaborazione, portato dall'art. 4 del TUE, della quale si mostreranno i limiti e le ricadute negative in termini di accesso alla giustizia nell'ambito del sistema giudiziario europeo. Si porrà in luce come nella materia ambientale dal raffronto tra l'art. 47 della Carta di Nizza e l'art. 9 della Convenzione emerga la dimensione collettiva della tutela giurisdizionale assicurata da tale seconda disposizione, a fronte del carattere meramente individuale della protezione garantita dalla prima, atteso che la Convenzione di Aarhus attribuisce un ruolo di rilievo ad interessi diffusi e collettivi come quelli ambientali, differenziandosi dai trattati internazionali sui diritti umani, restii ad accordare protezione a tali interessi.

L'analisi mostrerà come il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus- quello relativo all'accesso alla giustizia in materia ambientale, recato dal menzionato art. 9 dell'accordo- si innesti perfettamente in seno alla menzionata evoluzione, non senza arricchirla delle peculiarità proprie della materia ambientale. Da un lato, infatti, si evidenzierà come con la Convenzione di Aarhus il diritto di accesso alla giustizia acquisti i connotati di un diritto autonomo; dall'altro, come l'adattamento della disciplina sull'accesso alla giustizia, recata

dai trattati sui diritti umani, alle specificità della materia ambientale sia avvenuto soprattutto con riguardo ai soggetti legittimati all'esercizio della tutela giurisdizionale, atteso che uno degli scopi principali dell'accordo si ritiene sia proprio quello di riformare il concetto classico di legittimazione attiva, riconoscendo la qualità di parte processuale anche al "pubblico" o al "pubblico interessato" ed elevando gli interessi diffusi (comunque oggetto di imputazione collettiva) ad interessi individualmente azionabili. Del resto, anche il secondo pilastro della Convenzione- definito come "il cuore pulsante" dell'accordo- innova profondamente il concetto di partecipazione, atteso che quest'ultima non viene intesa come funzionale alla mera composizione di interessi contrapposti, non è volta solo a consentire la mediazione tra l'interesse pubblico e gli interessi particolari di volta in volta implicati, ma mira a rappresentare valori, punti di vista, "è qualcosa di più profondo ed intrinseco al modo stesso di costruire la decisione più efficace" e modifica in modo significativo l'idea di rapporto tra autorità pubbliche e privati. In definitiva, ciò su cui intende incidere la Convenzione e che viene, quindi, rivisitato è (non tanto la necessità di dimostrare un interesse alla partecipazione, quanto) il modo in cui il diritto deve individuare tale interesse, atteso che anche l'interesse pubblico e l'interesse diffuso devono poter essere rappresentati dalla società civile dinanzi alle autorità pubbliche.

L'analisi procederà attraverso la disamina delle previsioni della Convenzione di Aarhus che compongono il c.d. terzo pilastro, dedicato al diritto procedurale di accesso alla giustizia, la cui realizzazione rappresenta una delle principali finalità perseguite dal trattato, non prima di aver evidenziato il carattere innovativo della Convenzione rispetto agli altri accordi internazionali in materia ambientale. Si avrà modo di precisare, infatti, come la Convenzione di Aarhus rappresenti un nuovo tipo di trattato ambientale, che si differenzia dagli altri per significativi profili, tutti manifestazione di quella evoluzione che sta interessando l'intero diritto internazionale ambientale e di cui si darà brevemente atto nel presente lavoro. In particolare, si evidenzierà come la specificità propria del settore ambientale, insita nel tipo di interesse tutelato dalle norme internazionali sull'ambiente- che fa capo all'umanità nel suo complesso e non ai singoli governi statali- conduca al riconoscimento di un'importante funzione svolta dai soggetti privati. Alla base di ciò vi è

l'acquisita consapevolezza della dimensione "planetaria" e della portata grave e complessa dei problemi ambientali, che coinvolgono anche le generazioni future. Tale duplice dimensione (spaziale e temporale) delle questioni ambientali spiega la ragione per la quale il diritto dell'ambiente non possa più considerare gli Stati quali unici soggetti giuridici responsabili, ma debba estendersi fino a ricomprendere, verso il basso, i singoli e, verso l'alto, l'umanità intera, rappresentata dalla Comunità internazionale. Si evidenzierà come la Convenzione si collochi in questa tendenza, fondando sullo stretto collegamento tra tutela ambientale e diritti umani la valorizzazione del ruolo degli individui, delle ONG e del settore privato nella protezione dell'ambiente. A questi ultimi si rivolge, infatti, la Convenzione, attribuendo diritti direttamente ai membri del pubblico e imponendo obblighi a carico degli Stati, non tanto nei loro rapporti reciproci, quanto nei confronti dei privati.

Si evidenzierà, inoltre, come il principale merito della Convenzione consista nel fatto che la stessa rappresenta la più compiuta codificazione, a livello internazionale, dei c.d. *public participation rights*, che costituiscono i c.d. tre pilastri della Convenzione- l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale- sui quali si fonda il nuovo modello di *governance* ambientale delineato dal trattato. Si porrà in luce, altresì, come la Convenzione conferisca alle ONG ambientaliste uno *status* privilegiato, riconoscendo alle stesse uno speciale ruolo di supervisione in materia, mediante l'attribuzione di un diritto di accesso automatico alla giustizia, che permette a tali enti di fruire di un regime speciale e più favorevole (in punto di legittimazione) di quello (anche esso da intendere in senso ampio) applicabile alle persone fisiche, e attraverso la possibilità di esercitare- sulla base della presunzione posta dalla Convenzione circa il possesso da parte delle ONG della qualifica di "pubblico interessato"- tutte le facoltà conferite dalla Convezione di Aarhus. Si vedrà come, per godere di tale *status* privilegiato, gli scopi statutari debbano comprendere la promozione della tutela dell'ambiente e le ONG debbano possedere i requisiti previsti dal diritto nazionale, che vanno determinati pur sempre nel rispetto dell'obiettivo di assicurare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale e del ruolo chiave che la Convenzione assegna alle ONG, nonché della clausola di non discriminazione, di cui all'art. 3, par. 9, della Convenzione, a

mente della quale "il pubblico" deve poter esercitare i diritti riconosciuti dall'accordo, senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità, sulla residenza o sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo dell'attività.

L'indagine proseguirà con l'analisi della finalità e della struttura (i c.d. tre pilastri) della Convenzione, per soffermarsi in particolare sul terzo pilastro, che concerne il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e che sarà oggetto del nostro più diretto interesse. Si evidenzierà come, pur connotandosi in termini autonomi, tale diritto abbia anche un'evidente valenza strumentale rispetto agli altri diritti riconosciuti dalla Convenzione; ed, inoltre, come esso rappresenti un mezzo a disposizione del pubblico per far rispettare la normativa ambientale, in funzione, quindi, di *private enforcement*, di controllo dell'effettiva applicazione del diritto ambientale. Si darà conto, inoltre, delle previsioni della Convenzione che dettano i requisiti minimi che le procedure di ricorso devono possedere per risultare conformi all'obiettivo di offrire al pubblico un ampio accesso alla giustizia. Tali condizioni rappresentano un importante parametro per valutare l'adeguatezza e l'effettività del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale riconosciuto a livello europeo.

Si tracceranno, quindi, le diverse tipologie di accesso alla giustizia previste dalla Convenzione, che si differenziano tra loro anche sotto il profilo della legittimazione ad agire e del differente grado di flessibilità con cui le Parti possono riconoscere detto accesso. In merito a quest'ultimo profilo va, peraltro, fin da ora evidenziato come il margine di discrezionalità riconosciuto in materia agli Stati membri vada inteso sempre nel senso che le Parti non possono comunque deviare dall'obiettivo, previsto espressamente dalla Convenzione, di assicurare un ampio accesso alla giustizia.

Si porrà in luce come la previsione recata dal terzo paragrafo dell'art. 9 della Convenzione sia la più dirompente, perché concepisce il diritto di accesso alla giustizia come rimedio azionabile anche in funzione dell'osservanza del diritto ambientale nazionale. Ciò, non tanto come pretesa al rispetto della legalità obiettiva, quanto quale interesse specifico del soggetto a che la norma venga osservata. Si evidenzierà, peraltro, come detta disposizione non sia stata finora adeguatamente valorizzata in tutta la portata innovativa. Trattasi, infatti, di uno

strumento di controllo dell'effettiva applicazione della normativa ambientale, che implica il coinvolgimento diretto dei singoli, delle ONG e del settore privato in genere- i c.d. membri del pubblico- nell'attuazione e nell'osservanza del diritto ambientale, pur non implicando necessariamente l'introduzione di un'*actio popularis.* Alla luce di tali considerazioni, si evidenzierà come la Convenzione di Aarhus dia forma giuridica alla logica dell'azione collettiva, quale "via di mezzo per raggiungere un equilibrio tra l'approccio massimalista dell'*actio popularis* e la tesi minimalista dell'azione individuale, limitata ai portatori di un interesse diretto in gioco". Tale equilibrio è possibile alla luce del carattere di interessi "a doppia dimensione", proprio degli interessi ambientali, che esprimono esigenze facenti capo, al contempo, ai singoli e alla collettività, "da intendersi ormai come insieme di persone presenti e future".

L'analisi procederà poi attraverso la descrizione del sistema di controllo della Convenzione, rappresentato dal *Compliance Committee*. L'istituzione di tale meccanismo si giustifica alla luce dell'esigenza di assicurare la piena e corretta attuazione del trattato, anche tenendo conto del fatto che spesso il mancato rispetto della normativa ambientale non dipende tanto dalla mancanza di volontà degli Stati, quanto dalla loro limitata capacità tecnica, giuridica o economica (in definitiva, dai costi dell'attuazione autoritativa). Si evidenzieranno, quindi, i profili che connotano in termini innovativi il sistema di controllo della Convenzione, riconducibili segnatamente al preminente ruolo che il trattato riconosce alla società civile ai fini della protezione dell'ambiente. Si mostrerà come tali profili di novità riguardino segnatamente la composizione (su cui incidono le ONG ambientaliste) e il funzionamento del meccanismo di controllo (attivabile direttamente da qualsiasi membro del pubblico, come avviene per i trattati sui diritti umani e diversamente da altre convenzioni ambientali) e mirino a realizzare una gestione collettiva della verifica della *compliance*, fondandosi sul confronto e sulla partecipazione di diversi soggetti (organismo di controllo, Stati e società civile) e assegnando alle ONG e al pubblico in genere un ruolo fondamentale in tale procedura. In ciò risiede la ragione principale per la quale detto srumento ha finora dato prova di buon funzionamento. Si evidenzierà, inoltre, come la creazione del Comitato in discorso si collochi nel solco di una recente tendenza del diritto internazionale ambientale,

rappresentata dalla creazione di meccanismi di verifica, ulteriori rispetto ai rimedi rappresentati segnatamente dai ricorsi ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sul presupposto che i tradizionali sistemi domestici di soluzione delle controversie, allo stato attuale, non siano sufficienti a garantire agli interessati rimedi efficaci ed effettivi. Del resto, la necessità di assicurare una tutela più ampia, che superi i confini nazionali, si spiega in virtù della dimensione globale degli interessi in gioco e della possibilità che la violazione degli stessi sia riconducibile a decisioni di vari Paesi oppure a scelte ambientali i cui effetti oltrepassino l'ambito territoriale nazionale. Si evidenzierà come la procedura di controllo in discorso, oltre a determinare un accrescimento di tutela, instauri un proficuo confronto tra sistemi giuridici diversi, capace di mitigare le differenze tra gli stessi e di generare importanti impulsi riformatori.

La descritta disamina della Convenzione di Aarhus fornirà, quindi, la chiave di lettura per analizzare il grado di effettività della tutela giurisdizionale offerta dal diritto europeo in materia ambientale e la *compliance* di tale ordinamento giuridico al dettato della Convenzione. Preme fin d'ora evidenziare come la portata innovativa dei principi e dei contenuti della Convenzione di Aarhus sia tale da connotare la stessa non tanto quale punto di arrivo, ma come fondamentale snodo di passaggio in un'evoluzione normativa *in fieri*, che richiede uno sforzo di adeguamento da parte dei vari sottoscrittori del trattato, ivi compresa l'Unione europea. Come evidenziato, quest'ultima figura tra i Paesi firmatari dell'accordo ed ha proceduto anche alla relativa approvazione, con la conseguenza che la Convenzione di Aarhus ormai vincola le istituzione europee, così come gli Stati membri, formando parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo.

L'indagine proseguirà con l'esame della disciplina europea di attuazione del terzo pilastro della Convenzione e prenderà le mosse dalla normativa diretta alle istituzioni europee, per estendersi successivamente all'analisi degli strumenti attuativi di diritto derivato rivolti agli Stati membri. L'analisi interesserà, in particolare, il c.d. Regolamento di Aarhus, che reca la disciplina di trasposizione di tutti e tre i pilastri della Convenzione nei riguardi delle istituzioni e degli organi europei. Va fin d'ora evidenziato come detto Regolamento rappresenti l'unica fonte europea che ha dato attuazione agli obblighi dell'Unione europea

derivanti dall'art. 9, par. 3, della Convenzione. Si illustreranno dapprima i principali aspetti della disciplina recata dal Regolamento, per analizzare successivamente l'attuazione del terzo pilastro ed, in particolare, dell'art. 9, par. 3, della Convenzione. In proposito, si mostrerà come il Regolamento detti una disciplina che si discosta in modo significativo dallo spirito della Convenzione e presenti molteplici profili di non conformità rispetto alla disciplina sull'accesso alla giustizia recata dal trattato. Ciò porterà ad esprimere un giudizio complessivamente negativo sulla capacità della disciplina recata dal Regolamento di ampliare l'accesso alla giustizia e contribuire all'applicazione del diritto ambientale europeo. Si mostrerà, infatti, come il Regolamento limiti la legittimazione alla procedura di riesame e il successivo accesso alla giustizia alle sole ONG ambientaliste (quelle che soddisfano i requisiti previsti dallo stesso), escludendo gli altri membri del pubblico e contraddicendo in modo evidente allo scopo stesso della Convenzione, che affida la realizzazione della protezione dell'ambiente alla società civile in tutte le sue espressioni. Inoltre, si evidenzierà come la legittimazione ad agire per la tutela giurisdizionale riconosciuta alle ONG ambientaliste dal Regolamento presenti profili di incompatibilità con il terzo pilastro della Convenzione, in quanto la possibilità per dette organizzazioni di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea "a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato" viene intesa dal giudice europeo come rinvio all'orientamento restrittivo seguito dalla giurisprudenza della Corte sul *locus standi* di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE e finisce, pertanto, per frustrare la portata innovativa della disciplina della Convenzione in relazione al sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea. Si vedrà, infatti, come in virtù di tale consolidato orientamento venga fortemente limitata la possibilità di accedere alla giustizia in materia ambientale, sulla base di un'interpretazione restrittiva del *locus standi*, fondata sulla cd. dottrina *Plaumann*, che non è in grado di assicurare un'adeguata tutela agli interessi ambientali, che di norma attengono ad un vasto gruppo di interessati. Si vedrà in che misura quanto appena affermato è destinato a cambiare a seguito della modifica apportata dal Trattato di Lisbona all'art. 230 del TCE (divenuto l'art. 263 del TFUE).

La disamina della normativa europea indirizzata agli Stati membri darà modo, quindi, di evidenziare il ritardo dell'ordinamento europeo nella trasposizione del terzo pilastro, affidata segnatamente ad una proposta di direttiva- accanto alle previsioni sull'accesso alla giustizia recate già dalle direttive concernenti il primo e il secondo pilastro- volta a stabilire un insieme minimo di regole comuni, applicabili a tutti gli Stati membri, e che non ha visto ancora la luce (dal 2003) a causa delle resistenze manifestate da alcuni Paesi. Si illustreranno, quindi, il contenuto e i limiti della proposta di direttiva in discorso, che rappresenta una delle possibili soluzioni per dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione e migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ambito dell'Unione europea. Sulla scorta dei risultati di un interessante studio commissionato dalla Commissione europea, si tratteggerà il contesto giuridico di riferimento per operare la scelta tra le opzioni in campo e si darà atto del dibattito in essere a livello europeo sulla necessità di una normativa di armonizzazione sull'accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea. Il quadro generale dello stato di attuazione dell'art. 9, par. 3 e par. 4, della Convenzione, che emergerà dall'analisi di tale contesto, è, infatti, piuttosto variegato, a causa delle rilevanti differenze tra i vari sistemi giuridici nazionali. Aderendo alle conclusioni a cui perviene il menzionato studio giuridico, si prospetterà l'abbandono del c.d. doppio approccio, basato sull'interesse o sul diritto, come possibile soluzione alla problematica del *locus standi* dei membri del pubblico in materia ambientale, e l'adozione di un criterio che soddisfi comunque l'esigenza di differenziazione in ordine allo *standing*, avvertita dalla maggior parte degli Stati membri. Si accennerà anche al nuovo contesto politico in cui è stato riproposto il problema della necessità di un quadro normativo comune a livello europeo.

La questione concernente l'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni delle direttive europee che recepiscono il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, nonchè dell'art. 9, par. 3, della Convenzione sarà affrontata attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia scaturita dai rinvii pregiudiziali operati dai giudici nazionali. Un aspetto peculiare, che merita di essere subito evidenziato, è rappresentato dalla circostanza che, nel decidere in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia ha mostrato un

atteggiamento di notevole apertura sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, diversamente da quanto si registra in sede di ricorso di annullamento di atti europei per contrasto con la Convenzione di Aarhus. L'esame delle pronunce della Corte di giustizia, rese in occasione dei rinvii pregiudiziali (unitamente alle conclusioni degli avvocati generali), consentirà, quindi, di delineare l'esatta portata del diritto di accesso alla giustizia riconosciuto dalla Corte medesima, alla stregua della Convenzione e delle direttive di attuazione, rappresentando un imprescindibile punto di partenza da cui muovere per confutare l'interpretazione restrittiva seguita, anche in materia ambientale, dal giudice europeo in sede di ricorso di annullamento di atti europei, azionato dai ricorrenti non privilegiati. In particolare, si evidenzierà come, ad avviso della Corte di giustizia, gli Stati membri non possano frustrare lo scopo della Convenzione, prevedendo requisiti restrittivi per l'accesso alla giustizia e, quindi, contrastanti con la stessa. Si darà atto, altresì, del ruolo strategico che la Corte di giustizia riconosce al pubblico nella tutela dell'ambiente, quale custode e "guardiano" della corretta applicazione del diritto ambientale, che si fonda sull'idea del "*citizen enforcement*", che emerge dall'art. 9, par. 3, della Convenzione.

L'indagine proseguirà con l'esame dell'orientamento tradizionale seguito costantemente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di *locus standi* dei privati (individui o associazioni) e fondato sulla c.d. dottrina *Plaumann*, in base alla quale i ricorrenti non privilegiati devono essere riguardati "individualmente" dall'atto impugnato (oltre che direttamente) ai fini della legittimazione ad agire. Si evidenzierà come, sulla base di detto orientamento, venga fortemente limitata la possibilità di accedere alla giustizia in materia ambientale e come la progressiva emersione delle esigenze di tutela collegate alla materia in discorso, recepite nella Convenzione di Aarhus, abbia reso ancor più evidente l'inadeguatezza di tale interpretazione, attenendo di norma gli interessi ambientali ad un vasto gruppo di soggetti. Si mostrerà come, applicando il *test Plaumann* alla materia ambientale, i giudici europei siano incorsi in una palese contraddizione, dovuta al fatto che, a mente della dottrina in parola, quanto più grave è la violazione e più ampio il gruppo potenzialmente interessato (come nel caso delle violazioni ambientali), tanto minore è la probabilità che i requisiti richiesti da tale *test* possano essere soddisfatti.

L'analisi mostrerà come tale prevalente orientamento restrittivo della giurisprudenza europea non trovi sostegno nel dato normativo internazionale e non tenga adeguatamente conto della circostanza che rispetto agli interessi ambientali non sia agevole per i ricorrenti soddisfare i requisiti stabiliti dall'art. 263, par. 4, del TFUE. La disamina del mentovato orientamento restrittivo seguito dalla giurisprudenza europea evidenzierà, in definitiva, il ritardo della stessa nel cogliere le implicazioni che la prospettiva universalistica e sistemica dell'ambiente comporta.

Dall'analisi delle cause decise dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si trarranno, peraltro, anche spunti interessanti per il superamento del menzionato orientamento restrittivo. In particolare, si farà riferimento ad alcune pronunce del Tribunale (che propongono un'interpretazione innovativa del concetto di coinvolgimento diretto e individuale, ai sensi dell'art. 263 del TFUE) e alle conclusioni di alcuni avvocati generali, che recano interessantissime aperture in punto di legittimazione.

Alla luce delle considerazioni che precedono si porrà il problema della effettiva portata della modifica introdotta dal Trattato di Lisbona in tema di legittimazione ad agire contro gli atti regolamentari che non richiedono misure di esecuzione (art. 263, par. 4, del TFUE), che determina un ampliamento dello *standing* dei ricorrenti non privilegiati. Oltre ad accennare alle principali problematiche sorte in merito all'applicazione della novella, si dimostrerà come tale modifica non abbia l'effetto di cambiare in modo significativo l'accesso alla giustizia delle ONG ambientaliste e di portare ad un miglioramento della *compliance* del diritto europeo con gli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus. Si evidenzierà, infatti, come molte misure ambientali cadano al di fuori della previsione recata dal nuovo art. 263, par. 4, del TFUE, la cui incidenza sulla questione dell'estensione dello *standing* in materia ambientale è da ritenersi, quindi, piuttosto ridotta.

In virtù di tale ultima considerazione, si porrà la questione se il sistema di rimedi giurisdizionali di cui agli artt. 263, 267 e 277 del TFUE assicuri realmente una tutela completa in campo ambientale. Per rispondere a detto interrogativo, si esaminerà la giustificazione fornita dalla Corte di giustizia al proprio orientamento restrittivo in materia di *locus standi*, in base alla quale i menzionati articoli assicurerebbero un sistema compiuto

di rimedi giurisdizionali e di procedimenti, inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni europee, e se ne verificherà la condivisibilità, segnatamente alla luce dei limiti che il rinvio pregiudiziale presenta sotto vari profili (quali, segnatamente, la facoltatività della procedura, rimessa di massima all'apprezzamento del giudice nazionale, il contraddittorio, i tempi, etc.), nonché delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, che impongono alle parti di prevedere in materia procedure amministrative o giurisdizionali obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose, tali da offrire rimedi adeguati ed effettivi (art. 9, par. 4, della Convenzione), e del principio generale di effettività della tutela giurisdizionale. Si esaminerà, altresì, la questione alla luce dell'obbligo di leale collaborazione tra Corte di giustizia dell'Unione europea e giudici nazionali, recato dall'art. 4 del TUE, che è anche alla base del principio di uniforme interpretazione del diritto comunitario, nonché alla luce del principio di coerenza che si ritiene deve caratterizzare il sistema giudiziario europeo. Si evidenzierà come, in ottemperanza all'obbligo di leale cooperazione e all'esigenza di unità di rappresentanza all'esterno, gli Stati membri e le istituzioni europee siano tenute a procedere ad uno stretto coordinamento non solo in sede di negoziazione e di stipulazione delle norme convenzionali, ma ancor di più nell'attuazione delle stesse, atteso che gli effetti di dette norme non possono variare a seconda dell'applicazione ad opera, rispettivamente, delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri.

L'esigenza di fornire una soluzione alle menzionate lacune e contraddizioni del sistema giudiziario europeo indurrà a considerare le potenzialità espansive del principio di leale collaborazione nella direzione inversa (e poco esplorata), rispetto a quella indicata dalla Corte di giustizia (mediante il richiamo al meccanismo del rinvio pregiudiziale), che valorizza la portata bidirezionale o reciproca del principio in discorso, obbligante non solo gli Stati membri, ma anche le istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea compresa) a cooperare lealmente con i primi.

Si prospetteranno, infine, alcune possibili soluzioni- a quadro normativo invariato- alla questione dell'adeguamento dell'ordinamento europeo al terzo pilastro della Convenzione di

Aarhus, non senza auspicare una modifica dell'art. 263, par. 4, del TFUE con riguardo alla legittimazione ad agire in materia ambientale.

CAPITOLO I. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE E IL TERZO PILASTRO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS

1) LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI

Si è detto di come la Convenzione offra importanti spunti per la ridefinizione dei canoni tradizionali di legittimazione procedimentale e processuale, al fine di soddisfare l'esigenza di accesso alla giustizia avvertita in materia ambientale. Tali indicazioni vanno nella direzione che valorizza il ruolo degli individui- singoli od associati, tutti ricompresi nell'unica nozione di "pubblico" (o di "pubblico interessato")- nella protezione dell'ambiente e la pertinenza a detti soggetti dell'interesse ambientale, nella duplice prospettiva del diritto di ogni persona di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e del dovere individuale o collettivo di tutelare e migliorare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future. Proprio al fine di consentire l'affermazione di tale diritto e l'adempimento di detto obbligo, la Convenzione riconosce i diritti procedurali di accesso alle informazioni, di partecipazione ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale.

L'idea di fondo che emerge dalla Convenzione sembra essere quella in virtù della quale l'individuo- *uti singulus* oppure all'interno di formazioni sociali[1]- rappresenta il termine di riferimento dell'interesse ambientale, sebbene detto interesse si riveli comune a più soggetti. Ciò si desume, innanzitutto, da una delle principali peculiarità della Convenzione[2], rappresentata dall'aver sancito in modo espresso lo stretto legame esistente tra protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani fondamentali. La Convenzione rende, infatti, manifesta la sinergia che sussiste tra la tutela ambientale e i diritti della persona ed evidenzia come l'ambiente e la relativa protezione siano un prerequisito imprescindibile per il godimento dei diritti fondamentali. Come affermato da attenta dottrina, le ragioni alla base

[1] Le formazioni sociali sono uno strumento a disposizione dell'individuo per lo svolgimento della propria personalità (art. 2 Cost.), a conferma della necessaria centralità della persona umana.

[2] Come si avrà modo di evidenziare in seguito, sono numerosi i profili innovativi di tale accordo rispetto ai tradizionali trattati ambientali.

di detta sinergia risiedono nella comunanza di scopo (miglioramento delle condizioni di vita sul pianeta), di principi (la solidarietà tra i popoli e la cooperazione internazionale) e di limiti (alla sovranità degli Stati), che caratterizza la politica internazionale sulla tutela dei diritti umani, così come quella sulla protezione dell'ecosistema[3].

Il menzionato legame tra diritti umani e tutela dell'ambiente richiama il dibattito in essere a livello internazionale sull'esistenza di un autonomo diritto umano all'ambiente pulito. In via preliminare, va messo in evidenza come si ponga in discussione la stessa opportunità di inquadrare la protezione dell'ambiente nell'ambito della categoria dei diritti fondamentali, in quanto si afferma che la configurazione dell'ambiente sano come oggetto di un autonomo diritto umano comporti problemi di determinazione del contenuto[4] (e degli obblighi connessi) e di individuazione del titolare dello stesso[5], oltre a rendere difficoltoso il bilanciamento degli opposti interessi, che scaturirebbe dal confronto tra detto diritto e altri diritti individuali (si pensi al diritto di proprietà privata)[6].

Secondo un diverso orientamento[7], i dubbi sull'opportunità dell'ammissibilità del diritto umano (sostanziale) all'ambiente si fondano anche su ulteriori argomenti. In particolare, si afferma che la configurazione del diritto umano all'ambiente in termini di diritto a favore dell'individuo, oltre a limitare la prospettiva in un'ottica squisitamente antropocentrica,

[3] Così, L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. Rozo Acuna (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 72.

[4] In particolare, si contesta, la possibilità di individuare la nozione giuridica di "ambiente pulito", in mancanza di fissazione di standard ambientali a livello normativo. In merito al contenuto del diritto umano all'ambiente sano, va richiamato il c.d. Rapporto Ksentini del 6 luglio 1994 (*Human rights and environmental, Final report prepared by Mrs Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur*, doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9), dal nome della relatrice speciale sui diritti umani e ambiente, nominata dall'allora Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la prevenzione delle minoranze. Detto rapporto, unitamente all'allegato progetto di dichiarazione di principi, oltre ad affermare il diritto umano (sostanziale) all'ambiente, ne delinea il contenuto.

[5] In proposito, si vedano C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 135 ss.; E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011, p. 12 e 13, la quale osserva che "vista la natura 'diffusa' del bene giuridico 'ambiente', infatti, non è sempre possibile identificare con precisione un interesse individuale leso". Secondo l'Autrice, a detto profilo si aggiungono i problemi connessi alla configurazione della titolarità del diritto all'ambiente anche in capo a gruppi di individui. Cfr. G. Pascale, *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 2010, n. 34, p. 64.

[6] C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* cit., p. 136, il quale afferma che le difficoltà connesse all'esatta individuazione del contenuto di un diritto non possano rappresentare una valida ragione per negarne il riconoscimento.

[7] Si vedano, per tutti, F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 123 ss..

"tende ad alimentare il pernicioso convincimento che la tutela ambientale sia obiettivo che 'altri', e in particolare le istituzioni, debbono perseguire, e non sia invece, innanzitutto, una responsabilità personale di ciascun individuo"[8]. Inoltre, si contesta che il processo di formazione del diritto fondamentale all'ambiente sia connotato da quella *opinio juris* necessaria a far considerare generalmente accolto detto diritto. A sostegno della tesi, si evidenzia come nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[9] l'ambiente venga tutelato mediante l'integrazione della protezione dello stesso nelle altre politiche europee (che devono, quindi, assicurare "un livello adeguato di tutela" e "il miglioramento della sua qualità") e non mediante l'affermazione di un diritto fondamentale individuale. Perplessità sussistono anche in relazione all'affermazione di un diritto umano all'ambiente inteso in termini procedurali[10]. In particolare, la menzionata dottrina nega l'esistenza in materia di una norma di diritto internazionale generale concernente obblighi procedurali (di informazione, partecipazione, etc.: gli obblighi di c.d. democrazia ambientale) a carico degli Stati, in quanto si ritiene che tale norma- ove se ne ammettesse l'esistenza come regola non scritta- avrebbe portata solo regionale[11]. In definitiva, l'orientamento in discorso ritiene che si debba modificare la prospettiva entro cui solitamente si inquadra la tutela ambientale e passare da un'ottica individuale ad una visione collettiva, vertendosi in materia di "*global commons*"[12]. Tale diversa prospettiva farebbe emergere evidente l'impatto ambientale che

[8] *Ibidem*, p. 124.
[9] Si veda l'art. 37, rubricato "Tutela dell'ambiente".
[10] Così F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 128 ss..
[11] Si ritiene che la diffusione a livello meramente regionale della norma in discorso sia riconducibile alla mancanza di una prassi applicativa della stessa segnatamente nel continente asiatico (si citano, a titolo esemplificativo, il caso della Cina e dell'India). *Contra*, per tutti, C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* cit., p. 135, il quale ritiene che sia ormai consolidato nel diritto internazionale il riconoscimento di diritti di natura procedurale.
[12] F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 136. I beni comuni, tra i quali si fa rientrare l'ambiente, sono al centro di un ricco dibattito in molti Paesi. Sui beni comuni si vedano E. Olstrom, *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007; S. Rodotà, *Il valore dei beni comuni,* in *www.teatrovalleoccupato.it*; Id., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012; A. Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 4, p. 87 ss.; Id., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Bari, Laterza, 2013; P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà,* in *www.giustamm.it*; P. Maddalena, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *www.federalismi.it*; Id., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, 3, 2613; M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, 2012; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza, 2011; V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, contributo destinato agli scritti in onore di

scaturisce dalla "sproporzione dei diritti esercitati rispetto a quelli 'disponibili' in un'ottica di sostenibilità ambientale"[13], da cui deriverebbe la necessità di ripensamenti in ordine al riconoscimento di nuovi diritti, ma anche in merito a quelli già acquisiti, attraverso la definizione del contenuto degli stessi in chiave di sostenibilità ambientale, mediante la fissazione delle condizioni di esercizio delle attività umane ad essi correlate. Si evidenzia, inoltre, come una visione esclusivamente antropocentrica, non consideri altre diverse prospettive, tra cui quella relativa alla possibile configurabilità di posizioni differenziate in capo ad altri esseri viventi[14]. In sostanza, ciò che la richiamata dottrina contesta è la concezione della tutela dell'ambiente come "funzionale [esclusivamente] a bisogni o diritti dell'essere umano"[15], mentre già l'analisi della normativa internazionale, regionale e interna[16] evidenzia come oggetto di protezione siano anche gli *habitat* naturali e le specie viventi diverse dall'uomo e, in funzione della protezione in sé di detti ambiti naturali ed esseri viventi, lo svolgimento delle attività umane (e dei diritti in virtù dei quali esse possono essere esplicate) venga quindi limitato (si pensi alla caccia, all'agricoltura, etc.).

L'obiezione preliminare che la dottrina in discorso muove all'inquadramento della protezione dell'ambiente nell'ambito della categoria dei diritti fondamentali si fonda sulla constatazione che il diritto umano all'ambiente- se riconosciuto- opererebbe esclusivamente nel rapporto tra Stato e individuo e non determinerebbe una responsabilità transfrontaliera dello Stato stesso[17].

Franco Bassi; A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Jovene Editore, Napoli, 2013; S. Nespor, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni,* in *www.federalismi.it*, 2013; Id., *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013; E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, Giuffrè, 2012; A. Di Porto, *Res in usu publico e "beni comuni". Il nodo della tutela*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013.

[13] Così F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 138.

[14] In particolare, ci si domanda se sia possibile affermare l'esistenza di posizioni di vantaggio a favore delle specie viventi (animali e vegetali) diverse dall'uomo (cfr. F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 145 ss.).

[15] Così, F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 146 ss..

[16] Si pensi, per esempio, alla Convenzione di Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale del 1971, alla convenzione di Bonn sulla protezione delle specie migratorie di animali selvatici del 1979. Di particolare rilievo, nonostante il suo carattere non vincolante, è la Carta mondiale per la natura, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1982.

[17] Si vedano F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 116.

A ben vedere, è proprio la constatazione che in ambito internazionale non esista un obbligo generale di protezione dell'ambiente [18], che vada oltre la dimensione strettamente transfrontaliera dello stesso[19], che induce la dottrina[20] ad esaminare la questione della tutela ambientale proprio secondo un approccio basato sui diritti umani. Si evidenzia, infatti, come l'accostamento dell'ambiente ai diritti umani consenta di inquadrare la questione ambientale "a livello globale (livello proprio dei diritti dell'uomo)"[21], che rappresenta l'unico ambito in cui è possibile rinvenire una risposta adeguata al problema ambientale.

Una volta posto l'accento sulla sinergia tra diritti umani e tutela dell'ambiente, è sorta la questione di quale delle due categorie di diritti (umani e ambientali) derivi dall'altra; problematica che è stata affrontata secondo differenti approcci, attesa l'innegabile complessità della relazione in discorso[22].

[18] In proposito, generalmente si ritiene che non esista una norma consuetudinaria che vieta agli Stati qualsiasi attività che danneggia l'ambiente, compreso il proprio territorio, atteso che detto divieto si porrebbe in contrasto con il principio di integrità territoriale e di sovranità nazionale (a mente del quale gli Stati devono poter effettuare sul proprio territorio le attività che ritengono opportune). Di contrario avviso è A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, Piacenza, Irnerio, 2012, p. 24 e nota 8, il quale ritiene che gravi sugli Stati "la responsabilità interna per l'uso non equo delle risorse nel proprio spazio di sovranità rispetto alla Comunità Internazionale sovraordinata" e qualifica detta responsabilità in termini di responsabilità per omessa vigilanza, come espressione della responsabilità degli Stati per la repressione dei crimini contro l'umanità, che riguarda anche il territorio soggetto alla rispettiva sovranità. Sempre secondo l'Autore, il mutato contesto culturale rende la previsione recata dall'art. 2 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 non più attuale, laddove prevede "un 'diritto sovrano' di ogni Stato sulle proprie risorse e non invece un 'dovere' di conservazione ed 'uso equo' nell'interesse delle generazioni future". Secondo A. Fodella, *I principi generali*, in A. Fodella-L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 115 ss., oltre al caso della c.d. *common property* (concernente le risorse naturali viventi nelle aree su cui gli Stati non estendono la propria sovranità, come l'alto mare o gli spazi aerei al di sopra dello stesso), gli Stati hanno l'obbligo di conservare e gestire secondo il diritto internazionale le questioni ambientali di *common interest* e il c.d. *common heritage* (il patrimonio comune dell'umanità); obbligo la cui violazione potrebbe determinare la responsabilità dello Stato, invocabile da tutti gli altri Stati. Ad avviso di A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law Vol. 23 no. 3,* 2012, il divieto di discriminazione di cui all'art. 3, par. 9 della Convenzione di Aarhus dovrebbe indurre a ritenere illegittimo il limite in virtù del quale il divieto di inquinamento non si estende alle condotte realizzate dallo Stato all'interno del proprio territorio.

[19] Si consideri che l'opinione della giurisprudenza internazionale e della dottrina è nel senso che il divieto per gli Stati di inquinamento transfrontaliero sia posto da una norma di diritto internazionale generale (una norma consuetudinaria). Si ritiene, quindi, che il diritto consuetudinario sancisca il dovere di non inquinare il territorio di altri Stati (accezione transfrontaliera del divieto), anche se si dubita in ordine al contenuto esatto della norma che fonda detto dovere. In particolare, si discute se detto dovere implichi o meno l'adozione di misure preventive, in linea con la progressiva affermazione del principio di prevenzione. Cfr. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 1 ss.; A. Fodella, *I principi generali*, cit., p. 97 ss..

[20] Sul punto si veda E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 1 ss.

[21] Così, A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 13.

[22] Evidenziata, tra gli altri, da A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, cit..

In base ad una prima ricostruzione, seguita dalla dottrina prevalente, la tutela dell'ambiente rientrerebbe nella categoria dei diritti umani, quale precondizione o componente essenziale del godimento degli stessi. Una diversa posizione ritiene, invece, che la tutela dei diritti umani sia solo uno dei mezzi attraverso cui proteggere l'ambiente. A metà strada si colloca poi l'orientamento che, pur escludendo la commistione tra le due categorie di diritti, atteso il rispettivo riferimento a valori differenti, ne evidenzia la stretta interazione, non scevra da possibili tensioni e conflittualità. Si nota, inoltre, come- seguendo l'approccio basato sui diritti umani- sia possibile utilizzare i diritti umani esistenti allo scopo di tutelare il diritto all'ambiente sano oppure si possano interpretare detti diritti in chiave ambientale o, ancora, sia possibile delineare uno specifico diritto umano all'ambiente inteso come diritto dell'uomo ad essere protetto anche mediante la tutela dell'ambiente[23].

Peraltro, una volta inquadrata la questione della protezione dell'ambiente nei termini di un diritto umano, individuale o collettivo[24], va dato atto di come, a tutt'oggi, non vi sia concordia circa il riconoscimento internazionale di detto diritto. A fronte della tesi sostenuta

[23] In proposito, si osserva come da detta definizione del diritto umano all'ambiente scaturisca la difficoltà di individuare un significato preciso di ambiente, per la complessità dello stesso e per la necessaria contestualizzazione (economico-sociale) di detto significato (così, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 16).

[24] In proposito, merita di essere menzionata la posizione assunta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che riconosce la legittimazione al risarcimento del danno ambientale in nome dell'ambiente non solo allo Stato, nella persona del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ai sensi dell'art. 311, co. 1, del Codice dell'ambiente, di cui al d.lgs. n. 152/2006, che individua nello Stato il titolare esclusivo della pretesa risarcitoria in materia di danno ambientale), in nome dell'ambiente come interesse pubblico, ma anche alla persona singola o associata "sul presupposto che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente in violazione di leggi specifiche bensì pure, contestualmente ed inscindibilmente, in una 'offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale'" (così, Corte di Cassazione penale, sez. III, 3 novembre 2006, n. 36514). La Corte di Cassazione riconosce la legittimazione a costituirsi parte civile alla persona singola od associata "in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e valore di rilevanza costituzionale" (così, Corte di Cassazione penale da ultimo citata; cfr. anche Cassazione, sez. III, 23 novembre 1989, n. 16247, Cassazione, sez. III, 19 novembre 1996, n. 9837, Cassazione penale, sez. III, 3 ottobre 2006, n. 1510; si veda anche Tribunale di Napoli, sentenza 12 gennaio 2007). In proposito, si veda L. Prati, *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2007, il quale osserva come tali aspetti non debbano essere confusi con il diritto di agire che l'art. 313, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006 riconosce ai soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, a tutela dei diritti e degli interessi lesi. Secondo l'Autore "Accanto quindi alla dimensione di interesse diffuso o collettivo del danno all'ambiente, si riaffaccia una concezione di tale istituto rilevante come vero e proprio diritto dell'individuo, del quale lo Stato non pare quindi potersi fare esclusivo portatore, e ci parrebbe invece residuare una legittimazione attiva degli individui e degli enti che si affianca a quella del soggetto pubblico" (p. 580). Sul punto, si vedano anche A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario,* in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, 34 ss.; V. Cerulli-Irelli, *Le azioni a tutela di beni di interesse ambientale*, lezione del 17 giugno 2013, tenuta nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

da coloro che inseriscono il diritto all'ambiente tra i diritti umani cosiddetti di terza generazione[25], prevale l'orientamento che esclude l'esistenza- nell'attuale stadio di sviluppo del diritto internazionale e in una prospettiva di mero diritto positivo- di uno specifico ed autonomo diritto sostanziale ad un livello minimo inderogabile di qualità ambientale[26]. Si osserva, comunque, come detto mancato riconoscimento non abbia determinato comunque un *vulnus* di tutela, in quanto il legame tra ambiente e diritti umani è stato in ogni caso valorizzato in ambito internazionale sotto una diversa duplice angolazione[27]. Da un lato, si è affermata la rilevanza ambientale di diritti umani già ampiamente riconosciuti e tutelati[28], attraverso l'opera ermeneutica degli organi deputati al controllo dell'osservanza dei trattati internazionali sui diritti umani[29]. Tale collegamento consente ad individui e gruppi di accedere ai complessi strumenti internazionali, generali o regionali, di tutela e controllo, che si rinvengono nell'ambito della protezione dei diritti umani[30] e di godere di una tutela, che si

[25] Si verte nell'ambito della classificazione dei diritti umani di tipo storico, peraltro di valenza meramente descrittiva, che distingue tra diritti umani di prima (diritti civili e politici), seconda (diritti sociali, economici e culturali) e terza generazione (diritti, anche definiti collettivi o solidali, alla pace, allo sviluppo, etc.). Sul punto, si veda G. Pascale, *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, cit., p. 71 ss., che evidenzia l'esistenza di una quarta generazione di diritti, ancora in corso di compiuta elaborazione, comprensiva dei diritti connessi alla bioetica, alle manipolazioni genetiche e alle nuove tecnologie; C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 135. Considera il diritto umano all'ambiente quale diritto-dovere di nuova generazione A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 49. La categoria dei diritti umani di terza generazione è stata, peraltro, criticata da quanti ne evidenziano il carattere vago (cfr., per tutti, M. A. Fitzmaurice, *Human rights and the environment. Right to a clear environment*, in *Recueil des Cours de l'Académie de l'Hague*, 2001, VI, 307). Si tratta, comunque, di una categoria acquisita alla coscienza collettiva mondiale, ma che non ha ancora ricevuto riconoscimento generale in sede internazionale. Critici nei confronti di una terza generazione di diritti sono F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 124.

[26] Cfr. C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* cit., p. 135, il quale afferma che "il riconoscimento di un autonomo e specifico diritto 'sostanziale' a un livello minimo inderogabile di qualità ambientale, al di sotto del quale non è ammissibile scendere, sembra avere ormai imboccato una strada senza uscita, costellata di ostacoli concettuali e pratici". Si veda anche C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, p. 34.

[27] Così, C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* cit., p. 135 ss..

[28] Detta rilevanza ambientale si rinviene sia nei diritti economici, sociali e culturali, sia nei diritti civili e politici. A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, cit., p. 614, parla di "*a 'greening' of existing human rights law rather than the addition of new rights to existing treaties*". Nello stesso senso F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente,* cit., p. 126, che parla di "rinverdimento" del diritto alla vita, alla salute, all'integrità della vita familiare, etc..

[29] Atteso che nessun trattato internazionale esistente- eccettuati la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (art. 24) e il Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani in materia di diritti economici, sociali e culturali del 1988 (c.d. Protocollo di San Salvador; art. 11), entrambi di ambito regionale- prevede espressamente il diritto umano ad un ambiente sano, si è fatto ricorso ai diritti umani già esistenti, come il diritto alla vita, all'integrità fisica, alla vita privata e familiare, alla proprietà privata, ad un equo processo, etc..

[30] Cfr., C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 160; L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 73.

sostanzia non solo nell'obbligo per le autorità pubbliche di astenersi da comportamenti che possono danneggiare l'ambiente, ma anche nel dovere di adottare misure positive di tutela ambientale [31] . Dall'altro lato, si è assistito al riconoscimento di diritti procedurali ambientali[32], la cui affermazione, recata da varie fonti internazionali (tra cui la Convenzione di Aarhus), ha indotto altresì la richiamata dottrina a constatare l'emersione di una nuova forma di democrazia ambientale[33]. La menzionata duplice prospettiva ha portato, quindi, a dubitare della reale utilità del riconoscimento di un nuovo diritto umano all'ambiente[34]. In ogni caso, anche accogliendo la tesi che non ammette l'esistenza di detto autonomo diritto, è innegabile che la sinergia tra diritti umani e ambiente abbia condotto ad un rafforzamento della tutela ambientale e all'emersione di alcuni importanti principi in materia[35], nell'ambito della giurisprudenza dei vari organi giurisdizionali, anche grazie al "dialogo" tra gli stessi[36]. In termini critici rispetto alla menzionata tesi negativa, si è sostenuto come siano proprio i limiti [37] che derivano dall'inquadramento della tutela ambientale nell'ambito dei diritti

[31] Sul punto, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 23; C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 142.

[32] In proposito, si vedano C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 135 e p. 160; E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 24. Secondo A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, cit., p. 616, "*procedural rights are the most important environmental addition to human rights law since the 1992 Rio Declaration on Environment and Development"*.

[33] Cfr., C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 160. Secondo l'Autore, in tale nuova forma di democrazia ambientale "la legittimità dell'azione governativa è sensibilmente determinata dal grado di coinvolgimento informato degli individui, dei gruppi e dei popoli interessati nelle decisioni pubbliche di rilevanza ambientale".

[34] Così C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, cit., p. 160.

[35] Cfr. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 24, secondo cui detti principi "potrebbero costituire una sorta di 'nocciolo duro' di diritti ambientali, sia sostanziali che procedurali", e nota 77, in cui si cita la decisione del 2003 della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sul caso *Endorois*, che richiama la giurisprudenza della Corte interamericana relativa ai diritti delle popolazioni indigene e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[36] In merito al dialogo intergiurisprudenziale concernente i diritti fondamentali si veda, tra gli altri, A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in *www.federalismi.it*, 2013; E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., nota 77.

[37] In proposito, si pensi, per esempio, all'applicazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: CEDU) alla tutela ambientale, da cui consegue la limitazione della protezione alla mera dimensione abitativa, con incidenza diretta sulla vita privata e familiare o sul godimento del domicilio e con esclusione di una tutela generale dell'ambiente in quanto tale (cfr. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 128 e 263). Inoltre, il diritto al rispetto della vita privata e familiare subisce le limitazioni derivanti dal bilanciamento con altri diritti o interessi generali (come la promozione del benessere economico nazionale; cfr. C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 47). Nel caso dell'art. 2 della CEDU, che protegge il diritto alla vita, l'applicazione dello stesso alla materia ambientale presuppone la ricorrenza di situazioni particolarmente gravi di inquinamento o di dissesto. Critico rispetto alla configurazione della tutela dell'ambiente in termini di protezione dei diritti umani, M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi*

umani esistenti a deporre a favore dell'affermazione di uno specifico e autonomo diritto umano ad un ambiente sano[38]. E' stato evidenziato[39], inoltre, come l'applicazione, alla materia in discorso, dei concetti utilizzati dalla giurisprudenza nella trattazione dei casi riguardanti ambiti differenti dall'ambiente, contribuisca alla realizzazione del medesimo risultato e, cioè, al riconoscimento del diritto umano ad un ambiente sano. Sotto quest'ultimo profilo, si è posto l'accento, segnatamente, sul contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[40] al riconoscimento del diritto umano ad un ambiente sano[41]. In particolare, si è evidenziato come "uno dei principali 'motori' dell'attività della Corte volta al riconoscimento di questo diritto sia costituito dalla teoria degli obblighi positivi[42], la quale […] ha permesso di superare l'originaria

---

ambientali, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 418, il quale osserva come "una tutela dell'ambiente fondata sulla Convenzione dei diritti dell'uomo, e quindi necessariamente ancorata alle garanzie previste per i diritti umani, risulta essere troppo limitata e scarna, oltre che indiretta, dovendo necessariamente passare per le strette maglie della tutela dei diritti umani".

[38] In proposito, con specifico riferimento ai diritti umani sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si veda E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 264, la quale afferma che "è da ritenersi che l'introduzione di un diritto umano ad un ambiente sano all'interno della Convenzione europea avrebbe in ogni caso un'importantissima valenza: l'inserimento di una base giuridica posta sullo stesso piano degli altri diritti implicherebbe infatti la 'costituzionalizzazione' di un'evoluzione che, finora, si è svolta in via esclusivamente giurisprudenziale. Questo atto sottolineerebbe quindi la volontà degli Stati di cedere una parte della propria sovranità ai fini del riconoscimento di tale diritto, rafforzando quindi la legittimazione dei poteri della Corte in questo ambito". Favorevole all'adozione di un protocollo alla CEDU, "che vada ad allargare il raggio d'azione della Corte e che dia nuovo slancio alla tutela dell'ambiente" è anche G. Pascale, *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, cit. 77. In senso favorevole all'ammissibilità 'in via di principio' del diritto umano all'ambiente si esprime A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 44.

[39] Così, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 259 ss..

[40] Si rammenta che la CEDU non reca alcuna espressa previsione sul diritto umano all'ambiente, anche in considerazione del fatto che la stessa risale ad un'epoca (il 1950) in cui la sensibilità per le tematiche ambientali non era ancora particolarmente spiccata. Ciò, peraltro, non ha impedito alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di considerare la CEDU "uno strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali" e di fornire un'interpretazione evolutiva e creativa della stessa, grazie alla quale è pervenuta al riconoscimento della tutela dell'ambiente in via indiretta, attraverso varie disposizioni che proteggono diritti diversi, come il diritto alla vita, al rispetto della vita privata e familiare, etc.. Anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), la Carta sociale europea (1961) ed i Patti internazionali delle Nazioni Unite, rispettivamente, sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici (1966) non contemplano espressamente il diritto fondamentale all'ambiente. Solo a partire dagli inizi degli anni '70 la questione ambientale ha ricevuto una considerazione centrale a livello internazionale (la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano risale, infatti, al 1972).

[41] Sul punto, diffusamente, per tutti, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 63 ss..

[42] Inizialmente i diritti umani sanciti dalla CEDU sono Stati intesi solo in senso negativo, quali diritti dell'individuo rispetto ai quali sussiste un obbligo di non ingerenza dello Stato. Detta concezione ha però presto mostrato la propria inadeguatezza, come evidenziato da E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 50 ss.. In proposito, si vedano, anche, C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani,* cit., p. 142; Id., *Diritto di accesso alla giustizia in materia*

impostazione della Convenzione- fondata sui diritti di prima generazione- e di perseguire la realizzazione dei diritti di seconda e terza generazione"[43]. Mediante detta teoria, la tutela dei diritti umani si attua non solo attraverso il dovere (negativo) di non ingerenza, gravante sugli Stati, ma anche mediante l'obbligo (positivo) di adottare le misure finalizzate alla protezione dell'ambiente, ivi compreso il controllo del comportamento di attori non statali[44]. Si ritiene, inoltre, che un altro 'motore', nel senso sopra descritto, sia rappresentato dalla proceduralizzazione degli obblighi sostanziali[45]- consistente nell'estrapolazione di obblighi procedurali da previsioni di valenza sostanziale[46]-, che ha consentito "di ampliare la portata dei diritti individuali, costituendo un'importantissima testa di ponte verso il graduale

---

ambientale e Convenzione europea dei diritti umani, cit., p. 45 ss.; A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, cit., p. 615. Tra i casi esaminati dalla Corte EDU in cui la stessa fa applicazione della teoria degli obblighi positivi si ricorda il caso *Hatton and Others v. United Kingdom* del 2001, in cui la Corte ravvisò a carico dello Stato un obbligo di adozione di misure idonee a tutelare il diritto di cui all'art. 8 della CEDU, sebbene l'attività che generava l'inquinamento acustico- l'attività aeroportuale- non fosse gestita dallo Stato. Si veda anche il caso Di Sarno e altri c. Italia (sentenza del 10 gennaio 2012 della Sez. II della Corte europea dei diritti dell'uomo), nel quale la Corte ha affermato che gli Stati hanno l'obbligo positivo, soprattutto in relazione ad attività pericolose come la gestione dei rifiuti, di adottare una regolamentazione adeguata al livello di rischio dell'attività medesima, allo scopo di evitare l'esposizione dei cittadini a situazioni di pericolo (sul caso si veda P. Brambilla, *La CEDU e l'emergenza rifiuti: la condanna del diritto interno in tema di danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 3-4, 2012, p. 408 ss.).

[43] Così, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 259, la quale evidenzia come il ricorso alla teoria degli obblighi positivi da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo si ponga in linea con quanto statuito da vari strumenti internazionali, tra cui la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui art. 37 "inquadra all'interno dei 'diritti di solidarietà' l'azione dell'Unione in materia ambientale, confermando così l'idea per cui la realizzazione di un adeguato livello di tutela ambientale richiede un intervento attivo, in questo caso, non solo dello Stato, ma altresì della collettività".

[44] In tale ottica va riguardata l'adozione di misure normative e amministrative volte a prevenire i danni all'ambiente o misure di regolazione delle attività pubbliche e private interferenti con la protezione dell'ambiente. La teoria degli obblighi positivi chiama, inoltre, in causa un altro profilo, quello dell'eventuale portata orizzontale degli obblighi discendenti dalla CEDU (applicabilità della stessa anche ai rapporti tra individui), su cui si rinvia a E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 52.

[45] La definizione del fenomeno in detti termini si deve a J.-F. Flauss, *La procéduralisation des droits substantiels de la Convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et les nuisances*, in A..VV., *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007, p. 1265.

[46] In virtù di detto processo sono Stati ricavati obblighi procedurali in capo allo Stato (a rendere informazioni, ad effettuare studi ed inchieste sui rischi per l'ambiente connessi a determinate attività, etc.) dalle norme sostanziali della CEDU, che la giurisprudenza applica alla materia ambientale (artt. 2, 8, etc.). In proposito, un caso significativo è il caso *Hatton and Others v. United Kingdom* del 2001, nel quale la Corte ha sancito in capo allo Stato tanto l'obbligo di compiere studi scientifici a sostegno delle proprie azioni, quanto l'obbligo di effettuare scelte il meno possibile incidenti sui diritti umani implicati, "come, quindi, se lo Stato dovesse agire con un 'approccio precauzionale' di fronte a potenziali danni ambientali interferenti con i diritti di cui all'art. 8, par. 1" (così M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 395). Si pensi al caso Guerra e altri c. Italia del 1998, nel quale la Corte ha basato l'accoglimento della richiesta di risarcimento del danno dei ricorrenti sulla circostanza che l'Italia non aveva fornito al pubblico adeguate informazioni per la valutazione dei rischi connessi al funzionamento dell'impianto industriale situato nelle vicinanze delle abitazioni dei ricorrenti.

riconoscimento di un diritto umano all'ambiente[47]". E' stato, altresì, rilevato[48] come il processo di proceduralizzazione degli obblighi sostanziali si risolva in una garanzia per i diritti individuali, in quanto accresce il controllo da parte della Corte e riduce il margine di apprezzamento degli Stati[49]. Detto processo, che (come la teoria degli obblighi positivi) connota in generale l'attività della Corte, è di particolare interesse proprio nella materia ambientale, attesa la notevole incertezza scientifica che la connota e che rende piuttosto complessa la valutazione da parte della Corte degli aspetti di merito[50] delle controversie. Si è notato[51], infatti, come attraverso la proceduralizzazione degli obblighi sostanziali- oltre all'alleggerimento dell'onere probatorio a carico del ricorrente che si duole della violazione di una disposizione di carattere sostanziale, ed alla limitazione dell'ampia discrezionalità degli Stati- si finisca per dotare la Corte di uno strumento di tutela idoneo ed efficace[52].

---

[47] Così, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 261.

[48] *Ibidem*, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 260.

[49] L'Autrice non manca di evidenziare anche i limiti di detto processo, costituiti dal ruolo secondario che acquista il giudizio sugli aspetti di merito e dalla minore gravità che riveste la violazione delle norme procedurali per lo Stato. Di incorporazione dei diritti procedurali in materia ambientale negli artt. 2 e 8 della CEDU parla anche C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 43 ss..

[50] Come rilevato dalla dottrina che si è occupata del tema (cfr. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 261), la Corte europea dei diritti dell'uomo e i tribunali internazionali sono restii a compiere valutazioni di fatto e a pronunciarsi sugli aspetti di merito nelle controversie ambientali. Peraltro, si osserva come tale profilo (rappresentato, in altri termini, dai limiti che scaturiscono dalla sovranità nazionale e dalle specificità della materia ambientale) si combini con l'aspirazione della Corte ad una certa autonomia rispetto alle statuizioni dei giudici nazionali; aspirazione che "nella giurisprudenza della Corte […] si traduce in una complessa dialettica fra principio di legalità e principio di effettività" (così. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 262). In virtù del primo principio, infatti, la Corte fa derivare pressoché automaticamente la violazione della CEDU dalla violazione di norme nazionali, anche in presenza di incertezza scientifica, mentre sulla scorta del secondo principio la Corte perviene alla medesima conclusione seppure in assenza di detta ultima violazione. In alcuni casi, peraltro, il principio di legalità si pone quale limite all'operato della Corte, rivelando la mancanza nella stessa di quella autonomia necessaria a svincolare la Corte dalle statuizioni dei giudici nazionali. In proposito, l'Autrice osserva che l'acquisizione di detta autonomia da parte della Corte rappresenti un tassello importante ai fini del riconoscimento del diritto umano all'ambiente.

[51] L'osservazione è di E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 56.

[52] Di particolare interesse sono le osservazioni formulate in proposito da E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., pp. 260-261: "[…] l'impatto della proceduralizzazione sulla giurisprudenza in materia ambientale si può ritenere complessivamente positivo, per due ordini di motivazioni. In primo luogo a causa dell'importanza intrinsecamente assunta da questa tipologia di diritti, i quali contribuiscono, in linea generale, alla valorizzazione dell'autonomia personale, in quanto permettono di operare delle scelte libere e consapevoli. In secondo luogo in quanto le difficoltà incontrate dalla Corte nella valutazione di merito degli aspetti ambientali fanno sì che, in numerosi casi, questo tipo di analisi sia l'unico strumento a disposizione dei giudici al fine di sanzionare situazioni di evidente pregiudizio per l'individuo. […] Le peculiari caratteristiche delle controversie di tipo ambientale fanno sì che una delle principali problematiche che la Corte si trova ad affrontare sia costituita dalla gestione dell'incertezza

Tra coloro che propendono per il riconoscimento del diritto umano all'ambiente[53], vi è chi ne evidenzia la natura di dovere primario di ogni persona, attesa "la necessità di una assunzione di responsabilità dal basso del corpo sociale complessivo"[54], che si ritiene sia possibile solo in virtù di una radicale evoluzione culturale ed etica rispetto alla questione ambientale. Si ammette, comunque, che l'individuazione del contenuto di detto diritto sia operazione particolarmente complessa. Come ogni diritto umano, anche il diritto all'ambiente sano presenta innanzitutto una duplice valenza, sostanziale e procedurale, ma mentre quest'ultimo profilo risulta ben delineato (nell'informazione, nella partecipazione e nell'accesso alla giustizia) e ha acquisito notevole importanza (grazie, segnatamente, alla Convenzione di Aarhus), piuttosto difficoltosa risulta l'individuazione della portata

---

scientifica, la quale si manifesta, in termini giuridici, nel tipo di nesso causale richiesto dalla Corte al fine di riconoscere la violazione dei diritti della Convenzione".

[53] In proposito, si consideri che con una Risoluzione del 29 luglio 2010, l'Onu ha dichiarato che "l'accesso all'acqua potabile è un diritto umano fondamentale". Si consideri che gli Stati Uniti e molti Paesi europei si sono astenuti, mentre l'Italia ha votato a favore. Sul punto, si veda U. Barrelli, *Governance e tutela dell'ambiente. Il ruolo di associazioni, comitati e avvocati*, in *www.italianostra.org/wp.../Governance-e-tutela-dellambiente_Barelli.pdf*, il quale precisa che il testo non è giuridicamente vincolante, ma è comunque significativo.

[54] Così A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 13, secondo cui "nel diritto all'ambiente di ogni persona l'elemento del 'dovere' è non solo connaturato al diritto, ma […] è da ritenersi prevalente" (p. 45), così come il diritto umano all'ambiente "implica una dinamica doverosa di servizio alla collettività". Inoltre, secondo l'Autore, dal concetto di responsabilità dipende il legame tra diritto umano all'ambiente delle generazioni presenti e quello delle generazioni future (p. 54). Il contenuto di doverosità del diritto umano all'ambiente è sottolineato anche da A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 7, secondo cui "la questione ambientale, considerata nel suo complesso, può essere rappresentata attraverso il binomio 'libertà e responsabilità': libertà di godere delle risorse naturali esistenti atte a soddisfare le esigenze primarie delle generazioni presenti e, al contempo, responsabilità di contribuire alla conservazione delle risorse esistenti, nonché allo sviluppo di nuove, nel rispetto degli esseri viventi e dell'uomo. Ecco che, in questo senso, la protezione dell'ambiente è un diritto fondamentale dell'uomo che esplica la sua dimensione dinamica, che lo contraddistingue dagli altri diritti, configurandosi come diritto intergenerazionale, estendendosi in senso temporale anche come un dovere verso le generazioni future". Si veda anche D. Siclari, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Principi generali*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 404, il quale evidenzia come l'ampliamento della soggettivazione sia sostanziale che processuale e la predisposizione di forme di legittimazione dal basso fondate sulla condivisione delle responsabilità- fenomeni che si registrano in relazione alla tutela dell'ambiente- rappresentano "una risposta ai problemi pertinenti la 'comunità del rischio' che, dinanzi a fattori di rischio sempre più spongiformi e ad una tecnocrazia inadeguata a farvi fronte, è ineluttabilmente protesa alla predisposizione" di dette forme di legittimazione. In proposito, vale richiamare il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano, a mente del quale "L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future. […]". Si veda, altresì, F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 119 ss.. Anche la Carta mondiale della natura sottolinea l'importanza del dovere individuale di protezione dell'ambiente.

sostanziale del diritto [55], attesa la relativamente recente emersione della questione ambientale. In ogni caso, si evidenzia come la doverosità connoti le due componenti- quella sostanziale e quella procedurale-, in quanto entrambe volte ad una protezione non solo individualistica dell'ambiente, ma tale da giovare all'ecosistema e, quindi, al benessere comune[56]. La definizione del contenuto del diritto umano all'ambiente richiede, inoltre, la fissazione di "una sorta di standard riconosciuto" [57], sulla base delle norme e della giurisprudenza- nonché alla luce dei principi ambientali e dei doveri che incombono sugli Stati e sulla Comunità internazionale-, costituito da valori minimi, stabiliti a livello normativo, superati i quali il singolo può esercitare il proprio diritto all'ambiente rispetto al fenomeno di inquinamento di volta in volta in rilievo; nonché da "standards quantitativi nell'uso equilibrato di risorse comuni"[58]. Si osserva, poi, come il diritto umano all'ambiente, pur essendo un diritto assoluto, e quindi valevole *erga omnes*[59] (anche nei confronti dei soggetti pubblici)[60], non possa ritenersi illimitato, in quanto va contemperato con gli altri diritti ed interessi pubblici, attraverso un delicato e difficile bilanciamento, secondo il "tipico dilemma della sostenibilità"[61].

E' nell'ambito di tale dibattito, sinteticamente descritto, che si colloca la Convenzione di Aarhus. Sebbene la disciplina recata dalla Convenzione non sia tale da condurre all'affermazione pacifica dell'esistenza del diritto umano all'ambiente[62], è possibile ritenere

[55] Si tratta di individuare la qualità accettabile dell'acqua, dell'aria, etc..
[56] A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., pp. 45-46.
[57] L'espressione è di A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 43.
[58] *Ibidem*, p. 48. L'Autore include nella nozione sostanziale del diritto umano all'ambiente anche il diritto di non ingerenza nella sfera privata da parte di altri privati e delle autorità pubbliche, il diritto di ricevere da queste ultime prestazioni positive, nei limiti della ragionevolezza, il diritto ad una vita sana e produttiva e il diritto allo sviluppo.
[59] *Ibidem*, cit., p. 46.
[60] Si noti come l'accezione *erga omnes* sia intesa in senso diverso e, conseguentemente negata, da F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 116, secondo cui "l'ipotetico diritto fondamentale qui in rilievo tende a operare nel rapporto tra individuo, o comunità di individui, e Stato nel quale esso/essi si trovano, e non ha, in nessun caso, portata transnazionale in senso proprio, nel senso cioè di creare obblighi *erga omnes* suscettibili di essere fatti valere da chiunque nei confronti di un qualsiasi Stato relativamente al livello di protezione ambientale da esso assicurata sul proprio territorio, o su spazi transnazionali: nessuno, infatti, arriva ad azzardare che condizioni di vita di una popolazione disastrate sotto il profilo ambientale possano determinare una responsabilità *erga omnes* dello Stato interessato, suscettibile di legittimare interventi ad opera di altri".
[61] L'espressione è di E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, in *www.rqda.it*, p. 53.
[62] Secondo L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 79, "la novità della Convenzione è rappresentata dal tentativo, peraltro riuscito, di aggirare l'annoso problema della definizione del diritto sostanziale all'ambiente, accantonandolo senza ignorarlo. La soluzione è stata quella di affrontare

che la Convenzione giochi un ruolo fondamentale nell'emersione di tale diritto, sebbene tale ruolo che si ritiene non sia stato adeguatamente valorizzato da quanti propendono per l'assoluta negazione del diritto in discorso. In proposito, è significativo evidenziare come la Convenzione, pur non sancendo espressamente nel testo il diritto umano all'ambiente, dia per assodata e presupposta l'esistenza dello stesso. Innanzitutto, nel preambolo[63] della Convenzione le Parti riconoscono che "ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere"[64]. Detto diritto sembra giustapporsi- più che rappresentarne una semplice componente- ai diritti fondamentali (tra cui il diritto alla vita), per i quali- così come per il benessere umano- "un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile" [65] . In proposito, merita di essere richiamata l'*implementation guide* dell'UNECE[66], laddove si afferma che "*By referring to declarations and other 'soft law' instruments, and relating them to the specific obligations that follow in the text of a treaty, a preamble may also help to confirm the soft law provisions and contribute to their eventual development into hard law. The implications of a preamble often go beyond the obligations in the substantive articles that follow. The articles of an instrument might leave open certain matters because the subject is not yet ripe for specific obligations or because there is not yet a consensus among the contracting States. The relevant preambular paragraphs, therefore,*

---

direttamente gli aspetti normativi dei profili procedurali del diritto umano all'ambiente, considerati presupposto necessario per la successiva sistemazione dei profili sostanziali di tale diritto".

[63] Per comprende appieno l'importanza di quanto affermato nel preambolo, occorre ricordare che il preambolo di un trattato internazionale è parte integrante dello stesso e ne rappresenta l'introduzione. In particolare, esso assolve a varie funzioni, tra cui quella di delineare le ragioni che hanno condotto alla conclusione dell'accordo, nonché di fissarne lo scopo e i principi da seguire nell'interpretazione del testo. A mente dell'art. 31, par. 2, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, infatti, il preambolo è parte del contesto e rappresenta una fonte primaria di interpretazione del trattato[63], svolgendo una funzione importante nello stabilire il significato delle disposizioni e nel chiarire le finalità delle stesse.

[64] Così il paragrafo 7 del preambolo alla Convenzione.

[65] Così il paragrafo 6 del preambolo alla Convenzione.

[66] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 10 ss.. In merito alla guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus, la Corte di giustizia (sentenza del 16 febbraio 2012, *Marie-Noëlle Solvay* e a., C-182/10, punti 25-28) ha precisato che detta guida rappresenta un documento esplicativo, redatto da esperti internazionali, e può essere presa in considerazione, tra altri elementi rilevanti, al fine di interpretare la Convenzione di Aarhus, tuttavia la stessa non ha alcuna forza vincolante ed è priva della portata normativa propria delle disposizioni della Convenzione medesima. Dal testo della guida medesima (p. viii) risulta, infatti, che *"The Aarhus Convention Implementation Guide is therefore intended as a convenient non-legally binding and user-friendly reference tool to assist policymakers, legislators and public authorities in their daily work of implementing the Convention and of realizing the provisions of Principle 10 [of the Rio Declaration on Environment and Development*] *in practice. It is also hoped that it will assist members of the public and environmental non-governmental organizations to exercise their rights under the Convention".* In proposito, si veda, altresì, la sentenza dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11, *Edwards*, cit., punto 34.

may indicate directions for further work and may later be relied on in the development of future agreements"[67]. In tale ottica va riguardato, anche, il richiamo operato nei primi quattro paragrafi del preambolo della Convenzione a strumenti non vincolanti, quali il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano[68], il decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo[69], le risoluzioni dell'Assemblea generale n. 37/7, del 28 ottobre 1982, sulla Carta mondiale della natura[70] e n. 45/94, del 14 dicembre 1990, sulla necessità di garantire un ambiente sano per il benessere degli individui, nonché la Carta europea sull'ambiente e la salute del 1989[71]. Nella stessa *implementation guide* si evidenzia, inoltre, che uno dei paragrafi più importanti del preambolo sia proprio il settimo, in cui si riconosce esplicitamente l'esistenza del diritto ad un ambiente sano[72]. In particolare, nell'*implementation guide* si chiarisce come nel settimo paragrafo del preambolo si compia un passo ulteriore e significativo per quanto concerne il legame esistente tra diritti umani e tutela dell'ambiente, in quanto la circostanza che l'ambiente salubre sia una precondizione per il godimento dei diritti fondamentali "*gives rise to a right in and of itself"*[73]. Nell'*implementation guide* si precisa, inoltre, che la predetta affermazione, seppure contenuta nel preambolo della Convenzione e non nel testo

[67] Così, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 10.
[68] Il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano recita: "L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future. A questo fine, le politiche che incoraggiano o che mantengono l'apartheid, la segregazione razziale la discriminazione, le forme coloniali o simili di oppressione e di dominazione straniera, sono condannate e devono essere eliminate".
[69] Ai sensi del decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo "I problemi ambientali vengono affrontati al meglio con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ciascuno a seconda del proprio livello. A livello nazionale ogni individuo dovrà avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose nelle loro comunità, e dovrà avere la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovranno facilitare e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Dovrà essere garantito un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio".
[70] La Carta Mondiale della Natura è stata adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1982 ed è un documento fondamentale nello sviluppo di un'etica ambientale globale. Si tratta della prima dichiarazione intergovernativa che afferma il rispetto della natura come principio fondativo della protezione dell'ambiente.
[71] La Carta europea sull'ambiente e la salute è stata adottata l'8 dicembre 1989 a Francoforte sul Meno (Germania) in occasione della Prima conferenza europea sull'ambiente e la salute dell'Organizzazione mondiale della sanità.
[72] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 10-11: "*One of the most important paragraphs in the preamble is the seventh, which explicitly recognizes "that every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being*".
[73] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 17.

della stessa, rappresenti pur sempre il primo riconoscimento esplicito del diritto ad un ambiente salubre recato da uno strumento giuridico internazionale nell'ambito della regione europea.

Si consideri, inoltre, che l'art. 1 della Convenzione individua nella tutela del "diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere" la finalità in vista della quale la Convenzione garantisce i diritti procedurali di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale[74].

Sebbene la Convenzione abbia dato un significativo apporto al dibattito sull'esistenza di un autonomo diritto umano all'ambiente pulito, non sfugge, peraltro, la circostanza che la valutazione dell'esistenza nel diritto internazionale generale del diritto umano all'ambiente sia operazione piuttosto complessa e sollevi i medesimi problemi interpretativi posti dall'accertamento della formazione delle norme consuetudinarie in genere, con l'aggiunta delle problematicità proprie della materia ambientale. Pare, quindi, che il processo di emersione del diritto umano all'ambiente sano sia ancora in atto. Tale processo è iniziato con il riconoscimento della componente ambientale dei diritti umani conosciuti per approdare all'affermazione di un diritto umano all'ambiente sano in termini procedurali, mentre la componente sostanziale di detto diritto fatica ad affermarsi, seppure "la strada sembra ormai ben tracciata" [75]. In aggiunta, si comincia a porre la questione del riconoscimento di posizioni di tutela anche in capo ad esseri viventi diversi dall'uomo. Si consideri, infatti, che la tutela ambientale è stata altresì riguardata in un'ottica non antropocentrica, che riconosce posizioni di protezione anche ad esseri viventi diversi dall'uomo, in particolare agli animali, definendo tali posizioni quali "diritti non umani"[76].

[74] Così l'art. 1 della Convenzione. Si veda anche il paragrafo 8 del preambolo, a mente del quale "per poter affermare il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale, e riconoscendo che per esercitare i loro diritti essi possono aver bisogno di assistenza".

[75] Così, L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 95.

[76] La problematica è stata di recente esaminata, per esempio, da F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, p. 145 ss.; E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 14 e nota 35. Si vedano anche F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, cit., p. 128 ss., che caldeggia il passaggio da un antropocentrismo dei

2) L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

In precedenza, si è fatto cenno alla duplice valenza, sostanziale e procedurale, del diritto umano all'ambiente sano ed a quel fenomeno che caratterizza in generale l'attività della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e che si registra anche in materia ambientale, rappresentato dalla c.d. proceduralizzazione degli obblighi sostanziali, in virtù della quale detta giurisprudenza ha ricavato garanzie procedurali a favore degli individui dai diritti sostanziali recati dalla CEDU[77]. Va, peraltro, precisato che la CEDU contiene anche previsioni aventi di per sé stesse carattere procedurale, tra le quali si inserisce l'art. 6, concernente il diritto ad un processo equo. In proposito, si consideri come la tutela giurisdizionale rappresenti un presupposto necessario per assicurare il rispetto dei diritti e dei principi di legalità e certezza. Naturalmente, ciò è vero anche in ambito internazionale[78], laddove la progressiva affermazione della protezione dei diritti umani ha accresciuto l'importanza del diritto alla tutela giurisdizionale. Detto diritto ha trovato, infatti, riconoscimento negli strumenti internazionali sui diritti umani, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 8), la CEDU del 1950 (artt. 6 e 13), il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 (art. 14), la Convenzione interamericana dei diritti umani del 1969 (art. 8 e art. 25), la Carta africana sui diritti

---

diritti ad un antropocentrismo dei doveri; A. Zito, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, 3 ss.; M.R. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 170 ss.; F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 282 ss., il quale evidenzia come il richiamo all'"ottica del 'dovere' condiviso che coinvolge tutti i vari attori istituzionali (e *in primis* la stessa società civile) nel conseguimento del risultato, la contrapposizione tra concezioni ecocentriche e antropocentriche può sicuramente essere sottoposta a critica perlomeno nelle sue versione estreme. Attraverso l'affermazione del principio di responsabilità (che fa riferimento anche alle generazioni future) si può ottenere una tutela dell'ambiente assai più intensa di quella postulata dalla visione ecocentrica ma che, allo steso tempo, confermi la necessaria centralità della persona umana: l'uomo continua effettivamente a essere messo al centro delsistema, ma gli viene imposto (e eventualmente sanzionato) il dovere non solo di custodire l'ambiente ma anche di valorizzarlo e migliorarlo" (pp. 282-283).

[77] Cfr. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 101.

[78] Sul diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale, si veda F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 3 ss..

dell'uomo e dei popoli del 1981 (art. 7) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 (art. 47). Tali strumenti internazionali a tutela dei diritti umani attestano il progressivo sviluppo della capacità degli individui di accedere alla giustizia a livello internazionale; capacità che il diritto internazionale ha riconosciuto dapprima solo allo straniero (rispetto allo Stato convenuto in giudizio) e successivamente ha ammesso anche nei confronti dello Stato di cittadinanza del ricorrente[79]. E' stato affermato che "questo allargamento del diritto di accesso alla giustizia è parte integrante dello sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani"[80], in quanto tale diritto rappresenta una delle garanzie fondamentali riconosciute agli individui da tali sistemi convenzionali e ciò ha indotto parte della dottrina a ritenere che esso abbia acquisito ormai natura consuetudinaria[81]. Peraltro,

[79] Come evidenzia M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea,* in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea,* Giuffrè, Milano, 2008, p. 465, "quando si parla di norme del diritto internazionale volte a garantire l'accesso degli individui alla giustizia si intende tradizionalmente far riferimento ad un diritto dei singoli di rivolgersi ai *giudici interni*. E' in questo senso che il diritto è stato sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) e in altri sistemi regionali. Purtuttavia, da tempo si è posto il tema della configurabilità di mezzi di accesso individuale a *giudici internazionali*, questione divenuta sempre più rilevante".

[80] Così F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, cit., p. 29, il quale precisa altresì che una limitata possibilità per gli individui di ricorrere in sede internazionale contro lo Stato di nazionalità era prevista già prima della menzionata evoluzione.

[81] Sul punto vedasi P. Pustorino, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea,* Giuffrè, Milano, 2008, p. 69. M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 485, il quale evidenzia che la giurisprudenza europea intenda il diritto di accesso alla giustizia come situazione giuridica garantita dal diritto internazionale cogente, anche se non in modo assoluto, ma "*soltanto limitatamente ad un nucleo centrale dei diritti stessi*". In proposito, l'Autore cita le sentenze rese nelle cause T-306/01, *Yusuf*, e T-315/01, *Kadi*. In particolare, nel giudizio da ultimo citato il sig. Kadi ha chiesto al Tribunale l'annullamento di alcuni regolamenti comunitari attuativi di una risoluzione del Consiglio di sicurezza per violazione del diritto al contraddittorio, del diritto al rispetto della proprietà e del principio di proporzionalità, nonché del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Con la citata sentenza del 21 settembre 2005, resa nella causa T-315/01, il Tribunale ha rigettato il ricorso, in quanto ha statuito che dai principi che disciplinano l'articolazione dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico dell'Unione conseguiva che i regolamenti impugnati, in quanto volti ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza che non lasciava alcun margine in proposito, non potevano essere soggetti ad un controllo giurisdizionale in ordine alla loro legittimità interna e beneficiavano quindi – fatta salva la sua compatibilità con le norme pertinenti dello ius cogens, inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone inderogabilmente nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU – di un'immunità giurisdizionale. In definitiva, il Tribunale ha escluso la sussistenza di una violazione dei diritti invocati dal sig. Kadi, in particolare del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, affermando che non gli spettasse controllare indirettamente la conformità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, né controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure, atteso che una tale lacuna nella tutela giurisdizionale del sig. Kadi non era di per sé contraria allo ius cogens. Anche la Corte di giustizia si è espressa sulla questione con la sentenza del 3 settembre 2008, resa nelle cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, con la quale ha annullato le predette decisioni del Tribunale, non condividendo le conclusioni a cui quest'ultimo era pervenuto in merito alle restrizioni al diritto di accesso alla giustizia risultanti dal principio

tale conclusione non è accolta da quanti osservano che lo sviluppo dei diritti umani in ambito internazionale non sia stato affiancato "da una trasformazione strutturale dell'ordinamento giuridico internazionale tale da rendere possibile per gli individui di pretendere un diritto di accesso ai rimedi internazionali sulla base delle norme

---

del limitato sindacato giurisdizionale sugli atti comunitari adottati per conformarsi ad obblighi derivanti dal diritto internazionale (nella specie dalla Carta ONU). In particolare, la Corte ha affermato che (punti 282-286) "un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita a norma dell'art. 220 CE, competenza che la Corte ha peraltro già considerato come facente parte dei fondamenti stessi della Comunità […]. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., in particolare, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones e a., Racc. pag. I-5305, punto 29 e giurisprudenza ivi citata). Emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari (parere 2/94, cit., punto 34) e che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto di questi ultimi (sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 73 e giurisprudenza ivi citata). Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso. […] Da tutte le considerazioni svolte emerge che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Una simile immunità giurisdizionale di un atto comunitario, quale il regolamento controverso, come corollario del principio di prevalenza sul piano del diritto internazionale degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare di quelli relativi all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII di tale Carta, non trova del resto alcun fondamento nell'ambito del Trattato CE. […] tali disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzano una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, UE quale fondamento dell'Unione. […] L'art. 307 CE non potrebbe infatti in alcun caso consentire di mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità a tali diritti fondamentali". Per il seguito della vicenda *Kadi* si vedano la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 settembre 2010, resa nella causa T-85/09, e la decisione della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, resa nelle cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Commissione, Consiglio, Regno Unito c. *Kadi.* Si veda, anche, M. P. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo,* Giuffrè, 2011, p. 87 ss.. In relazione all'ordinamento italiano, si consideri che la Corte di Cassazione ha affermato (in base ad un orientamento inaugurato dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 5044/2004, resa nel caso *Ferrini*) l'esistenza nell'ordinamento internazionale di una gerarchia di valori, in virtù della quale la tutela dei diritti fondamentali della persona sarebbe sancita in norme di carattere cogente e, come tali, assolutamente prevalenti su ogni altra norma internazionale configgente non avente lo stesso carattere. Peraltro, tale orientamento è stato confutato dalla Corte internazionale di giustizia (sentenza del 3 febbraio 2012) in relazione alla norma internazionale che garantisce agli Stati esteri l'immunità dalla giurisdizione per gli atti commessi *iure imperii*, secondo una "logica interstatale, dalla quale esula ogni considerazione del bilanciamento tra il principio dell'immunità e la realizzazione del diritto alla tutela giurisdizionale degli individui" (così, D. Russo, *Il rapporto tra norme internazionali generali e principi della Costituzione al vaglio della Corte costituzionale: il Tribunale di Firenze rinvia alla Consulta la questione delle vittime dei crimini nazisti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*).

consuetudinarie del diritto internazionale"[82], non esistendo del resto istituzioni globali dinanzi alle quali gli individui di ogni parte del mondo possono azionare tale diritto. Peraltro, non si dubita della circostanza che le norme internazionali sul diritto di accesso alla giustizia- oltre a garantire agli individui la possibilità di ottenere tutela dinanzi alle corti e agli organismi dello Stato in cui avviene la lesione- fungano da parametro di legittimità dell'amministrazione interna della giustizia: "questo comporta che nel caso di diniego sistematico di giustizia, di deficienze gravi e strutturali al fine di garantire rimedi efficaci alle vittime di violazioni di diritti umani, uno Stato può essere responsabile per gravi violazioni dei diritti umani anche secondo il diritto internazionale consuetudinario". Nel caso delle convenzioni internazionali sui diritti umani, invece, l'accesso individuale alla giustizia è previsto di norma all'interno delle stesse[83]. Peraltro, la differente terminologia utilizzata dai menzionati sistemi internazionali sui diritti umani crea incertezze in merito all'esatto contenuto del diritto di accesso alla giustizia, così come ci si chiede se l'accesso alla giustizia si configuri come diritto individuale autonomo oppure abbia valenza strumentale, quale garanzia procedurale di altri diritti sostanziali[84]. In proposito, si afferma che, dalla rassegna degli strumenti internazionali convenzionali sui diritti umani, si evinca la natura strumentale del diritto di accesso alla giustizia, quale garanzia procedurale di altri diritti e libertà sostanziali tutelati a livello internazionale e interno. Peraltro, passando dal piano meramente normativo a quello della prassi giurisprudenziale, la questione sembra non presentare più connotati così netti[85], atteso che l'attuale espansione del diritto alla tutela giurisdizionale e l'importanza sempre maggiore che lo stesso va assumendo sarebbero proprio attestate dalla trasformazione della natura di tale diritto: "da mera garanzia procedurale della violazione di determinati diritti fondamentali ad autonomo diritto

[82] Così F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, cit., p. 43 e p. 44.
[83] Si pensi al sistema di accesso alla giustizia previsto dalla CEDU, inizialmente opzionale e divenuto, in seguito all'adozione del Protocollo 11, obbligatorio.
[84] Cfr. F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, cit., p. 29 ss..
[85] Per un approfondimento del problema si rinvia a F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, cit., p. 33 ss..

sostanziale di accesso a rimedi giudiziali per la tutela di molteplici situazioni soggettive di persone fisiche e giuridiche"[86].

Ciò posto, è possibile affermare che con la Convenzione di Aarhus il diritto di accesso alla giustizia assuma i connotati di un diritto autonomo[87] e che il terzo pilastro della convenzione di Aarhus[88] si innesti perfettamente in seno alla descritta evoluzione, non senza arricchirla delle peculiarità proprie della materia ambientale. Da un lato, si evidenzia, infatti, la continuità della Convenzione con i trattati in materia di diritti umani (a conferma di ciò, si pensi alle analogie esistenti tra la formulazione e lo scopo dell'art. 6 della CEDU e l'art. 9 della Convenzione di Aarhus)[89]. Dall'altro lato, si rileva come quest'ultima norma, nel riprodurre la disciplina sull'accesso alla giustizia recata dai trattati sui diritti umani, adatti la stessa alle specificità della materia ambientale. In particolare, si sottolinea[90] come tale adattamento sia avvenuto soprattutto in relazione all'individuazione dei soggetti legittimati all'esercizio della tutela giurisdizionale, atteso che il diritto internazionale convenzionale sui diritti umani si fonda su una concezione classica di democrazia liberale, restia ad accordare tutela ad interessi diffusi e collettivi, come quelli ambientali. La Convenzione di Aarhus, viceversa, si basa sul differente modello di democrazia partecipativa[91], che attribuisce un ruolo di rilievo a detti interessi[92].

---

[86] Così, R. Pavoni, *Norme non self-executing in materia di diritti umani e diritto umanitario e violazione del diritto di accesso alla giustizia nella recente prassi statunitense*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 307.

[87] Sul punto cfr., per tutti, M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 392, il quale afferma che il diritto di accesso alla giustizia previsto dalla Convenzione si configura come "diritto autonomo, svincolato dalla tutela di altri interessi".

[88] Con particolare riferimento al diritto di accesso alla giustizia in ambito ambientale, va precisato che lo stesso è contemplato in numerosi strumenti vincolanti e di *soft law*. Tra gli strumenti di *soft law* si pensi al Principio 10 della Dichiarazione di Rio; tra quelli di *hard law* figura la Convenzione di Aarhus.

[89] Sul punto, si veda C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 33.

[90] *Ibidem*, p. 33.

[91] Secondo R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 271 ss., "Con la nozione di democrazia partecipativa (*participative democracy*, *démocratie participative*, *partizipative Demokratie*) si intende far riferimento a un insieme di concrete pratiche partecipative con le quali i cittadini o comunque gli individui interessati all'adozione di decisioni pubbliche partecipano, in maniera informata, al relativo processo decisionale, creando così una "interazione" tra società e istituzioni". Sulla democrazia partecipativa si vedano, anche, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2011, IV, 333 ss.; L. Cossu, *Formazioni spontanee ed esercizio del potere*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, 4, p. 423 ss..

[92] La Convenzione è stata definita quale "*Driving force for environmental democracy*" da Jeremy Wates, *The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy*, *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2005, I, p. 2. Sul rapporto tra democrazia e ambiente si veda l'interessante dibattito avviato da G. Manfredi, S. Nespor, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 293 ss. e

In virtù della propria portata innovativa, la Convenzione ha finito per influenzare anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'accesso alla giustizia in materia ambientale[93]. Tale influenza della Convenzione di Aarhus sulla CEDU è considerata favorevolmente da quanti ritengono che dalla stessa possano scaturire interessanti sviluppi in materia, anche a seguito delle sinergie tra i due rispettivi organismi di controllo (la Corte europea dei diritti dell'uomo e il *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus)[94]. Uno dei frutti di tale interazione tra Convenzione di Aarhus e CEDU si è manifestato "anche se in modo non ancora univoco, nelle aperture sull'applicazione dell'art. 6 al contenzioso 'nel pubblico interesse'"[95], nonché attraverso l'inserimento dei diritti procedurali ambientali in alcune previsioni di carattere sostanziale (come l'art. 8 della CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare). Si consideri, infatti, che l'atteggiamento della Corte europea dei diritti dell'uomo è stato tradizionalmente restrittivo nell'ammettere l'applicazione dell'art. 6 della CEDU al contenzioso nel pubblico interesse e, quindi, nel riconoscere l'accesso alla giustizia in materia ambientale alle associazioni o alle organizzazioni non governative (in prosieguo: ONG), che non agiscono per la tutela degli interessi dei propri associati. Il mutato atteggiamento, registratosi di recente, ha portato la Corte ad applicare l'art. 6 della CEDU anche al contenzioso nel pubblico interesse promosso da associazioni od ONG per il perseguimento degli scopi statutari[96]. Ciò è stato possibile anche in virtù del ricorso al metodo ermeneutico, che

---

proseguito da F. Capelli, *Ambiente e democrazia: un'integrazione al dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 1, 41 ss..

[93] Nelle proprie decisioni la Corte europea dei diritti dell'uomo ha spesso richiamato esplicitamente la Convenzione di Aarhus: ciò è avvenuto, per esempio, nei casi *Taskin, Branduse, Di Sarno, Collectif National d'information, Tatar, Stop Melox.*

[94] In particolare, si osserva che "nella prospettiva degli individui e delle associazioni ambientaliste, la convergenza e la reciproca influenza tra i due sistemi normativi si traduce nella possibilità di rivolgersi, a seconda dei casi ed eventualmente anche in parallelo, alla Corte europea dei diritti dell'uomo e al Comitato di *compliance*, per assoggettare a uno scrutinio internazionale le regole e le prassi nazionali in materia di accesso alla giustizia ambientale" (così C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 54).

[95] Così, C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 52.

[96] Si ritiene che "la svolta dell'atteggiamento della Corte rispetto al ruolo delle associazioni" si sia avuto nel caso *Stop Melox* c. Francia (ricorso n. 75218/01, decisione del 28 marzo 2006). In proposito, si consideri che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo condiziona l'applicazione dell'art. 6 della CEDU alla ricorrenza di tre presupposti, che si atteggiano in modo peculiare in relazione al contenzioso ambientale: (i) l'esistenza di una controversia, concernente un diritto di carattere civile riconosciuto dall'ordinamento interno, (ii) reale e seria, (iii) avente un impatto decisivo sul diritto medesimo. La Corte ha affermato che il

predilige l'interpretazione delle disposizioni della CEDU in chiave evolutiva e creativa, nonché alla luce dello scopo dell'art. 6 della CEDU, rappresentato dall'effettività della tutela giurisdizionale, che va comunque preservato e realizzato (in modo non dissimile da quanto prevede l'art. 9 della Convenzione), sebbene l'art. 6 della CEDU non assicuri che l'accesso alla giustizia sia garantito in modo assoluto, atteso che la competenza a disciplinare le modalità di detto accesso spetta comunque agli Stati, che godono in proposito di un'ampia discrezionalità.

Con particolare riferimento all'ordinamento europeo, va precisato che i trattati istitutivi in origine non recavano alcuna menzione dei diritti umani e solo a partire dagli anni sessanta la Corte di giustizia ha iniziato a tutelare gli stessi in via pretoria, in termini di principi generali dell'ordinamento comunitario[97], ricavati dai trattati internazionali sui diritti umani- tra cui segnatamente la CEDU (artt. 6 e 13)- nonché dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Sulla scorta di queste ultime, la Corte di giustizia dell'Unione europea[98] ha riconosciuto, altresì, ai singoli il diritto di accesso alla giustizia, che progressivamente ha inteso in senso sempre più generale, fino a ricostruire lo stesso "quale corollario della

---

riconoscimento costituzionale di un diritto all'ambiente sano è idoneo a integrare il primo requisito (sub i) e alla stessa conclusione perviene con riguardo a posizioni giuridiche di interesse legittimo, anche in virtù del fatto che la nozione di diritto civile rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 6 della CEDU ha un significato autonomo rispetto al diritto interno dei singoli Stati. In definitiva, ad avviso della Corte europea dei diritti dell'uomo, le posizioni giuridiche di natura ambientale rientrano nella nozione di "diritti civili", di cui all'art. 6 della CEDU. In merito alla tipologia di controversie rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 6 della CEDU, ricadono all'interno della previsione indubbiamente le controversie tra privati, mentre per quelle con la pubblica amministrazione la Corte effettua una valutazione caso per caso, sebbene tradizionalmente abbia escluso- come già evidenziato, ritenendo che non ricorra un diritto di carattere civile- gli aspetti delle controversie legati alla difesa dell'interesse generale. Con riguardo al secondo ed al terzo requisito (rispettivamente l'esistenza di una controversia reale e seria e la natura determinante della decisione per il diritto in contestazione), si osserva che la giurisprudenza della Corte non ammette l'applicabilità dell'art. 6 della CEDU ove non sussista un collegamento sufficientemente stretto tra la decisione da adottare e il diritto fatto valere. Peraltro, in materia ambientale si rinvengono casi in cui il diritto di accesso alla giustizia previsto dall'art. 6 della CEDU si sovrappone agli altri diritti invocati dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per tutelare (in via indiretta) l'ambiente ed ipotesi in cui si verifica, invece, una integrazione. In proposito, si veda E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 101, la quale parla di "contaminazione continua" tra la dimensione sostanziale e dimensione procedurale dei diritti individuali, quale "filo conduttore dell'analisi della giurisprudenza relativa a questa disposizione [l'art. 6 della CEDU]".

[97] Sui principi generali di diritto dell'Unione europea si veda L. F. Pace, *I principi generali di diritto dell'Unione europea e il "viaggio attraverso i Paesi della Comunità",* in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, 3 ss..

[98] Si vedano le sentenze del 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Johnston*, punti 18 e 19; 15 ottobre 1987, causa C-222/86, *Heylens* e a., punto 14; 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria, punto 45; 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, punto 39; 19 giugno 2003, causa C-467/01, *Eribrand*, punto 61; del 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, punto 37.

qualificazione della CE come 'comunità di diritto' ('*based on the rule of law'*)"[99]. Con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, il diritto di accesso alla giustizia è stato sancito formalmente (art. 47), attraverso il riconoscimento del diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, senza limitazioni in merito alla tipologia di controversie[100]. In particolare, si osserva[101] che ai sensi della Carta di Nizza, così come della CEDU (l'art. 47 della Carta riprende testualmente l'art. 13 della CEDU[102]) e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell''Unione europea[103], l'effettività della tutela giurisdizionale va intesa anche nel senso di efficacia e pienezza della stessa e, quindi, di idoneità a raggiungere lo scopo della tutela. Inoltre, si consideri che inizialmente la giurisprudenza europea ha sviluppato il principio di effettività della tutela giurisdizionale segnatamente in vista dell'esigenza di uniformità del livello di protezione nell'Unione[104]. Solo successivamente si è spostato l'accento dall'effetto utile delle norme comunitarie- che richiede un'applicazione e un'interpretazione delle stesse funzionale al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal diritto europeo- e dal primato di detto diritto su quello degli Stati membri, all'esigenza di offrire protezione ai singoli e alla conseguente garanzia di un

[99] Così M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 467, il quale cita (p. 495) l'emblematica affermazione dell'avvocato generale Mengozzi, resa nelle conclusioni alla causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía* e a. c. Consiglio, secondo cui "lo Stato di diritto non è tanto quello fondato sulle regole e sulla proclamazione dei diritti, ma quello fondato su meccanismi che consentono di far rispettare regole e diritti (*ubi ius ibi remedium*)". La menzionata fase è stata inaugurata dalla sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1986, resa nella causa 294/83, *Les Verts*. Si veda, anche, la sentenza del 3 settembre 2008, resa nelle cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, in cui la Corte di giustizia afferma che "la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni" (punto 281). In merito alla tutela giurisdizionale nei confronti dell'ammnistrazione europea si veda L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, in M.P. Chiti e A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, p. 355 ss.. Cfr., altresì, G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* Cedam, 2010, p. 130 ss..

[100] Ciò, diversamente dall'art. 6 della CEDU, che si riferisce alle sole controversie relative a diritti ed obblighi civili e in materia penale.

[101] Si veda M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 468.

[102] Si veda, in proposito, A. Adinolfi, *Ricorso di annullmaneto e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona,* Milano, 2012, p. 254.

[103] Evidenzia come da tempo la Corte di giustizia dell'Unione europea insista sul principio dell'effettività della tutela giurisdizionale "con ripetute e sempre più incisive affermazioni giurisprudenziali" V. Cerulli Irelli, *Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., fasc.2, 2008, p. 433.

[104] Così G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* cit., p. 136, il quale osserva come da ciò siano derivati il principio di equivalenza ed il principio di effettività.

ricorso effettivo [105] . Come evidenziato dalla dottrina, "i singoli hanno, pertanto, progressivamente acquisito una posizione centrale nell'ambito del sistema comunitario, la cui effettività è stata garantita e completata da sempre più precise indicazioni in merito all'impiego da parte dei privati degli specifici meccanismi di tutela giurisdizionale previsti a loro favore. Gli interessi e le esigenze degli individui diventano, così, una componente essenziale della costruzione dell'ordinamento comunitario, in grado di garantire ed ottenere […] 'un efficace controllo del rispetto delle norme comunitarie, sia da parte degli Stati membri' sia da parte degli organismi comunitari, attraverso la tutela giurisdizionale di cui possono giovarsi in caso di violazione- da parte degli Stati ovvero delle istituzioni comunitarie, negli ambiti delle rispettive competenze- delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute in loro favore da tali disposizioni"[106]. Un ulteriore importante impulso a questa tendenza di porre sempre di più il singolo al centro del sistema giuridico europeo si è avuto con il Trattato di Lisbona, che ha attribuito (art. 6 del TUE) alla Carta di Nizza (nel testo adottato nel 2007) la forza giuridica vincolante dei trattati, di cui la stessa era in precedenza sprovvista[107], e il diritto ad un ricorso effettivo- anche in virtù degli artt. 6 e 13 CEDU- è rifluito tra i diritti fondamentali dell'Unione europea. Ciò ha determinato che "l'oggetto della giurisprudenza europea relativa all'applicazione del principio di effettività non è più, allo stato attuale esclusivamente la relazione tra ordinamento europeo e ordinamenti degli Stati membri; l'attenzione si è progressivamente spostata sulle posizioni dei privati create dal diritto europeo e sulle modalità della loro tutela"[108]. In altri termini, ciò ha condotto ad una maggiore considerazione degli interessi sostanziali dei singoli, al punto tale che si è affermato che la concezione secondo cui la tutela giurisdizionale dei singoli dinanzi al giudice europeo miri ad assicurare il rispetto e l'attuazione del diritto nel sistema comunitario rappresenti ormai "un derivato storico"[109]. Va, peraltro, osservato come tale

[105] Cfr., anche, M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 7 ss..
[106] Così, S. M. Carbone, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, p. 240.
[107] Si veda, in proposito, M. P. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo,* cit., p. 82 ss.
[108] Così M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, cit., p. 12 ss..
[109] Così, S. M. Carbone, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, p. 241.

"monito all'effettività della tutela giurisdizionale"[110] sia stato trasferito segnatamente alle sedi nazionali, dapprima ad opera del giudice europeo[111] e successivamente mediante l'introduzione, in virtù del Trattato di Lisbona, di un'importante previsione di principio, l'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE[112], a mente della quale "gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea".

Nel contesto normativo internazionale ed europeo, in tema di accesso alla giustizia, appena descritto, si colloca, il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. Tale trattato rappresenta lo strumento internazionale vincolante più significativo in materia di diritti procedurali ambientali, tra i quali figura a pieno titolo anche il diritto di accesso alla giustizia, la cui realizzazione rappresenta una delle principali finalità perseguite dalla Convenzione medesima.

3) LA CONVENZIONE DI AARHUS E IL TERZO PILASTRO

3.1) I PROFILI INNOVATIVI RECATI DALLA CONVENZIONE DI AARHUS

La Convenzione di Arhus è stata adottata sotto l'egida dell'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), in seno alla Quarta Conferenza ministeriale "*Environment for Europe"*, svoltasi ad Aarhus, in Danimarca, il 25 giugno 1998, ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Attualmente gli Stati parti della Convenzione sono quarantotto[113], tra i quali figurano anche l'Unione europea[114] e l'Italia[115]. Si noti che,

[110] L'espressione si legge in M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, cit., p. 84.

[111] Si veda, per tutte, la sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores,* punto 39.

[112] Cfr., sul punto, L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, p. 363, il quale osserva che tale norma riveste "una portata precettiva molto ampia, che coinvolge potenzialmente l'intera attività giurisdizionale nazionale quando riguardi ambiti coperti dal diritto europeo".

[113] Al mese di giugno 2014. L'ultimo Stato parte della Convenzione è la Svizzera.

[114] L'allora Comunità europea ha approvato la Convenzione con la decisione del Consiglio 2005/370/CE del 17 febbraio 2005. Si consideri che la Convenzione rientra tra gli accordi di natura mista (cfr., la sentenza della Corte di giustizia, 7 ottobre 2004, C-239/03; si veda anche la sentenza della Corte di giustizia, 30 maggio 2006, C-459/03) per i quali l'UE e gli stati membri- prendendo parte entrambi alla conclusione- assumono ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze gli obblighi derivanti dagli stessi. Sugli accordi misti in materia ambientale si veda P. Fois, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'UE*, in G. Cordini, S. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, G. Giappichelli Editore,

seppure adottata sotto l'egida dell'UNECE, la Convenzione di Aarhus può essere sottoscritta non solo dagli Stati membri dell'UNECE e dalle organizzazioni regionali di integrazione economica[116] costituite da detti Stati (alle quali gli Stati membri hanno trasferito le proprie competenze nelle materie disciplinate dalla Convenzione, inclusa la competenza a concludere trattati), ma anche dagli Stati dotati di statuto consultivo presso l'UNECE, nonché dagli Stati membri delle Nazioni Unite, previa approvazione della Conferenza delle parti[117], da ciò emergendo evidente la portata globale di questo trattato regionale.

La Convenzione di Aarhus rappresenta un nuovo tipo di accordo ambientale[118], che si differenzia dagli altri trattati internazionali in materia per significativi profili[119].

Innanzitutto, come in precedenza evidenziato, la Convenzione pone uno stretto collegamento tra tutela ambientale e diritti umani[120]. L'art. 1 della Convenzione indica, infatti, quale finalità che la stessa intende perseguire, la tutela del diritto a vivere in un ambiente atto ad assicurare la salute e il benessere; diritto che viene riconosciuto ad ogni persona, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e

---

2008, p. 73; sugli accordi misti in generale, si veda E. Neframi, *Mixed agreements as a source of European union law*, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International law as law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2011, pp. 324-349; G. Gaja, A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2012, p. 238 ss.

[115] L'Italia figura tra i primi Stati che hanno ratificato la Convenzione ed è il secondo paese dell'Unione europea dopo la Danimarca ad aver aderito al Trattato (la legge di autorizzazione alla ratifica è la legge 16 marzo 2001, n. 108).

[116] E' il caso dell'Unione europea.

[117] Sul punto si vedano gli artt. 17 e 19 della Convenzione. La Conferenza delle Parti (o *Meeting of the Parties* o MOP) è il principale organo decisionale creato dalla Convenzione di Aarhus.

[118] Così, S. Baiona, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, p. 19; United Nations, Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, 2013, p. 1.

[119] Sono numerosi gli Autori che evidenziano il carattere innovativo della Convenzione. Cfr., per tutti, E. Rozo Acuna, *Prefazione*, in *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 11, secondo il quale la Convenzione si caratterizza per aver superato la frammentarietà dei precedenti sforzi compiuti in materia nel diritto internazionale e l'aver introdotto una disciplina organica.

[120] La Convenzione è stata definita "un punto avanzato verso il pieno riconoscimento dei diritti umani ambientali da parte della comunità internazionale" (così, L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. Rozo Acuna (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale e amministrativo*, Torino, 2004 p. 71) o, ancora, "un trattato ibrido fra il diritto dell'ambiente e i diritti umani" (così, A. Fodella, *I principi generali*, cit., p. 127) ed anche un trattato che armonizza qualità dell'ambiente e diritti della persona" (così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, fasc. 3, p. 643).

future[121]. Come evidenziato dall'UNECE, "*The most remarkable thing about article 1 is that it clearly states that the Aarhus Convention is about basic human rights — the rights of every person. It is one of the clearest statements in international law of a fundamental right to a healthy environment.* […]. *While the Convention does not expressly state that the right exists, it does refer to it as an accepted fact, although the exact formulation and meaning of the right may be a matter of debate for some time to come*"[122]. Inoltre, diversamente da altri strumenti internazionali, la Convenzione non afferma il diritto ad un ambiente sano in termini di aspirazione, ma indica alle Parti le misure da adottare per garantire il diritto fondamentale delle generazioni presenti e future a vivere in "*an environment adequate to their health and well-being*"[123].

Sul collegamento tra tutela dell'ambiente e diritti umani la Convenzione fonda la valorizzazione del ruolo dei singoli, delle organizzazioni non governative e del settore privato[124] -in una "di tutti i cittadini interessati, ciascuno a seconda del proprio livello"[125]- nella tutela dell'ambiente. Alla base di ciò vi è l'acquisita consapevolezza della valenza universale e della portata grave e complessa dei problemi ambientali[126]. In proposito, è interessante rilevare come proprio quel ruolo cruciale che la Convenzione riconosce al pubblico in relazione ai processi decisionali nella materia ambientale, sia stato svolto dal pubblico - e, in particolare, dalle organizzazioni non governative, alle quali la Convenzione attribuisce una posizione privilegiata[127]- già in sede di negoziazione della Convenzione medesima[128].

---

[121] Così anche il preambolo alla Convenzione.
[122] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 30.
[123] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 31.
[124] La Convenzione prende in considerazione tutti i soggetti che compongono il "pubblico", inteso come una o più persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone.
[125] Così, il decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, che sottolinea come la partecipazione di tutti i cittadini interessati rappresenti il miglior modo di affrontare e risolvere i problemi ambientali.
[126] Si ritiene che il diritto internazionale dell'ambiente rientri in quel settore del diritto internazionale denominato "dell'interdipendenza", caratterizzato dalla stretta inerenza alla stessa sopravvivenza del genere umano. In proposito, si vedano Giuliano, Scovazzi, Treves, Diritto internazionale, Parte Generale, Milano, 1991, p. 52; M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente,* in A. Del Vecchio, A. Dal Ri Junior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, p. 133 ss..
[127] Sulla particolare rilevanza riconosciuta alle ONG ambientali dalla Convenzione di Aarhus, cfr. C. Pitea, *Chi rappresenta le generazioni future? Il contributo della Convenzione di Aarhus allo "status" giuridico delle*

Dal legame tra tutela dell'ambiente e diritti umani discende la peculiare connotazione della Convenzione rispetto ai tradizionali trattati internazionali: a differenza di questi ultimi, che si rivolgono agli Stati, quali destinatari di diritti e obblighi reciproci[129], la Convenzione attribuisce diritti[130] direttamente ai singoli[131], secondo lo schema proprio dei trattati sui diritti umani. In proposito, è stato osservato come la norma internazionale si rivolga direttamente ai cittadini, in tal modo finendo per realizzare un più ampio coinvolgimento degli stessi nel processo di *decision making* e per somigliare alla struttura propria delle norme comunitarie[132].

Un ulteriore profilo innovativo, strettamente correlato a quello appena evidenziato, è rappresentato dalla circostanza che la Convenzione pone obbligazioni direttamente in capo alle autorità pubbliche[133], che le stesse assumono nei confronti della collettività e non nei riguardi di altri Stati. Si osserva, in proposito, come tali obbligazioni riguardano "non tanto *cosa* un governo può fare nel proprio territorio, ma *come* deve agire" [134].

Inoltre, la circostanza che la Convenzione si incentri esclusivamente sul riconoscimento al pubblico -variamente inteso, a seconda dei casi- di una serie di diritti da esercitare in campo ambientale differenzia la stessa dalla maggior parte dei trattati internazionali ambientali, che

---

ONG ambientali a livello nazionale, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 252.

[128] In proposito, di particolare interesse è la ricostruzione operata in UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 2, dove, tra l'altro, si legge: "*The Aarhus Convention negotiations were themselves an exercise in public participation. The negotiating sessions involved an unprecedented level of participation on the part of NGOs, among them a coalition of environmental citizens organizations established especially for the drafting sessions*". Si consideri, inoltre, che alla Conferenza delle Parti, così come alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza del MOP, sono ammesse a partecipare, in qualità di osservatori, rispettivamente le ONG che lo richiedono e un rappresentante delle stesse.

[129] In proposito, nell'ambito di un'analisi concernente in modo specifico il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale, si veda F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 6 ss..

[130] La Convenzione non manca, peraltro, di affermare anche "il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente e collettivamente" (così, il preambolo alla Convenzione).

[131] Sul punto si veda J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 30, secondo cui nell'art. 1 della Convenzione "il punto essenziale che viene enfatizzato è che la Convenzione si preoccupa dei diritti di 'ogni persona' più che dei diritti degli Stati nazionali in rapporto tra di loro". Cfr., anche, R. W. Grant, R. O. Keohane, *Accountablity and Abuses of Power in World Politics*, in *Ame. Pol. Sc. Rev.*, 2005, p. 29 ss..

[132] Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 665.

[133] *Ibidem*, p. 642, il quale evidenzia come dette obbligazioni "toccano il cuore della disciplina amministrativistica, come l'accesso ai documenti e la partecipazione al procedimento".

[134] *Ibidem*, p. 644.

recano segnatamente norme sulla protezione dell'ambiente dalle varie forme di degrado, da cui è minacciato o pregiudicato[135].

I menzionati profili innovativi della Convenzione sono la manifestazione di quella evoluzione che sta interessando l'intero diritto internazionale ambientale, come ha ben evidenziato la dottrina che si è occupata del tema[136]. In relazione alle norme internazionali sull'ambiente si osserva, infatti, come non sia più possibile affermare l'esclusività del ruolo svolto dagli Stati nei processi attivi di formazione, applicazione e garanzia di tali norme. La tendenza che emerge dall'analisi del diritto internazionale ambientale è nel senso del riconoscimento di un'importante funzione svolta dai soggetti privati in detti processi[137]. La ragione alla base di questa tendenza si rinviene in una specificità propria del settore ambientale, insita nel tipo di interesse tutelato dalle norme internazionali sull'ambiente, che fa capo all'umanità nel suo complesso e non ai singoli governi statali[138]. Si osserva come il diritto internazionale ambientale presenti, a livello spaziale, una dimensione "planetaria", così come, sotto il profilo temporale, miri a garantire non solo le generazioni presenti, ma anche quelle future[139]. In tale duplice prospettiva si comprende allora la ragione per la quale il diritto internazionale dell'ambiente non possa più considerare gli Stati quali unici soggetti

[135] In merito ai contenuti dei trattati ambientali si vedano F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Il Mulino, 2012, p. 53 ss.. C. Pitea, *Chi rappresenta le generazioni future? Il contributo della Convenzione di Aarhus allo "status" giuridico delle ONG ambientali a livello nazionale*, cit., p. 249, evidenzia come "nell'adottare tale approccio incentrato sul riconoscimento dei diritti agli individui la Convenzione si pone così a metà strada tra uno strumento per la protezione ambientale e uno strumento di tutela dei diritti fondamentali".

[136] Cfr., M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente,* cit., p. 138 ss..

[137] Così, M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, cit., p. 139 ss., secondo cui la citata tendenza emerge chiaramente dagli atti non vincolanti delle Nazioni Unite- quali la Dichiarazione di Rio del 1992, il documento operativo Agenda 21, collegato alla stessa, i documenti approvati a conclusione del Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002- nonché dal diritto internazionale positivo sulla protezione dell'ambiente. Rispetto a quest'ultimo, l'Autore evidenzia l'incidenza del ruolo dei singoli nella fase di formazione e nelle modalità di applicazione delle norme, nei sistemi di soluzione delle controversie e nella responsabilità per illeciti ambientali. Si veda- con particolare riferimento all'accesso alla giustizia nel diritto internazionale- anche F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, p. 7 ss..

[138] *Ibidem*, p. 140 ss.. L'Autore evidenzia, inoltre, come la menzionata tendenza non riguardi solo il ruolo assunto dai soggetti privati- singoli, ONG, imprese e gruppi industriali, comunità scientifica, etc.- ma anche la nuova connotazione assunta dagli Stati, che non sono più intesi solo come apparati governativi, ma vengono anche considerati quali rappresentanti della società umana, globale.

[139] In merito alla dimensione intergenerazionale (come responsabilità e solidarietà) del diritto all'ambiente si veda il volume a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit..

giuridici responsabili, ma debba estendersi fino a ricomprendere, verso il basso, ogni individuo e, verso l'alto, l'umanità intera, rappresentata dalla Comunità internazionale[140].

Si evidenzia, inoltre, come dalla prassi convenzionale e dal diritto internazionale consuetudinario si evinca un'ulteriore peculiarità del diritto internazionale ambientale, rappresentata dalla circostanza che lo stesso non impone tanto obblighi a carico degli Stati nei loro rapporti reciproci, quanto doveri strumentali nei confronti degli individui (obblighi di informazione, di consultazione, etc.) [141]. In questa ottica va riguardata la Convenzione, come evidenziato dall'*Economic Commission for Europe* delle Nazioni Unite: "*Whereas most multilateral environmental agreements cover obligations that Parties have to each other, the Aarhus Convention covers obligations that Parties have to the public. It goes further than any other environmental convention in imposing clear obligations on Parties and public authorities towards the public"* [142].

Altra particolarità della Convenzione si rinviene nella circostanza che la stessa rappresenta il primo strumento giuridico internazionale vincolante[143] che mira a tutelare il diritto ad un ambiente sano anche nei riguardi delle generazioni future[144]. Si consideri che, prima della Convenzione, detto riconoscimento si poteva rinvenire solo a livello giurisprudenziale e in alcuni strumenti di *soft-law*, mentre nei testi delle convenzioni internazionali figuravano solo riferimenti, più o meno ampi, alla considerazione delle esigenze delle generazioni future[145]. A livello giurisprudenziale, si era espressa la Corte internazionale di giustizia, che

---

[140] Sul punto si veda A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 24. Cfr., anche, A. Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, cit., p. 617.

[141] Così, M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, cit., p. 155 ss..

[142] Così, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 1.

[143] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 31: "*The basic human responsibility to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations was expressed on the global level as early as 1972, in principle 6 of the Stockholm Declaration, but the Aarhus Convention is the first international legal instrument to extend this concept to a set of legal obligations*". Cfr. anche J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 30; R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P. M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 192.

[144] In merito al principio di responsabilità intergenerazionale si veda l'interessante volume a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008. Uno dei principali contributi sulla giustizia intergenerazionale ed il diritto è il lavoro di E. Brown-Weiss, *Sustainable development symposium*, 1990.

[145] I riferimenti erano presenti nei preamboli dei trattati. Si pensi alla Convenzione quadro della Nazioni Unite sui mutamenti climatici del 1992, alla Convenzione sulla diversità biologica del 1992 e alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione del 1994. Sul punto cfr. L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in R.

aveva affermato come la vera salute delle generazioni future fosse rappresentata dall'ambiente[146], mentre la Corte suprema delle Filippine[147]- in una famosa pronuncia degli anni novanta- era giunta fino al punto di fondare, proprio sul principio della responsabilità intergenerazionale, il riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio dei ricorrenti, un gruppo di minori e i loro genitori, che- nel promuovere un'azione civile volta ad ottenere la revoca delle licenze di sfruttamento delle foreste per proteggere il patrimonio boschivo dalla deforestazione- affermavano di rappresentare non solo la loro generazione, ma anche le generazioni non ancora nate[148]. La necessità di seguire un approccio intergenerazionale è presente anche in alcuni strumenti di *soft-law,* come la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 (principio 1) e la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 (principio 3), anche se l'idea secondo cui come "*members of the present generation, we hold the Earth in trust for future generations*"[149] è ben nota al diritto internazionale e può farsi risalire all'arbitrato *Pacific Fur Seals* del 1893 (in tale occasione il Tribunale non accolse detto argomento)[150]. Si consideri, inoltre, che nel famoso Rapporto *Brundtland* del 1987, denominato *Our common future,* l'equità intergenerazionale- intesa come il soddisfacimento delle esigenze della generazione presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di realizzare le proprie- rappresenta un concetto chiave

---

Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 113 ss.; A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, Piacenza, Irnerio, 2012, p. 53 ss., il quale evidenzia altresì come "il diritto umano all'ambiente di oggi è collegato al diritto umano all'ambiente delle persone future in termini di 'responsabilità'" (p. 54).

[146] Corte internazionale di giustizia, parere relativo alla *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* dell'8 luglio 1996, in *I.C.J. Reports*, 1996, par. 29: "[…] *the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generation unborn*".

[147] Si allude alla decisione resa il 30 luglio 1993 nel caso *Minors OPOSA* v. *Secretary of the Department of Environment and Natural Resources, International Legal Materials*, vol. 33 n. 168 (1994). In merito a tale celebre pronuncia, si vedano F. M. Palombino, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in P. Fois, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente, Atti dell'XI Convegno*, 16-17 giugno 2006, Alghero, Editoriale Scientifica, 2006, 149 ss.; T. Scovazzi, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, fasc. 1, 153 ss.; A. Gosseries Ramalho, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato*?, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro, cit.*, p. 48 ss.; L. Westra, *I diritti delle generazioni future: collegare diritti intergenerazionali ed intragenerazionali in ambito di eco giustizia*, R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro, cit.*, p. 257; A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, Piacenza, Irnerio, 2012, p. 56 ss..

[148] La Corte Suprema delle Filippine consentì ai minori "per loro stessi, per altri membri della loro generazione e per le generazioni successive, [di] promuovere un'azione di classe". Peraltro, il caso *Minors OPOSA* è rimasto isolato.

[149] E. Brown Weiss, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, *American Journal of International law*, vol. 84 (1990), p. 198-199.

[150] In proposito, si veda UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 19.

nella definizione del principio dello sviluppo sostenibile[151], la cui realizzazione è, quindi, strettamente collegata al rispetto dell'equità intergenerazionale[152]. La Convenzione di Aarhus ha ulteriormente sviluppato le menzionate affermazioni giurisprudenziali e dichiarazioni di *soft-law*, attraverso la previsione dei diritti delle generazioni future in uno strumento internazionale di *hard-law*[153]. In particolare, il settimo paragrafo del preambolo della Convenzione di Aarhus recita che "ogni persona ha […] il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente e collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future"[154], l'art. 1 della Convenzione indica quale finalità della stessa la tutela del "diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere"[155].

In ogni caso, il principale merito che va riconosciuto alla Convenzione è insito nel fatto che la stessa rappresenta la più compiuta codificazione, a livello internazionale, dei diritti di

[151] In merito al principio dello sviluppo sostenibile e all'equità intergenerazionale si veda F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *www.rqda.eu*, 2010, 0, 13 ss.; Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 433 ss.; Id., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto ambientale*, vol. I *Principi generali*, Padova, 2012, p. 559 ss.; Id., *La voce flebile dell'altro: lo sviluppo sostenibile tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 170 ss.; S. Nespor, *Il governo dell'ambiente. La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009; G. Montedoro, *Spunti per la decostruzione della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *www.amministrazioneincamminoluiss.it*; M. L. Buffoni, *La dottrina dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *www.federalismi.it*, 2007, 8; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; G. Tulumello, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *www.giustamm.it*.

[152] Sul punto si veda L. Pineschi, *Equità intergenerazionale e diritto internazionale dell'ambiente,* cit., p. 117.

[153] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 24 afferma che "Con il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma si è sancita a livello globale la necessità di proteggere l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future, ma la Convenzione di Aarhus è stato il primo strumento internazionale ad aver esteso tale concetto ad un insieme di obbligazioni specificamente individuate sul piano pratico".

[154] In proposito, osserva l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 89, che "la convenzione di Aarhus ha lo scopo di consentire alle autorità pubbliche e ai cittadini di assumersi le proprie responsabilità individuali e collettive al fine di tutelare e migliorare l'ambiente, per il benessere e la prosperità delle generazioni presenti e future. Essa non costituisce un esempio tecnico di accordo nel settore dell'ambiente, bensì l'espressione di un diritto umano all'ambiente nella sua dimensione più solenne".

[155] Così R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 192, secondo cui l'"accento iniziale […] chiaramente indirizzato nel senso di una concezione 'antropocentrica' del diritto ambientale, in cui la protezione dell'ecosistema globale risulta essenzialmente finalizzata al benessere dell'uomo e alla tutela delle migliori condizioni di vita e della salute". In merito alla concezione antropocentrica, si vedano A. Zito, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, cit., p. 3 ss.; M.R. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, cit., p. 170 ss..

partecipazione del pubblico (i c.d. *public participation rights*)[156], che costituiscono i tre pilastri della Convenzione- l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale- sui quali si fonda il nuovo modello di *governance ambientale* delineato dalla Convenzione. Per tale ragione la "Convenzione rappresenta una vera e propria svolta nella democrazia partecipativa"[157] e, sebbene sia un trattato regionale, la sua portata ha senz'altro rilevanza globale[158]. Come rilevato dalla dottrina che si è occupata del tema[159], la Convenzione si snoda, infatti, attraverso due principali linee direttrici: il menzionato riconoscimento dei diritti ambientali come diritti umani, da un lato, e la codificazione dei diritti di partecipazione, dall'altro. La Convenzione pone una stretta correlazione tra tali due aspetti, in quanto lega la protezione del diritto sostanziale all'ambiente sano (la cui esistenza è presupposta dalla Convenzione[160]) ai diritti procedurali[161] e considera gli stessi quali strumenti indispensabili per assicurare la tutela del "diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a

[156] Secondo R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P. M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, cit., p. 189, la Convenzione è il "primo testo che, sulla scorta delle ripetute affermazioni di pricipio delle sedi di 'soft law', si è proposto di affrontare in termini organici e completi le tematiche della partecipazione ai procedimenti in materia ambientale, individuandone e disciplinandone in dettaglio le tre fasi essenziali, definite con l'efficace e significativo termine di 'pilastri': libertà di accesso all'informazione; diritto di partecipazione al processo decisionale; possibilità di attivare la tutela giurisdizionale nel caso in cui i diritti non siano Stati garantiti". L'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, cit., definisce la Convenzione quale "fonte di 'diritti di partecipazione civica', sotto forma di codificazione di diritti processuali in materia di ambiente".

[157] Così, S. Baiona, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 18, nota 5.

[158] In tal senso si è espresso il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi A. Annan: "*Althought regional in the scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizens' participation in environmental issues and for access to information on the environmental held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of environmental democracy so far undertaken under the auspices of the United Nations".*

[159] Cfr. A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 2.

[160] In termini critici in merito alla circostanza che la Convenzione sottintenda l'esistenza del diritto umano all'ambiente si esprime A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 8, secondo il quale "Nel preambolo della convenzione di Aarhus si afferma che garantire i diritti procedustoccrali ambientali ha lo scopo di contribuire alla protezione del diritto di ciascun individuo a vivere in un ambiente idoneo ad assicurargli salute e benessere, tuttavia tale affermazione, sebbene paia sottointendere l'esistenza di tale diritto, non sancisce alcun obbligo correlativo di protezione in capo agli Stati".

[161] L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 79 osserva che "la novità della Convenzione è rappresentata dal tentativo, peraltro riuscito, di aggirare l'annoso problema della definizione del diritto sostanziale all'ambiente, accantonandolo senza ignorarlo. La soluzione è stata quella di affrontare direttamente gli aspetti normativi dei profili procedurali del diritto umano all'ambiente, considerati presupposto necessario per la successiva sistemazione dei profili sostanziali di tale diritto".

vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere"[162]. In proposito, è stato osservato[163] che il riconoscimento di tali diritti alla società civile[164] rappresenta uno dei "due differenti macro-congegni internazionali" a cui è affidata la tutela dei *global goods*; l'altro congegno essendo rappresentato dall'imposizione di obblighi agli Stati[165].

3.2) STRUTTURA E CONTENUTO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS

Passando ad esaminare la struttura ed il contenuto della Convenzione, la stessa si compone di un preambolo (a sua volta costituito da ventiquattro considerando), di ventidue articoli [166] e di tre allegati. La Convenzione si apre con l'affermazione delle finalità che la stessa intende perseguire, delineate nell'art. 1 ed anche nel preambolo, della cui portata si è detto in precedenza. In particolare, lo scopo principale della Convenzione è rappresentato dall'esigenza di contribuire a tutelare il diritto delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente sano, attraverso il riconoscimento delle menzionate situazioni giuridiche procedurali, che costituiscono il cuore della Convenzione e che spetta alle Parti garantire[167].
Nel preambolo vengono espresse con chiarezza le implicazioni connesse al riconoscimento dei menzionati diritti e in tal modo la "Convenzione manifesta l'ampiezza dei suoi orizzonti e dei suoi obiettivi fin dalle premesse, nelle quali individua, con una estensione che non ha precedenti, le molteplici ed articolate ragioni per le quali è necessario perseguire la tutela ambientale"[168]. In proposito, si consideri che le implicazioni di un preambolo vanno sovente oltre gli obblighi posti dalle norme del trattato, in quanto queste ultime possono non tenere

[162] Così l'art. 1 della Convenzione. Sul punto cfr. A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, cit., p. 47.
[163] Così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., pp. 642-643.
[164] S. Baiona, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 64 ss.; M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente,* cit., p. 133 ss.
[165] Un esempio di tale secondo macro-congegno è rappresentato dal Protocollo di Kyoto, che prevede in capo agli Stati l'impegno di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Un altro esempio del primo approccio, oltre alla Convenzione di Aarhus, si rinviene nella c.d. *Espoo Convention*.
[166] In particolare, gli artt. 1, 2 e 3 riguardano la finalità, le definizioni e le disposizioni generali; le norme sul diritto di accesso alle informazioni sono recate dagli artt. 4 e 5; le previsioni concernenti la partecipazione del pubblico si rinvengono negli artt. 6, 7 e 8; la disposizione sull'accesso alla giustizia è recata dall'art. 9; gli artt. 10, 11, 12 si riferiscono all'apparato istituzionale della Convenzione; gli artt. 15 e 16 riguardano i meccanismi di controllo della Convenzione e di risoluzione delle controversie; gli artt. 17, 18 e 19 concernono la firma, il deposito e la ratifica della Convenzione.
[167] In proposito, si vedano in particolare l'art. 1 e il settimo paragrafo del preambolo.
[168] R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 192.

conto di alcuni aspetti per i quali le Parti contraenti non hanno ancora raggiunto la maturità necessaria ai fini dell'introduzione di specifici obblighi oppure perché non sussiste ancora tra le stesse un sufficiente consenso. Al riguardo il preambolo può indicare[169], quindi, la direzione per ulteriori lavori e può essere invocato per lo sviluppo di futuri accordi[170].

Orbene, nel preambolo della Convenzione gli obiettivi della stessa si precisano ed arricchiscono, chiarendo le ragioni per le quali i tre pilastri svolgono un ruolo fondamentale nel campo della protezione dell'ambiente. Innanzitutto, il preambolo richiama i principali strumenti internazionali, che hanno condotto all'affermazione dei *public participation rights* in ambito internazionale[171], quali la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano e la Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, nonché la Carta mondiale della Natura e la Carta europea sull'ambiente e la salute. In particolare, il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma (1972)- operando il collegamento tra diritti umani e ambiente- sancisce il diritto fondamentale dell'uomo a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, e al contempo afferma il dovere di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future[172]. In

[169] Un esempio, in proposito, è rappresentato dalla questione relativa alla partecipazione del pubblico al processo decisionale sugli organismi geneticamente modificati (OGM), ai quali si riferiscono il preambolo della Convenzione (al ventesimo paragrafo) e l'art. 6, par. 11, della Convenzione, che richiede alle Parti di applicare le disposizioni sulla partecipazione del pubblico "nella misura in cui ciò sia possibile e opportuno" alle decisioni riguardanti l'autorizzazione all'emissione deliberata di OGM nell'ambiente. Tuttavia, l'applicazione delle disposizioni della Convenzione ad altri tipi di processi decisionale sugli OGM è stata lasciata aperta a future deliberazioni. La risoluzione dei firmatari, adottata con la Convenzione di Aarhus il 25 giugno 1998, ha richiesto che la questione fosse affrontata in occasione della prima sessione del *Meeting* delle parti. Alla luce di questo, il *Meeting* delle Parti, nella sua prima sessione (Lucca, Italia, 21-23 ottobre 2002) ha adottato le linee guida sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia per quanto riguarda gli organismi geneticamente modificati, meglio note come "Linee Guida di Lucca". In quella sessione, è stato anche creato un nuovo gruppo di lavoro per esplorare le possibili opzioni per un approccio giuridicamente vincolante all'applicazione della Convenzione in materia di OGM. Come risultato di questo lavoro, il *Meeting* delle Parti, con la decisione II/1, adottata nel corso della sua seconda sessione (Almaty, Kazakistan, 25-27 maggio 2005), ha emendato la Convenzione, mediante la modifica dell'art. 6, par. 11, e l'introduzione dell'art. 6 *bis* e dell'allegato 1 *bis* sugli OGM.

[170] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit..

[171] "Sul lungo cammino verso Aarhus" si vedano A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 9 ss.; J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 28 ss.; UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 1.

[172] Altri importanti principi proclamati nella Dichiarazione di Stoccolma sono il ventunesimo, a mente del quale "In conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale" ed il diciannovesimo, in virtù del quale "E' essenziale impartire l'insegnamento sulle questioni ambientali tanto alle giovani generazioni che alle adulte, tenendo conto dei meno favoriti al fine di sviluppare le basi necessarie per

proposito, giova ricordare che la Conferenza indetta a Stoccolma rappresenta la prima occasione in cui, in ambito internazionale, si è affrontata con adeguata attenzione la questione ambientale; attenzione cresciuta segnatamente nel corso degli anni Ottanta, epoca a cui risale l'adozione da parte delle Nazioni Unite della Carta mondiale della Natura (1982)[173], che rappresenta una sorta di prima codificazione dei *participation rights* e il cui capitolo III reca le previsioni che riguardano più da vicino la Convenzione di Aarhus, concernenti la diffusione delle informazioni ambientali, l'educazione ecologica e la partecipazione ai processi decisionali riguardanti l'ambiente. In particolare, la Carta pone in risalto la stretta interdipendenza che esiste tra la raccolta e la diffusione delle informazioni ambientali e l'effettività della partecipazione pubblica, l'importanza del dovere individuale di protezione dell'ambiente[174], concomitante con il godimento di un ambiente sano, nonché l'importanza dell'accesso ad adeguati meccanismi giudiziari[175]. Risale sempre agli anni Ottanta la Carta europea sull'ambiente e la salute (1989), che attribuisce un ruolo fondamentale alla partecipazione del pubblico- segnatamente delle ONG- nelle questioni ambientali. Il decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro (1992) pone le basi su cui si fonderanno i tre pilastri della Convenzione di Aarhus, dando pieno riconoscimento ai diritti di partecipazione del pubblico, nella consapevolezza che "I problemi ambientali vengono affrontati al meglio con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ciascuno a

---

illuminare l'opinione pubblica, e dare agli individui, alle imprese e alle collettività, il senso delle loro responsabilità per quanto concerne la protezione ed il miglioramento dell'ambiente in tutta la sua dimensione umana. E' inoltre essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente, ma divulghino al contrario informazioni di tipo educativo sulla necessità di mettere gli uomini in grado di compiere progressi sotto ogni aspetto".

[173] Pur rappresentando "un documento fondamentale nello sviluppo di un'etica ambientale globale" (così A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 12) la Carta mondiale della natura non ha portata vincolante, mentre si ritiene che sia formulata in termini troppo generici per poter essere considerata fonte di diritto consuetudinario. In essa per la prima volta la natura viene tutelata in quanto tale, a differenza degli strumenti internazionali precedenti, nei quali la protezione della natura è strumentale al benessere dell'umanità.

[174] Cfr. il paragrafo ventiquattro della Carta mondiale della Natura, in virtù del quale "*Each person has a duty to act in accordance with the provisions of the present Charter; acting individually, in association with others or through participation in the political process, each person shall strive to ensure that the objectives and requirements of the present Charter are met".*

[175] Cfr. il paragrafo ventitre della Carta mondiale della Natura, a mente del quale "*All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation*".

seconda del proprio livello"[176], nonché attraverso la garanzia di un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi. La Convenzione prende spunto anche dalle direttive europee sulla V.I.A.[177] e sulla libertà di accesso alle informazioni ambientali[178] e dalla Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, adottata ad Espoo, in Finlandia, nel 1991 (c.d. *Espoo Convention*)[179], nonché dalle Linee guida[180] ECE sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, approvate a Sofia, in Bulgaria, nel 1995, nell'ambito della Terza Conferenza ministeriale "Ambiente per l'Europa"[181].

Come sopra evidenziato, il preambolo arricchisce e chiarisce gli scopi della Convenzione. In particolare, nel quinto paragrafo si evidenzia che "la logica della sostenibilità"[182] sia alla base della Convenzione, come confermato dal successivo settimo paragrafo, nel quale si sancisce il dovere di tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future. Inoltre, si ribadisce più volte lo stretto legame esistente tra diritti umani e protezione dell'ambiente[183], rispetto al quale la Convenzione compie un ulteriore e significativo passo in tale direzione, "*by deducing from this linkage that the precondition of a healthy environment for the enjoyment of basic rights gives rise to a right in and of itself"*[184] . Questa affermazione, anche se contenuta nel preambolo, rappresenta, in ogni caso, il primo espresso riconoscimento del diritto ad un ambiente sano recato da uno strumento

[176] Così, il decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro, che prosegue affermando che "A livello nazionale ogni individuo dovrà avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose nelle loro comunità, e dovrà avere la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovranno facilitare e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Dovrà essere garantito un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio".

[177] L'allora direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

[178] L'allora direttiva 90/313/CEE del 7 giugno 1990.

[179] L'art. 4, par. 2, della *Espoo Convention* si occupa della partecipazione del pubblico.

[180] In UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 2 si legge che le *Sofia Guidelines* furono "*One of the main stepping stones on the way to the Aarhus Convention"*. L'art. 26 delle Linee guida tratta dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

[181] In merito ai documenti internazionali che precedono l'adozione della Convenzione di Aarhus e ai quali la stessa rinvia, si veda Cfr. J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 29.

[182] Così A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 14.

[183] Cfr. i paragrafi sei e sette del preambolo.

[184] Così UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 17.

internazionale in ambito europeo. Nel preambolo si pone i luce, inoltre, la valenza strumentale dei diritti procedurali[185], rispetto al diritto-dovere alla tutela dell'ambiente e si pone in evidenza come l'esercizio di detti diritti concorra al miglioramento della qualità delle decisioni e ne rafforzi l'efficacia, contribuendo a sensibilizzare il pubblico in relazione alle questioni ambientali[186]. In tale modo si accresce la trasparenza e la responsabilità del processo decisionale[187] e si rafforza il sostegno del pubblico alle decisioni in materia ambientale[188] e, quindi, la democrazia partecipativa[189].

La Convenzione sottolinea il ruolo fondamentale svolto dalla società civile (singoli e specialmente ONG)- attraverso l'esercizio dei diritti di accesso alle informazioni e di partecipazione- nell'arrestare il degrado ambientale e nell'affermare la logica della sostenibilità[190], sul presupposto che il coinvolgimento della società civile contribuisca ad una migliore protezione dell'ambiente, anche grazie al "ruolo di supplenza di quegli organismi che istituzionalmente avrebbero dovuto occuparsene"[191]. A ciò si ricollega la necessità che i membri della società civile dispongano di mezzi efficaci di tutela, per proteggere i relativi interessi, ma anche per assicurare il rispetto della legislazione ambientale[192]. Peraltro, pur valorizzando il ruolo della società civile, la Convenzione assegna agli Stati un compito centrale, rappresentato segnatamente dalla messa a disposizione nei confronti della prima dei mezzi e delle strutture occorrenti all'esercizio effettivo dei diritti procedurali: "*This represents a new approach to the role of the State.*

[185] Cfr. l'ottavo paragrafo del preambolo.
[186] Cfr. il nono paragrafo del preambolo.
[187] Cfr. il decimo paragrafo del preambolo.
[188] Secondo R. Romi, *Droit ed administration de l'environnement*, Parigi, 2004, p. 127 in tale ricerca della accettabilità delle decisioni il diritto ambientale manifesta la natura di "diritto di conciliazione".
[189] Cfr. il ventunesimo paragrafo del preambolo. In proposito, si veda anche la Dichiarazione di Lucca, adottata in occasione della prima sessione del *Meeting* delle Parti, svoltasi nel 2002, in cui si afferma: "*Access to information, public participation and access to justice are fundamental elements of good governance at all levels and essential for sustainability. They are necessary for the functioning of modern democracies that are responsive to the needs of the public and respectful of human rights and the rule of law. These elements underpin and support representative democracy*".
[190] Cfr. il tredicesimo paragrafo del preambolo.
[191] Così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 644, il quale evidenzia come sotto tale profilo la Convenzione si ispiri all'approccio procedurale proprio del diritto ambientale statunitense, sebbene gli Stati Uniti non abbiano sottoscritto la Convenzione e- durante il primo *Meeting of the Parties*- abbiano manifestato perplessità sul ruolo riconosciuto alle ONG, nonché su altri aspetti della Convenzione, come il meccanismo di controllo.
[192] Cfr. il diciottesimo paragrafo del preambolo.

Instead of solving all of society's problems itself, the State acts as a sort of referee in a process involving larger societal forces, leading to a more homegrown and complete result"[193].

Particolare interesse nella disamina del contenuto della Convenzione rivestono le definizioni di alcuni concetti fondamentali[194], necessari per una corretta interpretazione ed applicazione della Convenzione, recati dall'art. 2, la cui importanza si comprende anche alla luce della circostanza che deputati all'attuazione dell'accordo sono Paesi- quelli della regione ECE- con sistemi giuridici molto differenti tra loro[195], rispetto ai quali la chiarificazione delle nozioni di "autorità pubblica", "informazioni ambientali", "pubblico" e "pubblico interessato" mira ad assicurare coerenza. In particolare, la nozione di "autorità pubblica" comprende quattro differenti tipologie di soggetti: le amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale; le persone fisiche o giuridiche che esercitano funzioni pubbliche; qualsiasi altra persona fisica o giuridica che ha responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici relativi all'ambiente sotto il controllo dei soggetti rientranti nelle menzionate categorie[196]; le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica[197] (tra le quali rientra l'Unione europea[198]), costituite da Stati membri dell'UNECE, a cui questi ultimi hanno trasferito le proprie competenze nelle materie disciplinate dalla Convenzione. Sotto quest'ultimo profilo, la definizione reca una novità importante, in quanto- nel prevedere l'applicazione della Convenzione anche alle organizzazioni regionali di integrazione economica- estende gli obblighi di trasparenza altresì ai processi decisionali delle istituzione comunitarie, diversamente dalle direttive

[193] Così UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 31.
[194] L'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 32 parla di "*terms that are at the heart of the Convention"*.
[195] In proposito, cfr. S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 24; Si veda L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 79 ss; UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 33 ss..
[196] In proposito, circa l'inclusione delle società private che esercitano funzioni amministrative sotto il controllo di autorità pubbliche, si veda il *Compliance Committee, Findings and Recommendations*, 11 marzo 2005, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, concernente la *communication* ACCC/C/2004/01 della *ONG Green Salvation* (Kazakhstan).
[197] In proposito, si veda l'art. 17 della Convenzione.
[198] Sul punto si veda J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., pp. 36-37.

europee[199] che non prevedevano alcun obbligo a carico di dette istituzioni. Altro aspetto degno di nota è rappresentato dal fatto che sono esclusi dalla definizione di pubblica autorità gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo[200]. L'esclusione si spiega in quanto gli organi legislativi sono direttamente responsabili del loro operato nei confronti degli elettori, mentre gli organi giudiziari sono soggetti alla legge e sono tenuti all'applicazione imparziale della stessa. La menzionata esclusione presenta delle implicazioni- come si avrà modo di chiarire in prosieguo- in relazione al terzo pilastro della Convenzione e, in particolare, con riguardo alla nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 9 della Convenzione. In ogni caso, va precisato che la Convenzione non vieta alle Parti di estendere l'applicazione della stessa anche agli organi legislativi e giudiziari. E' quello che ha fatto l'Unione europea con il Regolamento di Aarhus, il cui art. 2, par. 1, lett. c), prevede l'applicazione delle (sole) disposizioni sull'accesso alle informazioni ambientali anche alle istituzione e agli organi comunitari che agiscono nell'esercizio del potere legislativo. La Convenzione non esclude, inoltre, che gli organismi o le istituzioni, che agiscono nell'esercizio del potere legislativo o giudiziario, possano volontariamente decidere di applicare le norme della stessa ai propri procedimenti, così come- nel riconoscere l'opportunità di promuovere la trasparenza in tutti i settori pubblici- non manca di invitare gli organi legislativi ad applicare i principi della Convenzione alle proprie procedure[201].

[199] Cfr. l'abrogata direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, che non si applicava alle istituzioni europee, governate solo da codici di condotta volontari, e la successiva direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (che abroga la direttiva 90/313/CEE). Solo con il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in prosieguo: "il Regolamento di Aarhus") l'Unione europea si è adeguata sul punto alle previsioni della Convenzione.

[200] Sull'ambito di applicazione dell'art. 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 si veda la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, resa nella causa C-515/11 e avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Verwaltungsgericht Berlin* tedesco; nonché la sentenza del 14 febbraio 2012 della Corte di giustizia, resa nella causa C-204/09, concernente una domanda di pronuncia pregiudiziale del *Bundesverwaltungsgericht* (Germania), *Flachglas Torgau GmbH* c. *Repubblica federale di Germania,* con la quale la Corte ha fornito un'interpretazione estensiva della deroga per l'esercizio di funzioni legislative, stabilendo che i ministeri che partecipano al procedimento legislativo si possono considerare esenti per la durata di tale procedimento.

[201] Cfr. l'undicesimo paragrafo del preambolo della Convenzione. In proposito si segnala nel 1997 è stata adottata da un gruppo di parlamentari la Dichiarazione di Stoccolma, nella quale è stata affermata l'applicabilità ai parlamenti delle disposizioni sull'informazione della Convenzione e sono Stati sviluppati i principi sulla partecipazione del pubblico alle procedure legislative. In una risoluzione del 1998 i Paesi

Viceversa, quale ulteriore novità introdotta dalla Convenzione, anche l'attività regolamentare rientra nell'ambito di applicazione delle previsioni sulla partecipazione[202]. Si consideri, inoltre, che seppure la Convenzione non si applichi agli organismi e alle istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere legislativo o giudiziario, in quanto gli stessi non rientrano nella nozione di autorità pubblica ai sensi della Convenzione, quest'ultima contempla una serie di obblighi (in particolare quelli di cui agli artt. 3 e 9), che sono posti a carico non delle autorità pubbliche, ma delle Parti della Convenzione e, pertanto, i relativi organi legislativi e giudiziari sono tenuti a dare attuazione agli stessi. In particolare, gli organi giudiziari assolvono un ruolo fondamentale nell'attuazione delle previsioni concernenti l'accesso alla giustizia recate dal Trattato.

La nozione di autorità pubblica che si evince dalla Convenzione è, quindi, molto ampia e ciò evidenzia l'intento della Convenzione di evitare che gli Stati aggirino l'obbligo di trasparenza, "esternalizzando l'esercizio delle funzioni in materia ambientale"[203].

La nozione di autorità pubblica recata dalla Convenzione è, inoltre, più estesa di quella portata dall'abrogata direttiva 90/313/CEE (concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente), il cui art. 2, par. 1, lett. b) contemplava soltanto le amministrazioni pubbliche, senza includere le altre categorie considerate dalla Convenzione. Diversamente, l'art. 2, par. 1, punto 2), della direttiva 2003/4/CE (sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) riproduce pressoché fedelmente le previsioni della Convenzione[204].

Altro concetto chiave recato dall'art. 2 della Convenzione è quello di "informazione ambientale", anch'esso definito in termini piuttosto ampi e da intendere come nozione minima, potendo la Parti ampliarne la portata[205]. Nell'ambito di tale definizione rientrano,

---

firmatari della Convenzione di Aarhus hanno sottolineato il ruolo chiave che devono svolgere i parlamenti nell'attuazione della Convenzione.

[202] Cfr. R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 194.

[203] Così, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 25.

[204] Sulla nozione di "autorità pubblica" ai sensi dell'art. 2, par. 1, punto 2, della direttiva 2003/4/CE si veda la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, resa nella causa C-279/12, *Fish Legal, Emily Shirley* c. *Information Commissioner* e avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Administrative Appeals Chamber* inglese.

[205] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 40. La definizione di informazione ambientale è decisamente più ampia di quella recata dall'abrogata direttiva 90/313/CEE.

infatti, tre tipologie di informazioni, disponibili in qualsiasi forma materiale (scritta, visiva, sonora, elettronica, etc.), riguardanti:

a) lo stato degli elementi dell'ambiente (come l'aria, l'acqua, il territorio, la biodiversità, etc.)[206];

b) i fattori (quali le sostanze, l'energia, le radiazioni, etc.), le attività o le misure (come gli accordi, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, etc.) suscettibili di incidere sugli elementi dell'ambiente, nonché i costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali ambientali;

c) lo stato della salute umana[207], le condizioni di vita[208], la sicurezza, lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale[209], nella misura in cui possono essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali, dai fattori, dai menzionati provvedimenti e attività.

La specificazione di ciascuna delle citate tre categorie è operata dalla Convenzione a titolo meramente esemplificativo, così come la portata degli elementi dell'ambiente può essere delineata anche grazie al ricorso ad altri accordi internazionali [210] oppure mediante l'interazione tra gli stessi.

La Convenzione non reca, invece, una nozione di ambiente o di materia ambientale ed è, quindi, logico dedurre la stessa dalla definizione di informazione ambientale di cui all'art. 2, par. 3[211], del Trattato.

---

[206] L'art. 2, par. 3, lett. a), della Convenzione ricomprende tra gli elementi dell'ambiente anche gli organismi geneticamente modificati. In proposito, R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 202 evidenzia come detta previsione contraddice l'orientamento restrittivo seguito in precedenza dalla Corte di giustizia in relazione alla direttiva 90/313/CEE.

[207] Si veda L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 81 sottolinea come "la Convenzione usi il termine *human health and safety* assai più ampio di *environmental health*, usato invece dalla Organizzazione mondiale della sanità, in quanto può riguardare la sicurezza di sostanze pericolose, radiazioni o manipolazioni umane degli elementi ambientali".

[208] La Convenzione include le condizioni della vita umana (come la qualità dell'aria, la qualità e la disponibilità di acqua e cibo, le condizioni di lavoro, etc.) sulla scorta del dibattito sul diritto ad un ambiente sano, nel quale si fa riferimento all'ambiente sano come condizione fondamentale per la vita umana.

[209] Per la definizione di "siti culturali" si veda la Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (*World Heritage Convention*).

[210] In proposito, l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 41, in relazione all'aria e all'atmosfera, opera un confronto con la nozione di "aria ambiente" recata dall'art. 2, par. 1, punto 1), della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, per dedurne la portata più ampia della nozione recata dalla Convenzione, che include tutti i livelli di atmosfera (e non solo la troposfera), nonché l'aria interna e sul luogo di lavoro.

[211] In proposito, va evidenziato che con riguardo alla nozione di informazione ambientale, di cui all'art. 2, par. 1, della direttiva 2003/4/CE, che attua il primo pilastro della Convenzione, la Corte di giustizia ha seguito un'interpretazioen ampia. In particolare, nella sentenza del 16 dicembre 2010, resa nella causa C-266/09,

Sempre in merito alle definizioni, particolare importanza ai fini della presente trattazione rivestono le nozioni di "pubblico" e "pubblico interessato". In particolare, ai sensi dell'art. 2, par. 4, della Convenzione si intende per "pubblico" una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone. Inoltre, a mente dell'art. 2, par. 5, della Convenzione il "pubblico interessato" è il pubblico che subisce o può subire gli "effetti" dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un "interesse" da far valere al riguardo. Di particolare rilievo, per la sua portata innovativa, è la previsione[212] che considera quale pubblico interessato le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale. In definitiva, ai sensi della Convenzione le ONG ambientaliste sono "per definizione"[213] titolari di un interesse rilevante[214], titolari di "diritti processuali speciali" riconosciuti alle ONG "al fine di tutelare nell'interesse generale l'ambiente inteso come bene comune"[215]. Per ricoprire tale *status* privilegiato[216] le ONG devono soddisfare due condizioni: gli scopi statutari devono comprendere la promozione della tutela dell'ambiente e le stesse devono possedere i requisiti previsti dal diritto nazionale. In merito a quest'ultimo profilo, va precisato che il

---

Stichting Natuur en Milieu e a. c. *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, la Corte vi include in questo termine una procedura per l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario.

[212] Cfr. l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 47: *"Finally, the definition is suffixed with a phrase aiming to ensure proper recognition of environmental organizations, which in some countries have not traditionally been accepted as being among the "public concerned".*

[213] Precisa F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm*., fasc. 1, 2012, 101, che "In altri termini, se di norma il pubblico interessato deve, appunto, vantare una specifica lesione o interesse ricollegabile alla scelta ambientale, per le associazioni ambientali, viceversa, basta il riconoscimento (come tali) da parte dell'ordinamento nazionale".

[214] M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 403 evidenzia come l'impostazione della Convenzione di Aarhus sul punto "differisce nettamente da quella prevista nella CEDU, la quale contempla l'accesso alla giustizia per le associazioni ambientaliste sul presupposto di una lesione dei loro diritti civili, senza però alcuna presunzione di equivalenza tra interesse pubblici in campo ambientale e diritti civili (art. 6, par. 1)". Un'altra differenza riscontrata tra la Convenzione di Aarhus e la CEDU risiede nel fatto che quest'ultima prevede solo il ricorso davanti ad un organo giurisdizionale e non anche dinanzi ad un organo giustiziale, mentre la prima consente in alternativa alle Parti di garantire una procedura di ricorso davanti ad altro organo indipendente ed imparziale.

[215] Così, l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*.

[216] Cfr. L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 80.

potere dello Stato di fissare detti requisiti deve essere esercitato pur sempre nel rispetto dell'obiettivo di assicurare comunque un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

A differenza del concetto di "pubblico interessato", il termine "pubblico", di cui all'art. 2, par. 4, della Convenzione, non è soggetto ad alcuna condizione o restrizione. Pertanto, allorché la Convenzione attribuisce un diritto al "pubblico", senza ulteriori precisazioni, il pubblico può esercitare tale diritto a prescindere dalla circostanza che sia personalmente interessato[217]. In merito al "pubblico", riveste particolare rilievo la clausola di non discriminazione di cui all'art. 3, par. 9, a mente della quale "il pubblico ha accesso alle informazioni, può partecipare ai processi decisionali e ha accesso alla giustizia in materia ambientale senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività"[218]. Si consideri, inoltre, che il "pubblico" è titolare del diritto di accesso alle informazioni ambientali, azionabile ai sensi dell'art. 9, par. 1, della Convenzione.

Il concetto di "pubblico interessato" è utilizzato in relazione al diritto di partecipazione di cui all'art. 6 della Convenzione e, in presenza di alcuni ulteriori requisiti, con riguardo al diritto di accesso alla giustizia, previsto dall'art. 9, par. 2, della Convenzione rispetto a decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni di cui all'art. 6. Il "pubblico interessato" rappresenta un sottoinsieme del pubblico in generale, che subisce o può subire gli "effetti" di un particolare processo decisionale in materia ambientale o che ha un "interesse" da far valere in detto processo. Pertanto, la definizione di "pubblico interessato"- facendo riferimento sia agli effetti potenziali o subiti, sia all'interesse- combina i due principali approcci che in materia di *standing* adottano i vari sistemi giuridici nazionali della

[217] Diposizioni che riguardano il pubblico *tout court* sono gli articoli 4, 5, 6, par. 7 e 9, e 8.

[218] Sul punto cfr. l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 46: "*Persons who are non-citizens, therefore, have rights and interests under the Convention. For example, the rights under article 4 relating to requests for information apply to non-citizens and non-residents as well as citizens and residents*". Si veda, anche, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 27, nota 22, secondo cui "Questa clausola di non discriminazione (contenuta nel par. 9 dell'art. 3) è utile altresì per interpretare correttamente il significato dei concetti di "pubblico", ai sensi degli artt. 2, par. 4, e 7, oltre che di "pubblico interessato", di cui agli artt. 2, par. 5, 6 e 9, par. 2, nel senso che impone alle pubbliche amministrazioni di non operare alcun tipo di distinzione basata sulla cittadinanza, nazionalità o residenza/domicilio del pubblico o che esercita i diritti previsti dalla Convenzione".

regione ECE nelle procedure amministrative. Si osserva[219] che la nozione di "pubblico interessato", seppure più ristretta di quella di "pubblico", è comunque molto ampia. In particolare, atteso che il requisito degli "effetti" si delinea sulla base della natura dell'attività che viene in rilievo, va considerato che alcune attività rilevanti ai fini dell'art. 6 della Convenzione possono potenzialmente interessare un gran numero di persone[220].

In merito al criterio dell'"interesse", la nozione sembra più ampia di quella di interesse giuridicamente rilevante[221]. In tal senso depone la formulazione dell'art. 2, par. 5, della Convenzione, che non richiede che una persona debba dimostrare un interesse giuridicamente rilevante per essere membro del pubblico interessato. Da ciò si fa discendere la conseguenza[222] che "*the term may encompass both 'legal interest' and 'factual interest' as defined under continental legal systems*" e che "*the Convention accords the same status (at least in relation to article 6) regardless of whether the interest is a legal or factual one".*

Come sopra evidenziato, la nozione di "pubblico interessato" include anche le ONG, che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dal diritto nazionale. In relazione allo scopo della protezione ambientale, lo stesso può risultare dall'atto costitutivo, dallo statuto o dall'attività svolta dall'ONG e va verificato in aderenza con l'ampia definizione di ambiente, che si desume implicitamente dalla nozione di informazione ambientale, di cui all'art. 2, par. 3, della Convenzione[223]. In merito ai requisiti che le ONG devono possedere in conformità al diritto nazionale, per l'individuazione degli stessi le Parti non godono di una discrezionalità assoluta, in quanto detta definizione deve essere in linea con il ruolo fondamentale che la Convenzione assegna a tali organizzazioni ai

[219] Cfr. l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 47.
[220] A titolo esemplificativo si veda l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 47: "*For example, in the case of pipelines, the public concerned is usually in practice counted in the thousands, while in the case of nuclear power Stations the competent authorities may consider the public concerned to count as many as several hundred thousand people across several countries*".
[221] Secondo l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 47, "*Potentially affected interests may also include social rights such as the right to be free from injury or the right to a healthy environment*".
[222] Sul punto si veda l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 47.
[223] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 48: "*For example, if an NGO works to promote the interests of those with health concerns due to water-borne diseases, this NGO would be considered to fulfil the definition of article 2, paragraph 5"*. Si veda, anche, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 26, nota 17.

fini della tutela dell'ambiente[224], nonché con quanto dispone l'art. 3, par. 4, della Convenzione, a mente del quale "ciascuna Parte prevede l'adeguato riconoscimento e sostegno delle associazioni, delle organizzazioni o dei gruppi che promuovono la tutela dell'ambiente"[225]. Pertanto, alla luce del ruolo chiave che la Convenzione assegna alle ONG nella tutela dell'ambiente, le Parti dovrebbero stabilire requisiti non eccessivamente "gravosi", tali da incoraggiare l'associazionismo e coerenti con i principi e gli scopi della Convenzione, come il principio di non discriminazione[226] e quello in virtù del quale le Parti devono eliminare o ridurre gli ostacoli tecnici e finanziari all'esercizio dei diritti procedurali[227], nonché lo scopo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia ambientale.

Si consideri che la descritta nozione di "pubblico interessato" rileva ai fini dell'art. 9, par. 2, della Convenzione, norma che concerne l'accesso alla giustizia in caso di violazione delle disposizioni sulla partecipazione ai processi decisionali ambientali. Va sin d'ora precisato che, se una ONG soddisfa i requisiti richiesti dall'art. 2, par. 5, della Convenzione, va considerata membro del "pubblico interessato" ai sensi degli artt. 6 e 9, par. 2, della Convenzione, mentre non è chiaro se la semplice partecipazione, attuata mediante "la presentazione per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni, indagini pubbliche

[224] A titolo esemplificativo, si consideri il caso del codice ambientale svedese, esaminato dalla Corte di giustizia nella causa C-263/08. In tale occasione, la Corte è stata chiamata a verificare se la previsione recata da detto codice, in base alla quale le ONG devono avere un numero minimo di duemila membri per avere accesso alla giustizia, fosse troppo restrittiva alla luce della direttiva 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE e della Convenzione di Aarhus. Con la sentenza del 15 ottobre 2009, la Corte ha affermato che, sebbene i legislatori nazionali abbiano il compito di determinare i presupposti in base ai quali un'organizzazione non governativa che promuove la protezione dell'ambiente benefici della legittimazione ad agire e sebbene sia possibile richiedere un numero minimo di aderenti, per garantire l'effettività dell'esistenza dell'associazione e della relativa attività, le norme nazionali devono comunque assicurare un ampio accesso alla giustizia e, quindi, non possono imporre la sussistenza di un numero di aderenti minimo tale da contrastare con detto obiettivo.

[225] In proposito, si veda la comunicazione ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), in cui il *Compliance Committee* della Convenzione ha rilevato che "*Non-governmental organizations, by bringing together expertise and resources, generally have greater ability to effectively exercise their rights under the Convention than individual members of the public*" (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, para. 16).

[226] Cfr. l'art. 3, par. 9, della Convenzione. In proposito, si veda UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., pp. 48-49, che a titolo esemplificativo osserva che "*a possible requirement for environmental NGOs to have been active in that country for a certain number of years might not be consistent with the Aarhus Convention, because it may violate the non-discrimination clause of article 3, paragraph 9. Furthermore, the requirement "to have been active" in itself might be overly exclusive in countries that have permitted the formation of NGOs for only a relatively short period of time, and where they are therefore relatively undeveloped".*

[227] Cfr. l'art. 9, par. 5, della Convenzione.

in presenza del richiedente, [di] osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti" [228] sia sufficiente a qualificare un soggetto come membro del "pubblico interessato". In proposito, la Guida all'applicazione della Convenzione precisa come sia possibile sostenere che chi partecipa in qualità di membro del pubblico a un'audizione o ad altra procedura di partecipazione ai sensi dell'art. 6, par. 7, della Convenzione debba comunque avere l'opportunità di accedere alla giustizia ai sensi dell'art. 9, par. 2, della Convenzione.

Dopo aver chiarito le finalità (art. 1) e fornito le necessarie definizioni (art. 2), la Convenzione detta all'art. 3 le disposizioni di carattere generale e i principi generali che devono sovraintendere all'attuazione della stessa, in parte già menzionati nel preambolo e che una volta inseriti nel corpo della Convenzione acquistano valenza vincolante[229].

Innanzitutto, la Convenzione rivolge l'invito alle Parti di creare un "quadro normativo chiaro, trasparente e coerente"[230] per l'attuazione della stessa. In definitiva, si afferma che l'adeguamento degli ordinamenti nazionali alla Convenzione debba avvenire nel rispetto del principio di certezza del diritto[231]. Non va peraltro, trascurata l'opera di adattamento effettuata dalla giurisprudenza, come evidenziato dal *Compliance Committee* della Convenzione[232].

Inoltre, la Convenzione richiede alle Parti di fornire assistenza e orientamento al pubblico[233], al fine di agevolare l'esercizio dei diritti procedurali e consentirne la piena realizzazione[234]; di promuovere l'educazione ambientale e la sensibilizzazione del pubblico ai problemi

---

[228] Cfr. l'art. 6, par. 7, della Convenzione.

[229] In merito all'art. 3 della Convenzione, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 51 afferma che "*Seemingly simple, this provision is arguably the most important provision in the Convention as its obligations go to the heart of administrative and judicial institutions and practice".*

[230] Così, l'art. 3, par. 1, della Convenzione.

[231] In proposito, cfr. F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 103.

[232] Cfr., per tutti, il doc. ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. 2 del 28 luglio 2006, par. 37, secondo cui "*The question therefore is whether sufficient access is granted* […]. *This evaluation is not limited to the wordings in legislation, but also includes jurisprudence of the Council of State itself*".

[233] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 27, osserva che "la trasparenza è un risultato che può essere raggiunto solo a partire dal cambiamento culturale degli amministratori e degli amministrati allo stesso tempo".

[234] In proposito, cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 644, che evidenzia come "Tale obbligo di assistenza costituisce una traccia significativa di un modello di rapporto, tra amministrazione e cittadino, ispirato alle più recenti conquiste dello Stato di diritto".

ambientali[235]; di prevedere l'adeguato riconoscimento e supporto all'associazionismo ambientalista; di promuovere gli "*standard Aarhus*"[236] nei processi decisionali internazionali in materia ambientale e in seno alle organizzazioni internazionali.

Di particolare rilievo è l'affermazione del principio di non discriminazione, in virtù del quale le Parti si devono adoperare sia per evitare che coloro che esercitano i diritti previsti dalla Convenzione siano perciò solo penalizzati, perseguiti o soggetti comunque a misure vessatorie[237] (pur lasciando impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere il pagamento di un importo ragionevole a titolo di spese processuali); sia per evitare qualsiasi tipo di discriminazione basata sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle attività. In proposito, il *Compliance Committee* della Convenzione ha avuto modo di chiarire che il riconoscimento delle ONG e il conseguente accesso alla giustizia non possono essere subordinati, in particolare, al criterio di avere la sede legale e il centro effettivo delle loro attività in un dato contesto territoriale[238].

---

[235] UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 54 precisa che "*Environmental education and awareness-raising may be distinguished from one another. While environmental education involves general education at all levels, environmental awareness-raising is more topic-oriented and can often be applied to the modification of behaviour in relation to the environment".*In merito all'educazione ambientale, va menzionato *The Green Pack*, che è un *kit* di educazione ambientale multimediale, che intende insegnare ai bambini di età compresa tra gli undici e i quattordici anni la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile. E' stato prodotto dal Centro ambientale regionale per l'Europa centrale e orientale ed è destinato agli insegnanti e agli alunni delle scuole di tutta la regione ECE. E' stato lanciato nel 2002 e prodotto in 20 lingue per 15 Paesi. La versione *on-line* è reperibile all'indirizzo *http://www.greenpackonline.org* e dispone anche di piani di lezione scaricabili in tutte le lingue locali, così come *test*, giochi e filmati. Sempre in relazione all'educazione ambientale, va ricordato che a partire dal 2002 sono Stati creati- in diversi Paesi dell'Asia centrale, dell'Europa sud-orientale e della regione del Caucaso- i c.d. *Aarhus Centres* e i *Public Environmental and Information Centres*, con il sostegno dell'OSCE e in stretta collaborazione con il segretariato della Convenzione di Aarhus. Detti Centri rappresentano degli strumenti importanti di promozione dell'educazione ambientale e di discussione tra autorità pubbliche ed ONG su problematiche ambientali.

[236] Così, M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 393.

[237] Sul punto si veda l'UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 64: "*it reflects the so-called whistle-blower protection principle (based on the notion that someone 'blows the whistle' to call the attention of the authorities to particular unlawful activities)".* Cfr. Anche J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 32.

[238] Alla luce del principio di non discriminazione, di cui all'art. 3, par. 9, della Convenzione si critica l'atteggiamento restrittivo di parte della giurisprudenza amministrativa italiana in ordine alla legittimazione ad agire delle articolazioni locali delle associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante l'Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale. In proposito, si vedano E. Fasoli, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione di Aarhus*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, p. 101 ss.; F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2012, p. 101 ss.; G. Tulumello, *Il diritto internazionale e comunitario*

In ogni caso, la disciplina recata dalla Convenzione lascia impregiudicata la possibilità per le Parti di continuare ad applicare o introdurre norme che prevedono un più ampio accesso alle informazioni ambientali, una maggiore partecipazione ai processi decisionali e un più ampio accesso alla giustizia ambientale, ponendosi come comune *standard* minimo, rispetto al quale gli Stati possono mantenere o introdurre disposizioni di maggior favore nei confronti del pubblico, in quanto "*the Convention is a floor, not a ceiling*"[239].

Una volta indicato il quadro dei principi, degli obiettivi e delle previsioni generali, la Convenzione delinea- agli articoli da 4 a 9- i c.d. tre pilastri della democrazia ambientale[240], rappresentati dai diritti procedurali di accesso alle informazioni, partecipazione pubblica, e accesso alla giustizia[241], che il trattato- quale norma internazionale- attribuisce al pubblico, variamente inteso.

Il primo pilastro è rappresentato dall'accesso alle informazioni ambientali, diritto esperibile per qualsiasi scopo, ma segnatamente per assicurare una partecipazione effettiva del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, che presuppone un'informazione completa e aggiornata. La Convenzione elabora gli *standard* internazionali nello specifico campo dell'informazione ambientale[242] e mostra come detto diritto sia strettamente correlato alla partecipazione e all'accesso alla giustizia, sebbene conservi pur sempre una valenza autonoma [243] . L'accesso ai documenti, infatti, può svolgere un ruolo propedeutico

---

dell'ambiente e il dialogo fra i formanti: brevi note a margine di un recente tentativo (inidoneo) di ridimensionamento delle associazioni di protezione ambientale, in www.giustamm.it; A. Conio, *Nota a TAR Calabria, Catanzaro, 24 giugno 2011, n. 917*, in *www.labsus.org*.

[239] Così UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 6. In proposito, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 28, nota 23 precisa che tale previsione "si spiega in considerazione della particolare natura della Convenzione di Aarhus, che differisce dagli accordi internazionali che prevedono sistemi tradizionali di '*command and control*'".

[240] Definisce la Convenzione quale "pilastro della democrazia ambientale" M. Prieur, *La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, *RJE*, 1999, p. 9. Nello stesso senso l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, punto 85.

[241] M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 399 definisce la Convenzione di Aarhus "il più importante strumento vincolante a livello internazionale per quanto riguarda i diritti procedurali in materia ambientale".

[242] Il fondamento dell'accesso alle informazioni ambientali in ambito internazionale è rappresentato dal decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro.

[243] Sul punto si veda R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 197, il quale osserva che "L'accesso ai documenti, essendo aperto a qualunque consociato, e dunque in ogni modo ad un novero di soggetti più ampio di quello cui è garantita la partecipazione al processo decisionale amministrativo, non può più dirsi uno "strumento" finalizzato alla partecipazione, ma assume una valenza autonoma, svincolata dalla tutela di posizioi soggettive qualificate e individuate".

all'esercizio del diritto di partecipazione, ma può esplicare anche una funzione indipendente dallo stesso, in quanto consente altresì ai membri del pubblico di conoscere e capire "*what is happening in the environment around them*"[244].

In dottrina si è osservato che la Convenzione ha lo scopo di "sfidare la cultura della segretezza ufficiale che in numerose giurisdizioni europee ostacola l'effettiva partecipazione del pubblico"[245]. Si è evidenziato, ancora, come le informazioni ambientali rappresentino "un valore sociale dinamico"[246], proprio perché costituiscono il terreno su cui fondare la partecipazione e l'accesso alla giustizia, consentendo il controllo democratico dell'azione dei pubblici poteri. Il diritto di accesso alle informazioni, disciplinato dalla Convenzione, è previsto in due forme[247]: il c.d. "accesso passivo", di cui all'art. 4 della Convenzione, che consegue all'esercizio del diritto del pubblico di richiedere informazioni ambientali e all'adempimento dell'obbligo dell'autorità pubblica di fornire dette informazioni, eccettuati i casi tassativi di cui all'art. 4, par. 3 e par. 4; ed il c.d. "accesso attivo", di cui all'art. 5 della Convenzione, conseguente all'attuazione del dovere della pubblica autorità di mettere a disposizione del pubblico le informazioni ambientali in modo trasparente, a prescindere da una preventiva richiesta in tal senso. In merito all'accesso passivo[248], l'aspetto di maggior rilievo è rappresentato dalla circostanza che il richiedente non deve dimostrare l'esistenza di un particolare interesse, in quanto legittimato all'accesso è chiunque[249]. Come evidenziato

---

[244] Così UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 67.

[245] Così J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 28.

[246] A. Postiglione, *Giustizia e ambiente globale*, Milano, 2001, p. 75.

[247] R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 198 ritiene che il tema dell'informazione ambientale comprenda "un ulteriore capitolo, relativo alla previsione di obblighi di pubblicità a carico degli enti pubblici e dei privati allorchè diano avvio ad una procedura avente ad oggetto interventi suscettibili di comportare conseguenze rilevanti per l'ambiente: di questi adempimenti di pubblicità, ben noti al diritto ambientale".

[248] J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 31 parla di "fondamenti reattivi", che fanno seguito cioè a specifiche richieste, mentre definisce l'accesso attivo in termini di "fondamenti pro-attivi".

[249] Sul punto, cfr. R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 196, il quale- nel rilevare come la non necessità di un interesse particolare all'accesso sia già presente nei testi europei e nazionali- aggiunge che "se un'osservazione sul punto si può fare è che la formulazione usata dalla Convenzione risulta più netta e esclude possibili equivoci circa la portata del principio. […] la nuova direttiva 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, che ha abrogato la dir. 90/313 ha comunque sensibilizzato il tema, modificando la direzione precedente e indicando che il richiedente non deve 'dichiarare il proprio interesse': dizione che sancisce ulteriormente e definitivamente la natura di 'azione popolare' del diritto di accesso alle informazioni ambientali".

dalla dottrina che si è occupata del tema, "non vi è, dunque, una selezione dei titolari del diritto di accesso, posto che l'informazione ambientale è patrimonio di conoscenza di chiunque. Tale circostanza, peraltro, è idonea a connotare il diritto di accesso sancito dalla Convenzione di Aarhus in termini di trasparenza e controllo democratico"[250]. Le autorità pubbliche sono tenute ad evadere la domanda, fornendo le informazioni nella forma richiesta, tempestivamente e comunque entro tempi certi[251]. Sebbene sia previsto in termini così ampi, l'accesso alle informazioni ambientali è comunque soggetto ad alcune limitazioni[252], che vanno peraltro interpretate in senso restrittivo, operando un complesso bilanciamento che tenga conto "dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente"[253]. In caso di rifiuto di accesso, lo stesso deve recare le motivazioni su cui si fonda e fornire informazioni sulle procedure di ricorso previste dall'art. 9 della Convenzione (delle quali si tratterà in prosieguo).

Con riguardo all'accesso attivo, va precisato che preliminare allo stesso è il possesso da parte delle autorità pubbliche delle informazioni sull'ambiente rilevanti per l'esercizio delle loro funzioni e il relativo aggiornamento. Anche l'accesso attivo è connotato in termini molto ampi dalla Convenzione, mentre la normativa europea era piuttosto generica in proposito[254]. Esso consiste segnatamente nella messa a disposizione del pubblico delle informazioni ambientali in modo trasparente e nell'assicurarne l'effettiva accessibilità. A tale fine, si ricorre anche a forme di *meta-information* (informazione sull'informazione)[255] per rendere edotto il pubblico del tipo e tenore delle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche competenti, delle condizioni a cui è subordinata l'accessibilità e delle procedure da seguire. Si prevede l'istituzione di elenchi, registri e archivi accessibili al pubblico, l'individuazione di *contact points*, la progressiva disponibilità delle informazioni

[250] Così S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., pp. 29-30.
[251] Si veda l'art. 4, par. 1 e 2, della Convenzione.
[252] Cfr. l'art. 4, par. 3 e 4, della Convenzione.
[253] Così, l'art. 4, par. 4, della Convenzione.
[254] Cfr. l'art. 7 dell'abrogata direttiva 90/313/CEE, a mente del quale "gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per fornire al pubblico informazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente mediante mezzi quali la pubblicazione periodica di relazioni descrittive".
[255] Sul punto si veda L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 83.

ambientali in banche dati elettroniche e la diffusione periodica di rapporti nazionali sullo stato dell'ambiente. La Convenzione sancisce, inoltre, l'obbligo per le autorità pubbliche di procedere alla diffusione immediata di tutte le informazioni in loro possesso, in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, al fine di consentire agli interessati l'adozione delle misure atte a prevenire o ridurre i danni. In proposito, è stato evidenziato[256] come la previsione del c.d. accesso attivo alle informazioni relative ai rischi di danno alla salute e all'ambiente, dovrebbe evitare l'adozione di pronunce del tipo di quella[257] emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Guerra e altri c. Italia. In detta occasione, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ravvisò la violazione del diritto di accesso alle informazioni[258] - nonostante la mancata diffusione da parte del Governo italiano delle informazioni sui rischi che correvano gli abitanti di una località posta nelle vicinanze di una fabbrica di fertilizzanti- in quanto all'epoca dei fatti in causa non sussisteva in capo allo Stato italiano l'obbligo di raccolta e diffusione delle informazioni ambientali.

La Convenzione prevede l'obbligo per i titolari delle attività che hanno effetti significativi sull'ambiente di comunicare costantemente alle autorità pubbliche le informazioni relative all'impatto ambientale di tali attività, così come incentiva la diffusione volontaria di dette informazioni. Si prevede, inoltre, l'introduzione di meccanismi che assicurino la disponibilità al pubblico delle informazioni sui riflessi ambientali dei prodotti, per consentire ai consumatori di operare scelte ambientali consapevoli[259].

Il secondo pilastro della Convenzione è rappresentato dalla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale. Detto pilastro è strettamente connesso con gli altri due, in quanto l'accesso alle informazioni rende possibile una reale partecipazione, mentre l'accesso alla giustizia assicura effettività alla stessa, "*to ensure that participation happens in reality and not just on paper*"[260]. Detto pilastro è stato definito "il cuore

[256] In tal senso L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 83.
[257] Sentenza del 19 febbraio 2012, n. ricorso 14967/89.
[258] La Corte condannò comunque lo Stato italiano per violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.
[259] In tal modo si mettono in grado i consumatori di scegliere prodotti *environmental-friendly*.
[260] Così, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 7.

pulsante della Convenzione"[261] ed esprime un grande ideale, quello della democrazia partecipativa, da realizzare attraverso il coinvolgimento della società civile nell'adozione delle scelte pubbliche. La partecipazione prevista dalla Convenzione non va intesa come funzionale alla mera composizione di interessi contrapposti, non è volta solo a consentire la mediazione tra l'interesse pubblico e gli interessi particolari di volta in volta implicati, ma mira a rappresentare valori, punti di vista, in definitiva gli stessi interessi generali, e modifica in modo significativo l'idea stessa del rapporto tra autorità pubbliche e privati. Ciò su cui intende incidere la Convenzione e che viene, quindi, rivisitato non è tanto la necessità di dimostrare un interesse alla partecipazione, quanto il modo in cui il diritto deve individuare tale interesse, atteso che anche l'interesse pubblico e l'interesse diffuso devono poter essere rappresentati dalla società civile dinanzi alle autorità pubbliche[262].

La partecipazione ambientale è disciplinata da tre disposizioni della Convenzione, secondo livelli di intensità differenti: la prima forma riguarda le decisioni relative ad attività specifiche[263] ed è recata dall'art. 6 della Convenzione; la seconda tipologia concerne la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani, programmi e politiche in materia ambientale ed è trattata dall'art. 7 della Convenzione; infine, la terza forma di partecipazione è quella disciplinata dall'art. 8 della Convenzione e si riferisce all'elaborazione di regolamenti di attuazione od altri strumenti normativi vincolanti di portata generale. In proporzione al differente interesse del pubblico per ciascuna delle predette tipologie di attività, la Convenzione garantisce il massimo grado di

[261] Così, C. Pitea, *La partecipazione del pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella prassi del Compliance Committee*, relazione al convengo sul tema *La Convenzione di Aarhus e la partecipazione del pubblico nei processi decisionali ambientali: sfide e opportunità*, 8 novembre 2012, Bologna.

[262] In tale senso, C. Pitea, *La partecipazione del pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella prassi del Compliance Committee*, cit.. in proposito, si veda anche A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, cit., p. 111, il quale osserva che "La partecipazione non si risolve in una opportunità di presentare memorie e osservazioni all'amministrazione che, a sua volta, legittima la sua azione con un obbligo di motivazione del provvedimento, ma è qualcosa di più profondo ed intrinseco al modo stesso di costruire la decisione più efficace".

[263] Si tratta delle attività indicate nell'allegato I alla Convenzione, nonché delle attività che comunque possono avere effetti significativi sull'ambiente. L'utilizzo dell'aggettivo "significativo" amplia il novero delle decisioni rispetto alle quali è possibile esercitare il diritto di partecipazione. Sul punto si veda S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 84. Si consideri inoltre che l'allegato I, al paragrafo 20, contempla anche ogni attività non inclusa nei precedenti paragrafi da 1 a 19, per la quale è prevista la partecipazione del pubblico a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale a norma della legislazione nazionale.

partecipazione ai processi di *decision-making* concernenti attività specifiche, ponendo un preciso obbligo in capo alle Parti, che diviene più sfumato in relazione alle attività di elaborazione di piani e programmi, si riduce all'adoperarsi- in misura opportuna- per consentire detta partecipazione all'elaborazione delle strategie politiche ed, infine, si dissolve in un mero sforzo di promozione della partecipazione, nel caso degli strumenti normativi[264].

La Convenzione mira ad assicurare che la partecipazione sia effettiva, efficace e tempestiva, cioè venga consentita in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili[265] e possa quindi influenzare concretamente il processo decisionale. In proposito, è stato evidenziato[266] "il diverso approccio 'ideologico' [della Convenzione] nei confronti della partecipazione, che non è vista come un ostacolo o uno scoglio da superare, ma come una 'sponda' di confronto, che deve essere sempre presente ed esperibile". Si prevede, inoltre, che i risultati della partecipazione del pubblico siano tenuti "adeguatamente" in considerazione[267] o siano "presi in considerazione nella misura più ampia possibile"[268].

Senza addentrarsi nell'esame delle singole tipologie di partecipazione previste dalla Convenzione, preme solo porre in luce i profili più innovativi di detta disciplina. Innanzitutto, va evidenziato che i titolari del diritto in discorso variano a seconda della tipologia di partecipazione che viene in rilievo. In particolare, titolare del diritto di partecipare all'elaborazione di decisioni concernenti attività specifiche è il "pubblico interessato"; al "pubblico ammesso a partecipare"[269], individuato dall'autorità pubblica

[264] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 39 afferma in proposito che "la Convenzione ha senz'altro perso l'occasione di introdurre delle garanzie maggiormente efficaci ad un livello chiave, quale quello della configurazione delle politiche ambientali".

[265] Ivi compresa la c.d. opzione zero, cioè quella concernente la realizzazione o meno del progetto o dell'attività.

[266] R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 213, nota 58.

[267] Si veda l'art. 6, par. 8, della Convenzione.

[268] Così, l'art. 8, ultimo periodo, della Convenzione. La differente formulazione della norma, rispetto alla previsione di cui all'art. 6, par. 8, "è evidentemente motivata dal fatto di non voler privare l'autorità pubblica, che approva l'atto normativo, della valutazione discrezionale degli interessi in gioco".

[269] Sul punto cfr. S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 38, nota 67, secondo cui "Il concetto di '*public which may participate*' è meno ampio rispetto a quello di 'pubblico', di cui al par. 4 dell'art. 2. Pertanto, il termine 'pubblico' utilizzato nel primo periodo dell'art. 7 si riferisce al diritto di ogni persona di ricevere le informazioni necessarie per poi consentire la partecipazione a quei soggetti che effettivamente hanno un interesse a farlo (come per l'appunto, le ONG). Da ciò si desume,

competente tenendo conto degli obiettivi della Convenzione, fa riferimento l'art. 7 in relazione a piani, programmi e politiche in materia ambientale; il "pubblico" *tout court* è il destinatario della previsione di cui all'art. 8, volta a promuovere la partecipazione all'elaborazione della normativa ambientale; sempre al "pubblico" indifferenziato si riferiscono i paragrafi 7 e 9 dell'art. 6, relativi, rispettivamente, alla facoltà di presentare osservazioni, pareri, etc. ritenuti rilevanti ai fini delle specifiche attività considerate dalla norma, e all'adozione della decisione su dette attività. Inoltre, nell'ambito della nozione di "pubblico interessato" sono state individuate tre tipologie di soggetti[270]- il pubblico coinvolto, il pubblico che rischia di essere coinvolto e il pubblico che ha un interesse da far valere- e si è desunto[271] che la partecipazione prevista dalla Convenzione ha una portata piuttosto ampia, in quanto riguarda non solo i soggetti che hanno subito un pregiudizio, ma anche quelli che hanno un interesse o sono coinvolti, anche solo potenzialmente. Si precisa[272], inoltre, che l'inclusione nella nozione di "pubblico interessato", non solo dei portatori di interesse, ma anche di coloro che sono coinvolti evidenzi "la volontà della Convenzione di consentire la partecipazione a tutti coloro che possano essere messi in relazione, sul piano fattuale e degli effetti, con l'attività da autorizzare, senza subire limitazioni derivanti dalle modalità che ciascun ordinamento interno può avere per individuare i portatori di interesse tutelabile". Come già evidenziato, le ONG ambientaliste sono considerate interessate, ai sensi dell'art. 2, par. 5. In proposito si è affermato che "La disposizione rappresenta una vittoria significativa per le ONG"[273].

---

pertanto, che l'art. 7 ha voluto attribuire all'autorità pubblica una precisa responsabilità in ordine all'individuazione del pubblico 'interessato', prevedendo, da un lato, che non è tenuta ad accettare qualsiasi manifestazione di interesse ma che, dall'altro, deve garantire la massima disponibilità possibile (ricorrendo ai principi contenuti nel preambolo per determinare chi possiede un '*recognizable interest in partecipation'*). In ogni caso, le modalità di selezione del pubblico devono essere trasparenti ed accessibili […]". Si veda anche R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 209, il quale osserva come il concetto di "pubblico predisposto a partecipare" sembra collocarsi a metà strada tra il "pubblico" indifferenziato di cui all'art. 2, par. 4, della Convenzione e il "pubblico interessato" di cui all'art. 2, par. 5, della Convenzione.

[270] La distinzione è operata da R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 214.

[271] *Ibidem*, p. 214.

[272] *Ibidem*, p. 215.

[273] Così J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 39.

In linea con lo spirito della Convenzione, che riconosce al settore privato un ruolo importante ai fini della tutela dell'ambiente, che si esplica anche mediante la collaborazione con le autorità pubbliche, l'art. 6, par. 5, prevede che i potenziali richiedenti delle autorizzazioni relative alle attività previste dalla norma siano incoraggiati dalle Parti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione[274].

In ogni caso, di particolare importanza è la disposizione di cui all'art. 8[275], che rappresenta un'assoluta novità rispetto al quadro normativo nazionale di riferimento[276] e la cui elaborazione è stata oggetto di un vivo dibattito nel corso del processo di negoziazione, in quanto gli Stati erano contrari ad ammettere la partecipazione del pubblico all'attività legislativa, rispetto alla quale, infatti, la Convenzione non ha previsto forme obbligatorie di partecipazione, ma solo un invito[277] rivolto agli organi legislativi ad applicare i principi della Convenzione alle proprie procedure, sebbene rispetto a queste ultime operino già i meccanismi tipici della democrazia rappresentativa[278]. La "portata dirompente"[279] della norma emerge chiaramente se si considera la circostanza che nel nostro ordinamento la materia ambientale è disciplinata da un'ingente mole di fonti di rango secondario. Le regole che disciplinano questa forma di partecipazione tengono conto della peculiare natura delle attività implicate[280]. Altra novità che caratterizza la partecipazione di cui all'art. 8 è rappresentata dalla circostanza che la stessa non spetta al pubblico "interessato" o altrimenti qualificato (come negli altri casi di partecipazione contemplati dalla Convenzione), ma al "pubblico" indifferenziato, trattandosi di "una ipotesi di partecipazione allargata alla generalità dei consociati"[281].

---

[274] *Ibidem*, p. 39, che evidenzia come "Sembra questa essere la prima volta che un trattato internazionale in materia ambientale abbia chiaramente identificato le responsabilità di organismi commerciali o privati, costituendo quindi un interessante punto di partenza".
[275] Così anche R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 206.
[276] In proposito, cfr. R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 206.
[277] Si veda il paragrafo 11 del preambolo.
[278] In proposito, cfr S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 38.
[279] L'espressione è di R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 210.
[280] Si pensi alla pubblicazione delle proposte legislative per rendere le stesse accessibili al pubblico.
[281] Così, R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 211.

3.3) IL TERZO PILASTRO SULL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE: IN PARTICOLARE L'ART. 9, PAR. 3, DELLA CONVENZIONE

Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, oggetto del nostro più diretto interesse, concerne il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale. Detto diritto è disciplinato dall'art. 9 della Convenzione (rubricato "Accesso alla giustizia") e, pur connotandosi in termini autonomi, ha anche un'evidente valenza strumentale[282] rispetto agli altri diritti riconosciuti dalla Convenzione, in quanto mira ad assicurare il rispetto del diritto di accesso alle informazioni (in particolare, l'art. 4 della Convenzione) e del diritto di partecipazione in materia ambientale (segnatamente, l'art. 6 della Convenzione), fornendo ai relativi titolari gli strumenti giudiziali e stragiudiziali per fare valere detti diritti. Inoltre, al terzo pilastro è possibile ricorrere anche in relazione ad altre disposizioni "pertinenti" [283] della Convenzione, che le Parti decidono di tutelare in tale modo nell'ambito del diritto nazionale, fatta salva l'applicazione del paragrafo 3 dell'art. 9 della Convenzione, che sarà esaminato nel prosieguo. In quest'ultimo caso è, quindi, richiesta un'operazione preliminare di individuazione delle norme la cui violazione è suscettibile di ricevere tutela mediante il ricorso ai meccanismi previsti dal terzo pilastro della Convenzione.

Infine, l'accesso alla giustizia rappresenta uno strumento messo a disposizione del pubblico per far rispettare la normativa ambientale, in funzione, quindi, di controllo dell'effettiva applicazione del diritto nazionale in materia[284].

Per accesso alla giustizia, la Convenzione intende sia la possibilità di attivare una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo

[282] Evidenzia il ruolo strumentale del terzo pilastro F. Romanin Jacur, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhus,*in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, p. 13. In merito all'art. 9 della Convenzione si vedano, anche, F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 101 ss.; M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 391 ss..

[283] Secondo S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 42 si tratta di previsioni strettamente correlate all'art. 6, come gli artt. 7 e 8, per i quali vanno operate le opportune precisazioni, in quanto queste ultime norme- non facendo riferimento al "pubblico interessato"- richiedono l'individuazione dei soggetti legittimati (cfr. p. 42, nota 76).

[284] Si veda quanto previsto dall'art. 9, par. 3, della Convenzione.

indipendente ed imparziale, istituito dalla legge (art. 9, par. 1 e par. 2); sia la possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale (art. 9, par. 3). Come si evince dal diciottesimo paragrafo della Convenzione, scopo del terzo pilastro è quello di consentire che "il pubblico (comprese le organizzazioni) abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge"[285]. La dottrina[286] non ha mancato di evidenziare l'estrema importanza rivestita dall'art. 9 della Convenzione, in quanto ad esso è segnatamente rimessa la corretta applicazione della Convenzione[287]. Si è posto, altresì, l'accento[288] sulla circostanza che l'accesso alla giustizia rappresenti una componente fondamentale del *rule of law* e uno strumento indispensabile per un settore come il diritto ambientale, che richiede meccanismi che ne assicurino l'effettiva applicazione, atteso che "*environment has no voice of its own*"[289]. Si osserva, inoltre, come le disposizioni in materia di accesso alla giustizia abbiano una funzione orizzontale, in quanto trascendono i confini interni del diritto ambientale, plasmando ciascuna delle sotto-categorie dello stesso (aria, biodiversità, acqua, ecc.) e influenzando altri settori del diritto[290].

Passando alla disamina dell'art. 9 della Convenzione, va innanzitutto precisato che detta norma disciplina tre diverse tipologie di accesso alla giustizia, che si distinguono anche sotto il profilo della legittimazione ad agire[291] e del differente grado di flessibilità con cui le Parti possono riconoscere detto accesso[292]. In merito a quest'ultimo profilo va, peraltro, evidenziato come i vari riferimenti contenuti nella Convenzione al diritto nazionale, alla

[285] Così il diciottesimo paragrafo della Convenzione.
[286] Si vedano S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 39; R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 215.
[287] In proposito, osserva R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 216 come "solo una adeguata tutela giurisdizionale può garantire i soggetti più deboli dalla azione di *lobbies* particolarmente agguerrite ed in grado, in taluni casi, di condizionare anche l'azione delle autorità amministrative; e solo detta tutela, anche per la sua forza dissuasiva di comportamenti devianti, può assicurare effettività alle regole di accesso e di partecipazione".
[288] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, *Journal of Environmental Law* (2012) 24 (2), p. 289.
[289] Così, L. Kramer, *The Environmental Complaint in the EU,* (2009) 6 *JEEPL* 13, 25.
[290] C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 289.
[291] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 41, osserva come "i presupposti che legittimano l'accesso alla giustizia, pertanto, differiscono a seconda dell'interesse che si presume leso".
[292] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 194.

legislazione nazionale o ai criteri previsti dal diritto nazionale[293] vadano intesi nel senso che le Parti non possono comunque deviare dall'obiettivo, previsto dalla Convenzione, di assicurare un ampio accesso alla giustizia, sebbene alle stesse sia consentito di raggiungere tale scopo in modi diversi, in conformità con il rispettivo quadro giuridico nazionale.

Il primo paragrafo dell'art. 9 è dedicato alla tutela del diritto di accesso alle informazioni: si prevede che "Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo" abbia la possibilità di esperire un ricorso giurisdizionale o dinanzi ad altro organo indipendente e imparziale, istituito per legge[294]. Inoltre, la Parte che preveda il ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale, deve consentire all'interessato di avere accesso anche ad una procedura di riesame, celere e non costosa, dinanzi ad un'autorità pubblica o ad un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale. In definitiva, nel caso in cui sia previsto il ricorso giurisdizionale, la Parte deve mettere a disposizione del pubblico altresì una procedura di riesame, che deve svolgersi dinanzi all'autorità pubblica ovvero davanti ad un organo indipendente ed imparziale di natura non giurisdizionale, e deve rispondere ai seguenti requisiti: deve trattarsi di una procedura istituita per legge, rapida, gratuita o comunque poco onerosa. In proposito, è stato evidenziato come "in sostanza, considerato che le procedure giudiziarie sono normalmente lunghe e dispendiose, con il conseguente effetto di scoraggiare la proposizione del ricorso, si è voluto imporre agli Stati di offrire al pubblico un'alternativa più rapida ed economica, praticabile per chiunque"[295].

---

[293] La Convenzione utilizza le espressioni "*in accordance with national legislation*" o "*within the framework of its national legislation*" o si riferisce ai "*members of the public, where they meet the criteria, if any, laid down in national law*". Dette espressioni non rientrano tra quelle oggetto di definizione ai sensi dell'art. 2 della Convenzione.

[294] Precisa UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 200, che "'*Independent and impartial' bodies do not have to be courts, but must be at least quasi-judicial, with safeguards to guarantee due process, independent of influence by any branch of government and unconnected to any private entity"*.

[295] Così S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 40.

Si prevede, poi, che le decisioni (definitive), assunte ai sensi del primo paragrafo della disposizione in esame, siano vincolanti [296] per l'autorità pubblica che detiene le informazioni oggetto di richiesta e vadano motivate per iscritto, almeno nei casi di diniego di accesso.

Legittimato ad agire è qualsiasi soggetto, senza che debba dimostrare uno specifico interesse. In proposito, si pone in evidenza come il pubblico a cui si riferisce la disposizione in esame è quello contemplato dagli artt. 2, par. 4, e 4 della Convenzione[297]: in definitiva, all'ampiezza della legittimazione all'esercizio del diritto di accesso alle informazioni corrisponde l'ampiezza della legittimazione ad agire per la protezione di detto diritto.

Il secondo paragrafo dell'art. 9 della Convenzione concerne la tutela del diritto di partecipazione, segnatamente di quello previsto dall'art. 6, relativo all'elaborazione di decisioni riguardanti attività specifiche. A ben vedere la disposizione riconosce la tutela anche nei confronti di atti od omissioni soggetti ad altre pertinenti disposizioni della Convenzione, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto comunque salvo il paragrafo 3 dell'art. 9. Si ritiene che rientrino in quest'ultima previsione i diritti di partecipazione previsti dagli artt. 7 e 8 della Convenzione[298], con gli opportuni adattamenti.

La norma prevede una legittimazione più ridotta rispetto a quella riconosciuta ai sensi dell'art. 9, par. 1, della Convenzione, "con un approccio simmetrico rispetto alla titolarità del diritto di partecipazione ai processi decisionali" [299], ma il rimedio è comunque congegnato in termini di notevole ampiezza[300]. Si riconosce, infatti, tutela dinanzi ad un organo giurisdizionale o davanti ad altro organo indipendente ed imparziale istituito per

[296] Secondo UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 200, il carattere vincolante delle decisione "*is essential in determining whether an ombudsman institution suffices to meet the criteria in article 9, paragraph 1, of the Convention".*

[297] Cfr. S. Baiona, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 40.

[298] *Ibidem*, p. 42.

[299] Cos L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 87.

[300] In tal senso R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 218, secondo cui "Le indicazioni della Convenzione sono improntate alla massima ampiezza del rimedio giurisdizionale: lo stesso deve poter contestare la 'legalità', tanto per quanto riguarda il merito che la procedura; l'oggetto dell'azione deve essere '*qualsiasi decisione, qualsiasi atto o qualsiasi omissione*' nell'ambito delle attività soggette a partecipazione. La precisione e la chiarezza delle indicazioni della Convenzione non lasciano spazio a dubbi interpretativi".

legge, non a chiunque, ma ai membri del "pubblico interessato", in presenza di due ulteriori requisiti alternativi, che tengono conto delle regole sulla legittimazione vigentinei vari ordinamenti nazionali: il possesso di un interesse sufficiente; oppure, nei casi in cui il diritto processuale della Parte lo richieda, la titolarità di un diritto violato[301]. Si osserva[302], in proposito, che "tali requisiti, richiedendo per la loro individuazione un ampio margine di discrezionalità, appaiono più adeguati come parametri di giudizio che come condizioni di ricevibilità". In ogni caso, l'art. 9, par. 2, della Convenzione, precisa in proposito che le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto", vanno determinate secondo il diritto nazionale, ma in conformità allo scopo della Convenzione, che è quello di "offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia"[303]. Si tratta di un criterio ermeneutico a cui gli Stati membri devono dare il dovuto rilievo e che vincola gli stessi ad adottare la normativa interna di attuazione in conformità allo scopo di assicurare al pubblico interessato un'ampia possibilità di accesso alla giustizia. In virtù di detta previsione gli Stati membri sono tenuti ad applicare le regole di legittimazione in modo coerente al fine di realizzare il predetto obiettivo. Le parti non possono, quindi, utilizzare il potere discrezionale loro concesso al fine di restringere il novero delle persone che godono dello *standing* ed, inoltre, sono tenute ad interpretare i requisiti prescritti dal diritto nazionale alla luce degli obblighi generali della Convenzione, contenuti negli articoli 1, 3 e 9 della Convenzione. In altri termini, *"Proper implementation of, and compliance with, the Convention requires that the objective of wide access to justice is upheld when determining the scope of persons — both natural and legal — with standing. Several Parties to the Convention apply some kind of test to establish standing, often in terms of a direct, sufficient, personal or legal interest, or of a legally protected individual right. While some such criteria, for instance limiting standing*

[301] R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 218 osserva che, rispetto all'art. 6 della Convenzione, scompare il riferimento al pubblico che "può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale", al quale compete il diritto di partecipare, mentre sembra non godere di una corrispondente legittimazione ad agire. L'Autore ritiene comunque che "a questi soggetti non possa essere negata la tutela giurisdizionale, nell'ambito della quale si dovrà valutare anche la consistenza della posizione di 'rischio' da essi vantata".

[302] Si veda L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 87.

[303] Con la conseguenza della "non conformità alla Convenzione delle regole interne che non garantiscano tale principio", secondo R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 218.

only to members of the public with private property rights, would not be in line with the Convention, the permissibility of other criteria will depend on how they are construed by the reviewing body in practice. In other words, even criteria such as having a sufficient interest or a right that can be impaired may be incompatible with the Convention if understood too narrowly in the case law of the reviewing bodies"[304].

Inoltre, si ribadisce che le ONG godono di uno *status* privilegiato, in quanto le stesse, oltre a fare "automaticamente" parte del "pubblico interessato", ai sensi dell'art. 2, par. 5 (ove promuovano la tutela dell'ambiente e soddisfino i requisiti prescritti dal diritto nazionale), sono considerate titolari dell'"interesse sufficiente" richiesto dall'art. 9, par. 2, della Convenzione, nonché dei diritti suscettibili di violazione ai sensi della medesima norma[305]. La Convenzione riconosce, pertanto, una "presunzione di interesse" per le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente[306]. Si evidenzia come detta "affermazione generale e senza eccezioni" abbia la finalità di confermare il riconoscimento a tutto campo delle ONG come contraddittori "istituzionali" delle pubbliche autorità[307].

Alla luce delle osservazioni formulate in merito all'art. 9, par. 2, della Convenzione, si ritiene che le ONG di cui all'art. 2, par. 5, della Convenzione godano dello *standing* in via automatica anche ai fini dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, atteso che quest'ultima previsione si riferisce genericamente ai membri del pubblico, né richiede che questi ultimi vantino un interesse sufficiente o facciano valere la violazione di un diritto: se le ONG di

[304] Così, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 204.

[305] Osserva J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, cit., p. 43, che in tal modo "lo statuto speciale delle ONG in materia ambientale riceve un riconoscimento che fino ad ora il diritto internazionale non aveva voluto attribuire". Secondo F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 102, "le associazioni ambientali, ove riconosciute come tali dall'ordinamento nazionale, debbono sempre avere legittimazione al ricorso […]"; in altri termini, "il riconoscimento della legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali (una volta ritenute tali, ai sensi del diritto nazionale) deve, dunque, essere automatico"; e ancora: "l'assenza di veri e propri diritti soggettivi (intesi come posizioni di carattere personale e, quindi, contrapposti agli interessi diffusi o collettivi) in capo alle associazioni non può bloccarne l'accesso alla giustizia, pur in quegli ordinamenti caratterizzati da approcci accentuatamente soggettivistici".

[306] F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 109 osserva come l'operato delle ONG sia "finalizzato all'interesse (non individuale, ma) generale (nazionale come europeo) a che il contrasto con le garanzie procedurali e sostanziali poste a tutela dell'ambiente sia effettivamente sanzionato, in sede giurisdizionale". Si veda, in proposito, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 203.

[307] Così, R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 219.

cui all'art. 2, par. 5, della Convenzione sono automaticamente considerate quale "pubblico interessato" e legittimate *ipso iure* ai sensi dell'art. 9, par. 2, della Convenzione, è gioco forza ritenere che dette ONG siano automaticamente legittimate ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, atteso che in base a quest'ultima disposizione per accedere alla giustizia è sufficiente rientrare nella più ampia categoria del semplice "pubblico". Resterà da valutare il possibile coinvolgimento, alla stregua dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, di ulteriori gruppi, associazioni ed organizzazioni, che non posseggono i requisiti previsti dall'art. 2, par. 5, ma che rientrano pur sempre nella generale nozione di "pubblico", eventualmente anche solo in base alla prassi nazionale (ai sensi dell'art. 2, par. 4, della Convenzione).

L'accesso alla giustizia in discorso è accordato non solo per contestare la legittimità procedurale degli atti od omissioni concernenti il diritto di partecipazione ambientale, ma anche per far valere violazioni attinenti a profili di legittimità sostanziale. Facendo leva su tale profilo, è stata fornita un'interpretazione più estesa dell'art. 9, par. 2, della Convenzione, in base alla quale la norma consentirebbe di accedere alla tutela anche nei confronti di atti od omissioni formalmente o sostanzialmente illegittimi, a prescindere dalla violazione del diritto di partecipazione[308], e il richiamo all'art. 6, operato dalla norma, avrebbe la funzione di individuare la tipologia degli atti oggetto di ricorso- quali le decisioni relative ad attività specifiche- piuttosto che il diritto di partecipazione disciplinato dal richiamato art. 6 della Convenzione. Inoltre, si afferma[309] che il riferimento alla legittimità sostanziale, di cui all'art. 9, par. 2, rappresenti un implicito riconoscimento del diritto sostanziale all'ambiente. In ogni caso si ritiene che, sebbene i paragrafi 1 e 3 della norma non facciano espressamente riferimento alla sindacabilità della legittimità procedurale o sostanziale, entrambe le disposizioni vadano intese nel senso che la revisione operata in virtù delle stesse implicitamente abbia ad oggetto tali tipologie di illegittimità[310].

[308] Cfr. J. Ebbesson, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, The Hague, Londra-New York, 2002.
[309] *Ibidem*.
[310] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 208.

Infine, la Convenzione prevede che- in aggiunta agli strumenti di tutela di cui all'art. 9, par. 2- sia possibile esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa e che detti strumenti non dispensino dall'obbligo di esaurire previamente le vie di ricorso amministrativo, eventualmente previsto dal diritto nazionale. Si consideri che il menzionato sistema di ricorso amministrativo non è destinato a sostituire la possibilità di ricorrere ad un tribunale, ma può fornire una soluzione rapida alla questione ed evitare la necessità di adire il giudice.

Il terzo paragrafo dell'art. 9 della Convenzione reca la previsione più dirompente[311] e forse non comunemente compresa in tutta la portata innovativa[312]. Si afferma che il diritto di accesso alla giustizia sia concepito dall'art. 9, par. 3, della Convenzione come "uno strumento generale"[313]. Dispone, infatti, detta norma che "In aggiunta e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale[314] per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale". La previsione in discorso si riferisce, quindi, a tutti gli altri tipi di atti od omissioni di privati o di autorità pubbliche posti in essere in violazione della normativa ambientale nazionale e prevede la possibilità di ricorrere in sede

[311] Sottolineano la portata innovativa della norma L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 87; S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 42; L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea,* in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, p. 58; M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 402. Evidenzia l'ampia portata dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, rispetto all'art. 9, par. 2, della stessa J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, dell'11 ottobre 2013, p. 27.

[312] Nello studio sulle implicazioni economiche dell'accesso alla giustizia, del Prof. Michael Faure dell'Università di Maastricht, intitolato *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications*, DG ENV.A.2/ETU/2012/0009rl, Final Report, 9 gennaio 2013, reperibile all'indirizzo *http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm*, a p. 6 si evidenzia come l'art. 9, par. 3, della Convenzione miri a riconoscere un accesso alla giustizia più ampio rispetto a quello previsto dal paragrafo 2 della medesima disposizione.

[313] Così M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 402.

[314] In proposito, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 194 precisa che "*The term 'judicial procedures' may be seen as another way to describe courts and court-like bodies. A general characteristic of courts and court-like bodies is that they act independently and impartially outside the administration, i.e., without any instruction from the executive bodies on how to decide a specific case*".

amministrativa o giurisdizionale. Si è evidenziato [315] come con tale disposizione la Convenzione abbia voluto riconoscere l'importanza del ruolo svolto dalla società civile anche mediante il c.d. coinvolgimento diretto dei singoli, delle ONG e del settore privato nell'attuazione e nell'osservanza del diritto ambientale. Attraverso il paragrafo 3 dell'art. 9, la Convenzione assegna all'accesso alla giustizia il ruolo di strumento di controllo dell'effettiva applicazione della normativa ambientale, che si affianca alla funzione di rinforzo dei diritti riconosciuti dalla Convenzione[316], svolta dal terzo pilastro.

Si è sostenuto[317], inoltre, come detta disposizione riconosca implicitamente l'esistenza del diritto materiale all'ambiente, in quanto la tutela avverso atti od omissioni di privati o pubbliche autorità è ammessa non già in presenza della violazione di un "interesse sufficiente" o di un diritto, ma del diritto ambientale nazionale ed ha lo scopo di "assicurare il rispetto della legge"[318].

La legittimazione ad agire è riconosciuta ai "membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale". La norma prevede, quindi, un'ampia legittimazione, in quanto non restringe il novero dei legittimati all'ambito del "pubblico interessato", né richiede la ricorrenza degli ulteriori elementi di individuazione, alternativi tra loro, rappresentanti dall'"interesse sufficiente" o dal diritto violato, ma legittima i membri del pubblico indifferenziato, intesi come "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone", che soddisfino i criteri previsti dal diritto nazionale, ma solo se ve ne siano ("*where they* [i membri del pubblico] *meet the criteria, if any, laid down in its national law*"[319]). In proposito, va, peraltro, evidenziato che

[315] Cfr. L. Dall'Ora, *La task force della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, p. 2.

[316] Sul punto si veda F. Romanin Jacur, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhus*, cit., p. 14. Cfr. anche M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 401, secondo cui l'art. 9, par. 1 e 2, configurano il diritto di accesso alla giustizia come rimedio processuale rispetto all'esercizio non soddisfacente dei primi due diritti procedurali (il diritto di accesso alle informazioni ambientali e il diritto di partecipazione ai processi decisionali ambientali) previsti dalla Convenzione.

[317] L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 87.

[318] Così, il diciottesimo paragrafo del preambolo.

[319] Così, l'art. 9, par. 3, della Convenzione.

i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale devono comunque risultare conformi allo scopo della Convenzione, rappresentato dall'obiettivo di offrire al pubblico un ampio accesso alla giustizia. L'esigenza che il diritto nazionale non preveda criteri contrastanti con la menzionata finalità della Convenzione è sottolineata anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia[320] e dal *Compliance Committee* della Convenzione, come si vedrà in prosieguo[321].

La necessità di prevedere meccanismi mediante i quali i membri del pubblico potessero contribuire all'*enforcement* del diritto ambientale venne evidenziata già nelle Linee Guida sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, adottate a Sofia (Bulgaria) nel 1995 (c.d. *Sofia Guidelines*)[322], mentre il primo accordo internazionale che cercò di disciplinare l'accesso alla giustizia fu la Convenzione sulla responsabilità civile per danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente (c.d. *Lugano Convention*), adottata nel 1993. In proposito, si osserva come proprio nel settore ambientale "il *public enforcement* può rappresentare uno strumento prezioso per l'effettiva applicazione del diritto: i cittadini, e a maggior ragione le ONG, possono svolgere un ruolo importante per garantire il rispetto delle norme, nei confronti sia dei privati (ad es. delle industrie che non rispettano le norme antinquinamento) sia delle autorità pubbliche"[323]. In tale prospettiva va, quindi, riguardato il profilo relativo alla

[320] Sul punto si veda, per tutte, la sentenza dell'8 marzo 2011, resa dalla Corte di giustizia nella causa C-240/09, in particolare il par. 46, laddove la Corte precisa che la norma "benché redatta in termini generali, ha lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente". Nella causa C-260/11, l'avvocato generale Kokott ha precisato che "sebbene l''ampio accesso alla giustizia' venga espressamente menzionato all'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione e nelle corrispondenti disposizioni delle direttive unicamente in relazione ai presupposti del ricorso consistenti nell'interesse sufficiente e nella violazione di un diritto, tuttavia, almeno l'articolo 9, paragrafo 2, precisa che, a tal riguardo, si tratta di un obiettivo generale della convenzione" (così, le conclusioni rese il 18 ottobre 2012 nella causa citata, punto 48). Tale principio deve quindi valere per interpretare anche le altre disposizioni della Convenzione (nel caso considerato dall'avvocato Kokott si trattava di interpretare alla luce di tale principio l'ammontare delle spese giudiziali ammissibili).

[321] Si veda, per tutti, il caso del Belgio, doc. ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. 2 del 28 luglio 2006. Al par. 35 del documento citato, il Comitato afferma: " *the Parties may not take the clause 'where they meet the criteria, if any, laid down in its national law' as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging act or omissions that contravene national law relating to the environment"* e, al par. 36, aggiunge: *"Accordingly, the phrase 'the criteria, if any, laid down in national law' indicates a self-restraint on the parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception".*

[322] Le *Sofia Guidelines* si occupano dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus. In particolare, il paragrafo 26 delle linee guida di Sofia promuove un concetto ampio di *standing* nei procedimenti in materia ambientale.

[323] Così, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 42. Secondo UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 193, "*the rights and obligations*

legittimazione ad agire di cui all'art. 9 della Convenzione, la cui ampiezza si spiega proprio "sulla base dell'idea che un controllo diffuso sull'amministrazione dell'ambiente, che si realizzi sia in sede procedimentale che processuale, costituisca un importante presidio non solo in vista della soddisfazione degli interessi individuali, ma altresì della effettività delle stesse norme poste a tutela dell'ambiente e quindi del relativo interesse pubblico"[324]. Inoltre, nella definizione dei criteri di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione, ad opera del diritto nazionale, si dovrà tenere conto di quanto prevede l'art. 3, par. 9, della Convenzione, che sancisce il principio di non discriminazione, in virtù del quale non è possibile introdurre, per esempio, criteri basati sulla cittadinanza, sulla nazionalità, sulla residenza o sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle attività in un dato contesto territoriale[325].

Il paragrafo 3 dell'art. 9 della Convenzione ha posto, altresì, la questione della necessità o meno di introdurre un'*actio popularis*. L'orientamento prevalente[326] in proposito esclude l'obbligo per le Parti di introdurre detta azione. Vi è, inoltre, chi evidenzia come "la disposizione della Convenzione di Aarhus sull'*actio popularis* è l'art. 9, n. 3, che non è ancora stato integrato nella legislazione comunitaria. Di conseguenza non esiste, finora, un obbligo comunitario che imponga agli Stati membri di ammettere un'*actio popularis*"[327],

---

concerning access to information and public participation set out in the Convention, as well as provisions of national law relating to the environment, can be enforced not only by the Parties' public authorities, but also by individuals and NGOs, as members of the public".

[324] Così F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 109. Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 115, secondo cui "il controllo previsto all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus si fonda sull'idea del 'citizen enforcement' (applicazione della legge da parte dei cittadini) in senso diretto e indiretto".

[325] In proposito, UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 195, osserva come "*the Convention provides for access to justice across State borders*".

[326] In tale senso, il *Compliance Committee* della Convenzione ha osservato che "*the Parties are not obliged to establish a system of popular action ("actio popularis") in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment"* (par. 35 del doc. ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. 2 del 28 luglio 2006). In proposito, cfr. anche S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 43, secondo cui "l'obbligo di cui al par. 3 può essere soddisfatto anche tramite un *enforcement* indiretto da parte del pubblico (ad es. offrendo ai privati la possibilità di intraprendere una procedura amministrativa attraverso una segnalazione all'autorità competente), purché esso abbia un ruolo formalizzato e riconosciuto".

[327] Così, il par. 42 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, presentate il 16 dicembre 2010 nella causa C-115/09.

anche se nell'area UNECE figurano comunque Paesi che hanno adottato il modello di *locus standi* rappresentato dall'azione popolare[328].

La principale argomentazione, su cui si fonda l'esclusione dell'obbligo di introdurre un'azione popolare, fa leva sulla circostanza che la norma prevede che le Parti possano eventualmente richiedere che i membri del pubblico soddisfino determinati criteri (i requisiti per la loro eventuale selezione) previsti dal diritto nazionale. Si consideri, in ogni caso, che dal combinato disposto di cui all'art. 2, par. 4 e 5, e all'art. 9, par. 3, della Convenzione- interpretati alla luce della clausola di non discriminazione recata dall'art. 3, par. 9, della Convenzione e dell'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della Convenzione- è possibile desumere che i gruppi ricompresi nella nozione di membri del pubblico rilevante ai fini dell'art. 9, par. 3, della Convenzione potrebbero essere tali anche solo in base alla "prassi nazionale" (e non necessariamente ai sensi della legislazione nazionale).

E' innegabile che la previsione di cui al paragrafo 3 dell'art. 9 conferisca ai membri del pubblico un'ulteriore possibilità di accesso alla giustizia dinanzi agli organi amministrativi o giudiziari e che sia riferibile ad una gamma molto più ampia di atti e di omissioni rispetto ai paragrafi 1 e 2 della medesima norma, consentendo inoltre alle parti una maggiore flessibilità nell'attuazione. L'ampia portata della disposizione in discorso è affermata anche dal *Compliance Committee* della Convenzione[329], il quale ha avuto, peraltro, poche occasioni di occuparsi dello *standing* ai sensi dell'art. 9, par. 3[330]. In particolare, in relazione allo *standing* delle ONG, l'Organismo di vigilanza ha evidenziato come la Convenzione miri a consentire una grande flessibilità nel definire quali organizzazioni ambientali abbiano accesso alla giustizia: da un lato, le parti non sono obbligate a istituire un sistema di azione popolare, in virtù del quale chiunque può impugnare qualsiasi decisione, atto od omissione in materia ambientale; dall'altro, le parti non possono però interpretare la clausola "*where they* [i membri del pubblico] *meet the*

[328] Cfr. L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 88.
[329] Cfr. la comunicazione ACCC/C/2006/18 (Danimarca).
[330] Tra questi casi si menziona quello relativo alla comunicazione ACCC/C/2005/11 (Belgio), alla comunicazione ACCC/C/2006/18 (Danimarca) e alla comunicazione ACCC/C/2011/58 (Bulgaria).

criteria, if any, laid down in its national law" come scusa per introdurre o mantenere criteri così rigorosi da impedire effettivamente a tutte o a quasi tutte le organizzazioni ambientali di ricorrere avverso gli atti o le omissioni che violano la legislazione nazionale in materia di ambiente. In altri termini, ad avviso del *Compliance Committee* tale clausola ha la funzione di introdurre una limitazione alle parti per impedire alle stesse di stabilire criteri troppo rigorosi, trasformando l'accesso alla giustizia da regola ad eccezione[331]. In definitiva, come evidenziato dal *Meeting of the Parties*, gli Stati che scelgono di introdurre detti criteri nell'esercizio della discrezionalità loro riconosciuta dall'art. 9, par. 3, della Convenzione devono tenere pienamente in considerazione lo scopo della trattato di assicurare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale[332].

Similmente, con riguardo allo *standing* dei membri del pubblico in genere, l'Organismo di vigilanza ha ribadito che, ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione i criteri di *standing* non devono essere così severi da impedire effettivamente a tutte o a quasi tutte le organizzazioni ambientali o agli altri membri del pubblico di impugnare gli atti o le omissioni previste dalla norma[333]. In particolare, il Comitato ha affermato che "*Access to justice in the sense of article 9, paragraph 3, requires more than a right to address an administrative agency about the issue of illegal culling of birds*"[334]. Inoltre, nel valutare se il diritto nazionale rispetta l'art. 9, par. 3, della Convenzione, "*the Committee pays attention to the general picture, i.e. to what extent national law*

[331] Cfr. la citata comunicazione ACCC/C/2005/11 (Belgio), in cui si legge: "*Accordingly, the phrase 'the criteria, if any, laid down in national law' indicates a selfrestraint on the parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception. One way for the Parties to avoid a popular action ('actio popularis') in these cases, is to employ some sort of criteria (e.g. of being affected or of having an interest) to be met by members of the public in order to be able to challenge a decision. However, this presupposes that such criteria do not bar effective remedies for members of the public. This interpretation of article 9, paragraph 3, is clearly supported by the Meeting of the Parties, which in paragraph 16 of decision II/2 (promoting effective access to justice) invites those Parties which choose to apply criteria in the exercise of their discretion under article 9, paragraph 3, "to take fully into account the objective of the Convention to guarantee access to justice"* (par. 36).

[332] Cfr. la decisione II/2 (*promoting effective access to justice*) del *Meeting of the Parties.*

[333] Cfr. la citata comunicazione ACCC/C/2006/18 (Danimarca) e la comunicazione ACCC/C/2011/58 (Bulgaria).

[334] Così il *Compliance Committee* in ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 28. Cfr., anche UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 206.

effectively has such blocking consequences for members of the public in general, including environmental organizations, or if there are remedies available for them to actually challenge the act or omission in question. In this evaluation article 9, paragraph 3, should be read in conjunction with articles 1 to 3 of the Convention, and in the light of the purpose reflected in the preamble, that 'effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced "[335].

Il paragrafo 3 dell'art. 9 della Convenzione si applica nel caso in cui gli atti o le omissioni dei privati o delle pubbliche amministrazioni siano compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. Il riferimento al diritto ambientale nazionale va inteso nel senso che è compresa nell'ambito di applicazione della norma qualunque normativa nazionale che faccia riferimento all'ambiente, come la legislazione concernente l'urbanistica, la tassazione ambientale, il controllo delle sostanze chimiche, lo sfruttamento delle risorse naturali e l'inquinamento da navi[336].

La Convenzione disciplina, inoltre, i requisiti minimi che le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono possedere per risultare conformi all'obiettivo di offrire al pubblico un ampio accesso alla giustizia. Naturalmente, il mancato rispetto di quanto previsto ai paragrafi 1, 2 e 3 finisce non solo per non garantire l'accesso alla giustizia ai sensi degli stessi, ma anche per non assicurare un ricorso effettivo come richiesto dal paragrafo 4 dell'art. 9.

A mente del quarto paragrafo dell'art. 9 della Convenzione, dette procedure (ivi comprese quelle di natura amministrativa) devono fornire, infatti, "rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose"[337].

[335] Così il *Compliance Committee* in ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 30.
[336] Cfr. le conclusioni del Comitato di vigilanza relative alla comunicazione 424 ACCC/C/2005/11 (Belgio) e le conclusioni concernenti la comunicazione ACCC/C/2011/58 (Bulgaria).
[337] Alla stregua dei requisiti dell'adeguatezza ed effettività dei rimedi si dovrebbe valutare se un difensore civico possa rivestire il ruolo di organo di ricorso ai sensi dell'articolo 9, par. 1-3, della Convenzione.

In linea con l'intento di accrescere la trasparenza in materia ambientale, si prevede che le decisioni dei ricorsi di cui all'art. 9 devono essere adottate per iscritto e rese accessibili al pubblico, almeno per quanto riguarda le pronunce degli organi giurisdizionali.

In virtù del quinto paragrafo della medesima norma, infine, le Parti sono tenute ad informare il pubblico della possibilità di promuovere detti procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e devono introdurre forme di assistenza volte ad eliminare o ridurre gli ostacoli che si frappongono all'accesso alla giustizia, soprattutto quelli di carattere finanziario.

4) L'APPARATO ISTITUZIONALE E IL MECCANISMO DI *REVIEW OF COMPLIANCE* DELLA CONVENZIONE DI AARHUS

Il descritto quadro normativo recato dalla Convenzione induce ad affermare, unitamente alla prevalente dottrina, la portata innovativa dei principi e dei contenuti della Convenzione. Per tale ragione, si è evidenziato come la Convenzione non segni "un punto di arrivo, bensì un importante snodo di passaggio in un'evoluzione normativa che non si è ancora conclusa"[338]. Ciò spiega il considerevole sforzo di adeguamento richiesto ai vari Paesi sottoscrittori della Convenzione, dovuto anche a quella che è stata definita in dottrina la "scarna ossatura legislativa" della Convenzione di Aarhus[339], descritta nel paragrafo precedente. Tale "ossatura" comprende, altresì, disposizioni che si occupano di ulteriori profili, tra cui segnatamente quello attinente al c.d. "apparato istituzionale" della Convenzione[340], rappresentato dal complesso delle strutture che sovraintendono al funzionamento, allo sviluppo normativo, nonché al monitoraggio e al controllo dell'attuazione della stessa. In proposito, si è parlato di "cooperazione istituzionalizzata"[341], fenomeno che caratterizzata anche altri trattati ambientali

[338] Così, R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, cit., p. 220.
[339] L'espressione si legge in M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 419.
[340] Per un'aggiornata disamina degli organi che compongono il c.d. apparato istituzionale della Convenzione si veda il documento ECE/MP.PP/WG.1/2013/8 del 29 maggio 2013.
[341] Così A. Fodella, *I soggetti*, in A. Fodella-L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, cit., p. 48, il quale ha messo in evidenza come il ruolo di detti apparati istituzionali possa essere determinante per i trattati ambientali, proprio per la complessità scientifica e tecnica che di regola connota gli stessi e che implica un costante adattamento alle conoscenze scientifiche e tecniche, nonché all'evoluzione dello stato dell'ambiente.

multilaterali (*Multilateral Environmental Agreements* o MEAs)[342]. In particolare, tra le menzionate disposizioni figurano l'art. 10, concernente il c.d. *Meeting of the Parties*; gli artt. 11-14 sul diritto di voto, il Segretariato esecutivo e i relativi compiti, nonché la procedura per l'adozione degli emendamenti alla Convenzione; l'art. 15, disciplinante il sistema di controllo dell'osservanza della Convenzione; l'art. 16 riguardante i meccanismi di risoluzione delle controversie; gli artt. 17-19 relativi alla firma, al deposito e alla ratifica; infine, l'art. 20, che disciplina l'entrata in vigore della Convenzione.

In merito alla Conferenza della Parti (COP, anche nota come *Meeting of the Parties* o MoP)- la quale è espressione degli Stati contraenti- va precisato che la stessa è il principale organo di governo della Convenzione. Il MoP svolge compiti di rilievo, segnatamente dal punto di vista politico e giuridico, in quanto effettua il costante monitoraggio e controllo dell'attuazione della Convenzione e provvede all'adozione di protocolli ed emendamenti al trattato, nonché all'istituzione degli organi ausiliari ritenuti necessari, al fine di consentire il raggiungimento delle finalità della Convenzione. Per assolvere ai propri compiti, il MoP esamina i rapporti periodici trasmessi dalle Parti, verificando le politiche e gli approcci giuridici e metodologici seguiti per garantire l'esercizio dei diritti procedurali riconosciuti dalla Convenzione, favorisce lo scambio di informazioni e sollecita la collaborazione dei competenti organi dell'UNECE o di altri organi internazionali. Il MoP si riunisce periodicamente[343], di regola con cadenza biennale. Interessante è il profilo relativo alla partecipazioni alle riunioni, in quanto alle stesse sono ammesse a prendere parte, in qualità di osservatori[344], anche le ONG ambientaliste che ne facciano richiesta. Quest'ultimo profilo è particolarmente

[342] M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, fasc. 3, 641, nota 6, evidenzia come "I *Multilateral Environmental Agreements* non sono dei semplici trattati, ma dei veri e propri regimi internazionali supportati da un'attività di *law-making* a vari livelli; che si adattano e si espandono, implicando significativi scostamenti rispetto agli standard regolatori domestici, per mezzo dei *meeting* della *Conference of the Parties* (Cop) e dei suoi organi sussidiari".

[343] Ad oggi il MoP ha tenuto quattro riunioni ordinarie (l'ultima si è svolta a Chisinau, in Moldavia, nel mese di giugno 2011) e due riunioni straordinarie (l'ultima a Ginevra, in Svizzera, nel mese di aprile 2010). E' in preparazione la quinta riunione straordinaria, che si terrà tra i mesi di giugno e luglio del 2014 a Maastricht (Paesi Bassi). In proposito, si veda il documento ECE/MP.PP/WG.1/2013/8.

[344] Anche l'ONU è ammesso a partecipare in qualità di osservatore alle riunioni delle Parti, oltre agli altri soggetti indicati al paragrafo 4 dell'art. 10 della Convenzione.

significativo e conferma il ruolo cruciale che la Convenzione assegna al pubblico e alle ONG in particolare, alle quali attribuisce una posizione privilegiata, come attesta la previsione in discorso.

In merito ai meccanismi e agli organi ausiliari istituiti dal *Meeting of the Parties*, meritano di essere menzionati, quanto ai primi, la c.d. *Aarhus Clearinghouse*, che fornisce informazioni sulla legislazione e la prassi in relazione ai tre pilastri della Convenzione; mentre tra i secondi degno di nota è il Gruppo di lavoro (*Working Group of the Parties*)[345], che si riunisce almeno una volta l'anno ed ha il compito di preparare le riunioni del MoP, di monitorare e dirigere l'attività degli organi sussidiari istituiti dal MoP e l'attuazione della Convenzione, nonché di svolgere le funzioni richieste dal MoP. Il Gruppo di lavoro svolge, inoltre, un ruolo di orientamento dell'attività degli altri organi sussidiari del trattato, che hanno compiti operativi in relazione ai singoli pilastri della Convenzione e i cui membri possiedono competenze tecniche, giuridiche o scientifiche. Tra questi organi figurano la *Task Force* per l'accesso alla giustizia[346], la *Task Force* per la partecipazione ai processi decisionali[347], la *Task Force* per gli strumenti elettronici di informazione[348], il Gruppo di esperti sulla partecipazione del pubblico.

Alla Conferenza delle Parti spetta anche il compito di stabilire meccanismi facoltativi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva per il controllo dell'osservanza delle previsioni della Convenzione. In linea con lo spirito della Convenzione, tali meccanismi devono permettere un'adeguata partecipazione del pubblico, al quale si può consentire di presentare comunicazioni su questioni attinenti alla Convenzione, che vanno poi esaminate. A tal proposito è stato costituito il Comitato di controllo (*Compliance Committee*), che presenta profili di grande interesse e che sarà esaminato nel prosieguo della presente trattazione.

[345] Il Gruppo di lavoro è stato istituito con la decisione I/14 del MoP 1.

[346] Il primo *Meeting* delle Parti, tenutosi a Lucca tra il 21 e il 23 ottobre 2002, decise di costituire una *Task Force* sull'accesso alla giustizia per supportare l'implementazione del terzo pilastro della Convenzione. Sulla menzionata *Task Force* si veda L. Dall'Ora, *La task force della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, 2 ss..

[347] Istituito con la decisione EMP.II/1 del MoP alla seconda sessione straordinaria.

[348] Istituito con la decisione I/6 del MoP 1.

Alle Parti compete, infine, di stabilire le funzioni ulteriori svolte dal Segretariato, organo esecutivo e di supporto del MoP, che convoca e prepara le riunioni delle Parti, curando la trasmissione alle stesse delle informazioni e dei rapporti ricevuti in virtù della Convenzione e fornendo assistenza tecnica.

Tra gli organi istituzionali della Convenzione[349] figura, altresì, il *Compliance Committee*, su cui si incentra il meccanismo di controllo previsto dalla Convenzione. In proposito, va precisato che l'attuazione e la *compliance* dei trattati internazionali è affidata in genere a vari sistemi e meccanismi, tra i quali rientra, per esempio, la previsione di una periodica attività di *reporting* sull'attuazione, come quella disciplinata dall'art. 10 della Convenzione. La Convenzione prevede, inoltre, il ricorso ad un ulteriore e più sofisticato meccanismo di *review of compliance*, in linea con lo spirito dell'accordo di coinvolgere i membri del pubblico nell'attuazione dello stesso. Detto strumento di controllo non è stato istituito direttamente dalla Convenzione, poiché il compito di implementare lo stesso è stato affidato al MoP, nel rispetto dei criteri fissati dal trattato e, in particolare, dall'art. 15, a mente del quale il MoP stabilisce meccanismi facoltativi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva per verificare l'osservanza delle disposizioni della convenzione. Proprio per dare attuazione a tale disposizione dapprima è stato incaricato un gruppo di esperti e successivamente istituito un gruppo di lavoro intergovernativo, che ha predisposto una decisione riguardante il funzionamento della *review of compliance*. In occasione della prima riunione ordinaria, svoltasi a Lucca nel 2002, il *Meeting of the Parties* ha assunto, tra le prime decisioni concernenti l'apparato istituzionale della Convenzione e con priorità rispetto ad altre questioni, la determinazione relativa alla creazione di tale sistema di controllo[350], volto ad assicurare una migliore attuazione della Convenzione. Il meccanismo di controllo in discorso si impernia sul *Compliance Committee*, organo ausiliario del MoP[351], istituito nel 2003 allo scopo di realizzare la *compliance* e cioè la piena e corretta esecuzione degli

[349] Parla di "speciale organo globale" M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642.
[350] Si tratta della decisione I/7 sulla "*Review of compliance"*.
[351] Parla di "speciale organo globale" M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642.

obblighi derivanti dalla Convenzione[352]. Il *Compliance Committee* è, quindi, un organo internazionale, indipendente e imparziale, che si affianca ai meccanismi nazionali di soluzione delle controversie, la cui creazione risponde proprio allo scopo di assicurare che gli Stati rispettino i diritti procedurali riconosciuti ai membri del pubblico, in virtù degli obblighi internazionali previsti dalla Convenzione, peraltro senza ricorrere a mezzi coercitivi. In proposito, è stato evidenziato come la globalizzazione necessiti della *rule of law* e questa a sua volta richieda l'esistenza di "*somewhat independent judiciary"*, capace di imporre le regole stabilite[353]. Proprio il rispetto della *rule of law* da parte dei pubblici poteri nazionali è richiesto dinanzi al *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus, organo volto ad assicurare- come è stato osservato- "l'*enforcement* del diritto amministrativo globale"[354].

Sotto tale profilo, la Convenzione si colloca nel solco di una recente tendenza, che si registra nel diritto internazionale ambientale e che prende sempre più piede, rappresentata dalla creazione- ad opera degli stessi trattati ambientali multilaterali- di meccanismi di controllo e di incentivazione, volti ad assicurare una migliore attuazione delle rispettive disposizioni[355], sul presupposto che i tradizionali sistemi domestici di soluzione delle controversie[356] non siano sufficienti ad assicurare agli interessati rimedi efficaci ed effettivi in caso di violazione delle stesse[357]. Proprio al fine di assicurare l'effettività della disciplina

---

[352] UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 234 osserva che all'epoca dell'adozione della Convenzione vi erano quattro MEAs che prevedevano meccanismi di *compliance* già operativi, quali il Protocollo di Montreal, la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero, l'*Espoo Convention* e la Convenzione di Berna. In proposito, cfr. anche M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 641 e nota 7.

[353] Cfr. G. Silverstein, *Globalization and the rule of law: "A machine that runs of itself*?", in *International Journal of Constitutional Law*, 2003, p. 444.

[354] Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 668.

[355] *Ibidem*, p. 641 osserva come detti meccanismi di controllo mirino ad indurre gli Stati ad aderire alle regole globali in ragione di un interesse comune.

[356] Il compito di assicurare il rispetto delle disposizioni internazionali di natura vincolante è, in genere, svolto dalle autorità giudiziarie nazionali.

[357] Sul punto, cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 640 ss., il quale nota come "l'assenza di una omogenea cultura giuridica, la mancata sedimentazione nel dibattito pubblico delle nuove disposizioni, la presenza di istituzioni refrattarie al cambiamento rendono concretamente non semplice il pieno adeguamento a queste ultime, in particolare da parte dei soggetti pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative". In proposito, l'Autore osserva come, proprio per assicurare il rispetto del diritto europeo, l'ordinamento comunitario abbia sviluppato presto appositi strumenti (quali segnatamente la procedura d'infrazione e il giudizio di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario) volti a porre rimedio all'inerzia e all'assenza di "buona volontà" da parte degli Stati membri. Cfr., anche, F. Romanin Jacur, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhu*, cit., p.

internazionale recata dalla Convenzione e garantire che le autorità pubbliche osservino le previsioni della stessa, il Trattato contempla l'istituzione di meccanismi ulteriori[358] rispetto ai rimedi rappresentati dai ricorsi ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La necessità di assicurare una tutela più ampia, che superi i confini nazionali deriva dalla tipologia degli interessi in gioco, la cui dimensione globale comporta che la violazione degli stessi sia riconducibile a decisioni di vari Stati. In proposito, si è osservato[359] che "se gli interessi, che appartengono al patrimonio giuridico universale, non possono essere lasciati all'esclusivo controllo delle *constituencies* nazionali, tendono di conseguenza ad allargarsi e a diffondersi le possibilità di tutela extraterritoriale nei confronti degli Stati. Se si trasponesse tale procedura in un ambito giurisdizionale, si potrebbe parlare di una *actio popularis*. Difatti, attraverso di essa la società civile si erge così al ruolo di *guardiana*, potendo far sentire la propria voce per domandare ai governi nazionali di rendere conto e giustificare i propri comportamenti. Così, i cittadini 'sorvegliano' i governi e compartecipano all'obiettivo ultimo di protezione dell'ambiente".

Sempre in merito alle ragioni poste alla base dell'istituzione del meccanismo di controllo della Convenzione, si è osservato[360] come essa si giustifichi anche alla luce della circostanza che sovente il mancato rispetto della normativa internazionale non dipenda dalla mancanza di volontà degli Stati, bensì dalla loro limitata capacità tecnica, economica o giuridica o anche dal carattere vago delle norme internazionali. La *review of compliance* consente, quindi, di individuare la soluzione più adatta al rapido ripristino dell'osservanza della norma convenzionale violata. Si osserva[361] come un'efficace strategia di *compliance* preveda tre elementi, quali regole chiare, un sistema informativo sulla *compliance* e una procedura da attivare in caso di non conformità: aspetti tutti presenti nel meccanismo di controllo previsto dalla Convenzione. Tale sistema presenta, inoltre, alcuni profili di particolare

12. In proposito, si veda, anche, D. Markell, *"Slack" in the Administrative State and its Implications for Governance: The Iussue of Accountability*, in *Oregon Law Review*, 2005, p. 6 ss..

[358] M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642 afferma che tale sistema di controllo mira "ad assicurare la legittimità internazionale dell'azione amministrativa nazionale".

[359] *Ibidem*, p. 664.

[360] In proposito, si veda F. Romanin Jacur, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhus*, cit., p. 12.

[361] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 235.

interesse, che connotano lo stesso in termini innovativi (e di trasparenza[362]) rispetto ai meccanismi di *compliance* previsti da altri MEAs, finendo per rappresentare "un esempio piuttosto singolare nel panorama del diritto internazionale ambientale"[363]. Detti aspetti sono riconducibili al preminente ruolo che la Convenzione riconosce alla società civile ai fini della protezione dell'ambiente, considerata parte attiva nella formazione e nell'attuazione delle normative ambientali. Tali profili di novità ineriscono alla composizione e al funzionamento del meccanismo di controllo. In particolare, quanto alla composizione, il Comitato è costituito da nove membri, scelti in base alle loro competenze, tra esperti di livello internazionale, che assicurino imparzialità ed indipendenza rispetto agli Stati[364], nonché competenza tecnica. Detti aspetti di indipendenza e competenza tecnica hanno una notevole rilevanza nel meccanismo di controllo in discorso e spiegano anche la ragione per la quale il MoP abbia sempre avallato le decisioni del *Committee*, riconoscendo alle stesse piena autorevolezza. Diversamente dagli organi di *compliance* previsti dalla maggior parte dei trattati multilaterali ambientali, i membri del Comitato di controllo sono eletti a titolo personale e non in qualità di rappresentanti degli Stati per garantire agli stessi una certa libertà di manovra, anche rispetto ad eventuali forme di influenza politica o diplomatica. La loro selezione deve comunque assicurare un'equilibrata rappresentazione geografica. Un ulteriore profilo innovativo relativo alla composizione del meccanismo di controllo è rappresentato dal fatto che i membri sono scelti dal MoP sulla base di liste di nominativi presentate non solo (come avviene di regola) dagli Stati, ma anche dalle ONG ambientaliste, ammesse a partecipare in qualità di osservatori alle riunioni delle Parti. Si osserva come "già da questi due elementi, l'autonomia rispetto a pressioni governative e il rilevante ruolo svolto dalle NGOs con specifico riferimento alla formazione del *Committee* è evidente come si sia voluto confidare sui caratteri di equilibrio e di neutralità di quest'organo

[362] Sul punto, si veda L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 94. Parla di "una innovativa *review of compliance*" M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642.
[363] Così, S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 56. In proposito, cfr., anche, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642.
[364] Si consideri che i membri sono eletti mediante un meccanismo a rotazione, che assicura che ad ogni riunione delle Parti vengano eletti nuovi membri.

nell'adempimento della funzione di *review of compliance*" [365] . Le caratteristiche di indipendenza e imparzialità appena descritte esercitano la propria influenza sul funzionamento della procedura di *review*, in quanto aprono la stessa alla partecipazione della società civile, diversamente dal modo di operare degli organismi di controllo costituiti da rappresentanti dei governi, che sono più restii al coinvolgimento del pubblico[366]. Inoltre, quale ulteriore novità della *review of compliance* della Convenzione, va evidenziato come detta procedura possa essere avviata non solo da uno stato (nel caso in cui lo stesso incontri difficoltà nell'attuazione della Convenzione oppure voglia denunciare l'inosservanza da parte di altri Stati) o dal Segretariato, ma anche dai membri del pubblico, secondo quanto dispone lo stesso art. 15 della Convenzione, a mente del quale i meccanismi per verificare l'osservanza della Convenzione "devono consentire un'adeguata partecipazione del pubblico e possono prevedere l'esame delle comunicazioni dei membri del pubblico". Con tale previsione la Convenzione realizza "così uno sforzo concreto verso l'affermazione della democrazia partecipativa"[367]- assicurando ai privati un ampio accesso a tale strumento di *compliance*- ed, inoltre, ne incentiva notevolmente l'utilizzo, che viceversa potrebbe essere piuttosto ridotto ove l'attivazione dello stesso fosse rimessa alle sole Parti. A riprova di ciò, si consideri che la quasi totalità delle istanze finora presentate proviene da membri del pubblico, mentre non sono mai state avanzate richieste dal Segretariato o dagli Stati, in merito a difficoltà riscontrate nell'attuazione, così come consta una sola domanda proposta da uno stato per denunciare l'inadempimento di un'altra Parte[368]. Si consideri, inoltre, che non si richiede il possesso di una specifica cittadinanza per proporre l'istanza, in linea con la previsione generale di cui all'art. 3, par. 9, della Convenzione, che pone il divieto di discriminazioni basate su tale requisito, così come sulla nazionalità, sulla residenza o sulla sede. In tal modo, il cittadino o la ONG di uno Stato possono pretendere che un'altra Parte dia conto della legittimità internazionale del proprio operato in materia ambientale: "Poiché l'impatto delle decisioni ambientali supera l'efficacia territoriale delle scelte nazionali, le

[365] Così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 649.
[366] *Ibidem*, p. 659.
[367] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 54.
[368] Si tratta della *submission* presentata nel 2004 dalla Romania per denunciare la violazione da parte dell'Ucraina dell'art. 6, par. 2, della Convenzione (doc. ACCC/S/2004/1 del 30 giugno 2005).

autorità domestiche sono responsabili anche di fronte a coloro i quali, pur risiedendo in un altro Stato, risultano investiti degli effetti delle decisioni che esse assumono. Al difetto di autorità di cosa giudicata e di forza coercitiva della decisione dell'organo internazionale, il diritto amministrativo globale sembra sopperire con un sistema di *standing* molto più ampio di quello consentito dagli ordinamenti nazionali, non rivelandosi indispensabile uno stretto collegamento con il paese in cui l'eventuale violazione della legittimità internazionale si è realizzata"[369]. La circostanza che tale controllo di conformità sia attivabile direttamente da qualsiasi membro del pubblico[370]- individuo od ONG- avvicina la Convenzione ai trattati sulla tutela dei diritti umani, ma distingue la *review of compliance* della stessa dai meccanismi di controllo previsti da altre convenzioni ambientali, non aperti, di regola, alla partecipazione del pubblico, al quale è preclusa la legittimazione a presentare richieste contro gli Stati, i soli a poter attivare la *compliance procedure*. Si è osservato, infatti, "che, per la prima volta, nel diritto internazionale ambientale si prevede la possibilità per gli individui e le ONG di denunciare le violazioni statali di uno strumento giuridico internazionale"[371].

Sempre in merito alla procedura di controllo, è stato evidenziato come- diversamente da altri sistemi, posti a presidio dei diritti umani- non sia necessario esperire tutte le vie di ricorso interne prima di attivare il meccanismo in discorso[372]: "*the Committee should at all relevant stages take into account any available domestic remedy unless the application of the remedy is unreasonably prolonged or obviously does not provide an effective and sufficient means of redress"*[373]. Si osserva come si potrebbe creare una sovrapposizione di decisioni[374]

[369] Così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 667.
[370] Si può trattare di una persona fisica, cittadino o straniero, o di una persona giuridica, con o senza sede nello Stato. Non è necessario che il *communicant* sia rappresentato da un avvocato.
[371] Così L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 93.
[372] *Ibidem*, pp. 93-94. Nella prospettiva diametralmente opposta, è stato affermato che "il Comitato si pone quale autorità di ultima istanza, richiedendo che vengano previamente esperiti tutti i rimedi nazionali, così come avviene presso altri organi internazionali. Non è precluso l'esame, tuttavia, pur in mancanza del previo esaurimento dei rimedi nazionali, nell'ipotesi in cui tali rimedi siano Stati "*unreasonably prolonged or inadeguate*" (così S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 58). In proposito, si ritiene che non si possa però trascurare la circostanza che il Comitato non abbia considerato precluso l'esame di casi per i quali non erano Stati esperiti tutti i mezzi di ricorso interni disponibili.
[373] Così, l'art. 21 della decisione 1/7 sulla "*Review of compliance"*.
[374] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 58; M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 651, il quale osserva come "In definitiva, non vale la formula, precisata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e condivisa da numerosi organi globali di controllo,

di organi interni, europei o internazionali, anche se ciò che più conta è la circostanza che si sia al cospetto di "un approccio assai innovativo, che consentirà senz'altro al Comitato di rigettare casi in cui i rimedi interni esistono e sono potenzialmente efficaci, ma di occuparsi anche debitamente di quei casi in cui le vie di ricorso interne non sono state esaurite perché inadeguate, insufficienti, troppo lunghe o dispendiose"[375].

Sempre con riguardo al procedimento di *non compliance,* occorre precisare che l'istanza va redatta in forma scritta, nel rispetto delle condizioni di ammissibilità[376], e può essere inviata anche in formato elettronico; non è previsto un termine di decadenza per la presentazione della stessa ed è possibile riproporre l'istanza, nel caso in cui la decisione finale non venga rispettata dallo stato destinatario della stessa. Quanto al contenuto, la comunicazione avanzata dai membri del pubblico non può attenere alla violazione di diritti individuali- atteso che le misure adottate al termine della procedura non ristorano i diritti procedurali del privato-, ma può concernere solo il contrasto della normativa o delle prassi interne con la Convenzione oppure può riguardare le iniziative assunte dalla Parte per dare attuazione al trattato. In definitiva, come è stato osservato, si mette a disposizione dei membri del pubblico uno strumento mediante il quale detti soggetti possono chiedere agli Stati di rendere conto del rispetto degli obblighi assunti in sede internazionale; un meccanismo che "consente a qualunque privato di domandare, ad un organo internazionale indipendente, la verifica della corretta applicazione della normativa globale da parte dell'autorità pubblica"[377].

Il Comitato può svolgere attività istruttoria e assume la propria decisione (*findings*[378])- previa discussione in udienza pubblica, nella quale possono intervenire gli osservatori, tra

---

per cui 'gli Stati non devono rispondere dei loro atti davanti ad un organismo internazionale prima di aver avuto la possibilità di riparare la situazione nel loro ordinamento giuridico interno'" (la citazione dell'Autore è tratta dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 settembre 1996, *Akdivar v. Turkey*, par. 65).

[375] Così, L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 94. Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale,* cit., p. 651. L'Autore ha, peraltro, evidenziato come la non necessità dell'esaurimento delle vie di ricorso interno possa favorire un collegamento più diretto tra livello internazionale e autorità nazionali.

[376] Per esempio, non sono ammissibili comunicazioni anonime o manifestamente irragionevoli.

[377] Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 642.

[378] Per un elenco dei più significativi *findings* del *Compliance Committee* si veda UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. ix ss..

cui le ONG-, che viene pubblicata sul sito *internet* dell'UNECE e sottoposta al MoP e nella quale si indicano anche le eventuali raccomandazioni e/o le misure temporanee, adottate sulla base della consultazione o dell'accordo con la Parte interessata. Si consideri, inoltre, che il Comitato non è vincolato alla prospettazione dell'istante e può, quindi, delineare il contenuto della decisione in termini più ampi rispetto a quanto richiesto dal comunicante.

I menzionati profili di pubblicità delle riunioni e dei documenti[379] del Comitato confermano le peculiarità dello strumento in parola, che si ispira pienamente al principio di trasparenza, oltre a quelli di indipendenza e di partecipazione, e che vede l'istaurarsi di un confronto tra tre soggetti, il Comitato, la Parte interessata e il richiedente (questi ultimi due posti su di un piano di sostanziale parità[380]) fin dall'avvio del procedimento, che per tali ragioni si connota quale "procedimento equo"[381], in cui detto confronto si esplica "tra soggetti che dialogano ad armi pari"[382]. In proposito, si consideri, anche, che la bozza della decisione deve essere trasmessa al privato e allo Stato inadempiente, per consentire loro di formulare eventuali commenti. Sebbene il Comitato verifichi "l'interpretazione, l'*implementation* e l'*enforcement* della norma internazionale"[383], la decisione decisione finale sulle misure da prendere nei confronti dello Stato compete però al MoP, che è libero di accogliere o meno le determinazioni del Comitato, sebbene finora il MoP abbia sempre confermato le stesse, contribuendo ad avvalorarne la bontà dell'operato. La decisione ha natura dichiarativa, in quanto interpreta le norme del trattato e accerta l'inadempimento da parte dello Stato, al quale spetta pur sempre l'adozione delle misure necessarie per porre termine alla violazione della norma internazionale. Le misure indicate nella decisione devono essere adottate in ragione delle cause, del grado e della frequenza dell'inadempimento. Si noti che le decisioni del MoP non hanno carattere vincolante, attesa la natura di atti di *soft law*, circostanza che, peraltro, non ha inciso sull'effettività delle stesse, considerato che finora gli Stati destinatari hanno accettato dette decisioni e non hanno mai contestato, posto in dubbio o ignorato le

[379] I dati relativi al procedimento sono accessibili sulla rete *internet*.
[380] Si evidenzia come i privati partecipino alla procedura, da loro attivata, ad armi pari rispetto allo Stato inadempiente, ma in una posizione di privilegio nei confronti delle altre Parti, che non hanno titolo ad intervenire alla procedura (cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 667).
[381] Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 652.
[382] *Ibidem*, p. 654.
[383] *Ibidem*, p. 653.

stesse. Un notevole incentivo al rispetto delle decisioni del MoP, nonostante il carattere non vincolante delle stesse, è rappresentato dalla procedura di controllo sull'esecuzione nazionale di dette decisioni, di competenza del *Committee.* A ciò si aggiungono gli ulteriori profili che caratterizzano tale procedura, rappresentati dall'ampio accesso a tale strumento di *compliance*, dal ruolo riconosciuto alle ONG, dalla natura dichiarativa della pronuncia, dalla possibilità di riattivare la procedura, dalla natura collaborativa e collettiva del sistema di *compliance*. Tali aspetti finiscono per generare sullo Stato inadempiente un'influenza tale da indurlo a conformarsi alla decisione dell'organismo di controllo e spiegano la ragione per la quale detto meccanismo sta dando prova di buon funzionamento.

Quanto al contenuto, le decisioni che il MoP adotta non hanno carattere astratto e generico, ma si riferiscono al caso specifico ed hanno quindi valenza concreta[384] e puntuale e impegnano lo Stato ad adottare misure tali da porre rimedio alla violazione della normativa internazionale. Come si è già detto con riguardo alla posizione del privato richiedente, attraverso il sistema di controllo in parola questi non può far valere la violazione di diritti individuali e ottenere, quindi, la riparazione dell'eventuale danno subito, in quanto spetta comunque allo Stato porre rimedio alla violazione. Sotto tale profilo, le decisioni del Comitato e del MoP sono il frutto di un'attività di interpretazione della normativa internazionale convenzionale, già di per sé vincolante, che viene specificata e completata da detti organi. E' stato evidenziato come venga "così a ridimensionarsi il problema dell'obbligo di conformazione, non formando quest'ultimo un impegno *ex novo*, bensì costituendo unicamente una interpretazione del contenuto della Convenzione"[385].

Dette decisioni possono consistere nell'obbligo per lo Stato di adeguare la propria legislazione o prassi alle previsioni del trattato mediante l'assistenza del Comitato, nel dovere di rispettare le raccomandazioni formulate nei propri confronti, nell'obbligo di predisporre un programma di attuazione relativo alle misure da adottare ai sensi della

[384] Al riguardo si è parlato di "giurisprudenza" in relazione alle decisioni del Comitato. Sul punto cfr. S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 58; M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 652.

[385] Così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 656, che trae da ciò la conferma dell'"osservazione secondo la quale il diritto globale è incentrato sul potere delle corti, in quanto tende a scaturire da pronunce che risolvono controversie a livello internazionale".

decisione, il cui progressivo adempimento è controllato dal Comitato, e finanche nell'imposizione di una cauzione o di sanzioni pecuniarie[386] o nella sospensione dei diritti e dei privilegi derivanti dalla Convenzione, circostanza che si risolve, in definitiva, nella sospensione del diritto di voto in seno al *Meeting of the Parties*. Si osserva[387] come queste ultime misure- definite *stronger measures*- non siano proprio coerenti con le previsioni dell'art. 15 della Convenzione, in quanto appaiono come sanzioni provenienti da un organo dotato di autorità, piuttosto che quali misure che scaturiscono dall'attivazione di meccanismi di controllo aventi natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva, come dispone la menzionata norma.

Rispetto alle decisioni assunte dal MoP all'esito della *review of compliance* il Comitato di controllo svolge anche il compito di monitoraggio di dette decisioni, ove il MoP affidi allo stesso detto monitoraggio, nonché dell'osservanza del Trattato in genere, mediante l'esame dei rapporti periodici nazionali. Inoltre, il Comitato sostiene e facilita gli Stati nell'attuazione della Convenzione e nel rispetto degli impegni assunti[388], al fine di prevenire il verificarsi di casi di non *compliance* ed ha anche funzioni di ausilio rispetto all'attività del MoP. Si consideri che, tale attività di controllo dell'attuazione delle decisioni del MoP, svolta dal Comitato, ha contribuito ad assicurare effettività alle decisioni medesime.

Giusta quanto precede, è facile rilevare come- per le peculiarità che presenta- il meccanismo di controllo della Convenzione si distingua da altri sistemi similari di *compliance review* previsti dal diritto internazionale. Al riguardo, va evidenziato come di recente il ricorso a detti sistemi di *compliance* si sia fatto più frequente[389]. La caratteristica comune di tali

[386] Cfr. S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 56; M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 649.
[387] *Ibidem*, p. 654.
[388] In proposito, si osserva peraltro come nella prassi il Comitato tenda ad appropriarsi del potere di accertamento della violazione della disciplina convenzionale da parte dello Stato, in quanto tale accertamento rappresenta il necessario presupposto per l'adozione della propria decisione, e così facendo finisca per alterare la natura della propria attività. In tale modo il Comitato "da meccanismo diretto a sostenere e facilitare il rispetto degli impegni convenzionali, prevenendo così le controversie, diviene strumento teso a riconoscere le ragioni di una parte e gli errori dell'altra" (così, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 655).
[389] M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 656 osserva che rientrano nell'ambito dei sistemi di *compliance review* due tipologie di meccanismi: l'una di carattere processuale, dotata di efficacia diretta e carattere autoritativo, la cui attuazione è affidata ad organi permanenti e indipendenti; l'altra dotata di efficacia indiretta e condotta da organismi rappresentativi degli Stati..

strumenti è rappresentata dalla circostanza che con gli stessi si realizza una gestione collettiva del controllo della *compliance* rispetto alla normativa convenzionale internazionale, in quanto detti meccanismi si fondano sul confronto e la partecipazione di diversi soggetti, quali gli organismi di controllo, gli Stati e la società civile. Anche sotto tale profilo, la Convenzione di Aarhus si connota in termini peculiari, in quanto assegna alle ONG e, in genere, al pubblico un ruolo fondamentale nella procedura di *compliance*, in linea con quanto si verifica nell'ambito dei regimi posti a protezione dei diritti umani. Ciò deriva segnatamente dal ruolo che le ONG hanno svolto nel processo di adozione della Convenzione di Aarhus, in deroga alla regola secondo cui alla fase di negoziazione dei trattati internazionali non prendono parte le ONG[390].

Sempre in merito alle peculiarità della *review of compliance* della Convenzione, è stato evidenziato come la stessa si connoti per la sua efficacia, che deriva dall'essere una procedura di *compliance*, che presenta però anche alcuni caratteri propri di una procedura di *dispute settlement*, collocandosi a metà strada tra l'una e l'altra[391]. Si osserva, inoltre, come l'attività del Comitato assuma i connotati di un'attività di natura latamente giudiziale[392], il cui principale scopo non è quello di sanzionare le violazioni, ma quello di valutare l'inadempimento e di fornire assistenza allo Stato nel conformarsi alle previsioni della Convenzione, in un clima costruttivo e collaborativo[393]. Come è stato evidenziato[394], ci si trova di fronte ad un rimedio in virtù del quale "un governo nazionale è chiamato a rispondere, di fronte ad un organo globale, della conformità della propria attività amministrativa rispetto ad obblighi assunti in sede internazionale. Ciò avviene tramite una procedura di *compliance*, contemplata da un trattato internazionale, che può essere avviata su iniziativa di un privato. Tale sistema di controllo coinvolge diversi soggetti a livello globale: gli Stati e i privati, che possono sollevare questioni di *non-compliance*; il

[390] In proposito, M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 658 osserva che detta partecipazione delle ONG al processo di *treaty-making* è stata possibile anche grazie al sostegno finanziario di alcuni Stati. Furono proprio le ONG a proporre- in occasione del *meeting* di Ginevra del 1994- l'adozione di un trattato sui diritti ambientali procedurali e a cooperare con il segretariato dell'UNECE alla predisposizione della bozza che fu oggetto delle negoziazioni intergovernative.
[391] *Ibidem*, p. 661 ss..
[392] *Ibidem*, p. 652, anche se con i temperamenti derivanti dal rispetto del principio di sovranità degli Stati.
[393] S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, cit., p. 57.
[394] Cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 647.

Committee, che è investito delle questioni nella fase ascendete, chiamato a valutare la conformità delle condotte domestiche alla norma internazionale; il MOP, a cui spetta la decisione finale in ordine agli accertamenti del *Committee*; e nuovamente il *Committee*, che nella fase discendente deve verificare il piano nazionale di attuazione".

Il coinvolgimento di tre distinti soggetti (organismi internazionali, Stati e privati) fa sorgere la questione delle implicazioni del meccanismo di *compliance* della Convenzione sul comportamento delle autorità pubbliche e la responsabilità (*accountability*) degli Stati. In particolare, si osserva[395] che in base al sistema di *compliance* in discorso, il cittadino può far valere nei confronti del proprio Stato l'osservanza di un diritto amministrativo globale-vincolante, in quanto recato da un trattato ratificato con legge nazionale e recepito dall'ordinamento europeo-, che riconosce diritti procedurali in materia ambientale. E' vero che le decisioni dell'organismo di *compliance* hanno natura consensuale (nel senso che gli Stati possono avvalersi della clausola di *opting-out* e non accettare le decisioni scaturite da procedure attivate dai membri del pubblico) e non sono assistite dall'autorità di cosa giudicata, che caratterizza invece le pronunce degli organi giurisdizionali nazionali, ma si osserva [396] come sul piano sostanziale l'"effetto principale consiste nell'impedire la consolidazione della valutazione degli interessi contenuta nella decisione nazionale" e conseguentemente nel rafforzare l'*accountability* dei poteri pubblici nazionali nei confronti del pubblico.

Più in generale e a conclusione della rapida disamina del meccanismo di *compliance review* previsto dalla Convenzione, è possibile richiamare quanto affermato in merito al diritto amministrativo globale da autorevole dottrina[397], che ha posto in evidenza come il concorso di norme globali e norme nazionali incida sull'interpretazione di entrambe e ne determini il rafforzamento reciproco. Oltre a comportare l'accrescimento di tutela e di *enforcement* del diritto ambientale, la procedura di controllo prevista dalla Convenzione consente che si

[395] *Ibidem*, p. 663.
[396] *Ibidem*, p. 666.
[397] Cfr. S. Cassese, *Un giusto provvedimento globale?*, in Id., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 120.

instauri il confronto tra sistemi giuridici diversi, che può mitigare le differenze tra gli stessi e generare importanti impulsi riformatori[398].

[398] In ogni caso, la circostanza che la verifica del rispetto della Convenzione sia affidata ai giudici nazionali, alla Corte di giustizia (mediante il rinvio pregiudiziale oppurre il ricorso diretto di annullamento) e all'ulteriore rimedio del meccanismo di *compliance* rivela la complessità di relazioni che in senso verticale possono instaurarsi tra livello globale, europeo e nazionale. In proposito, cfr. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale*, cit., p. 645

CAPITOLO II. L'ATTUAZIONE DEL TERZO PILASTRO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA

1) L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA E L'APPLICAZIONE ALLE ISTITUZIONI E AGLI ORGANI COMUNITARI. IN PARTICOLARE, IL REGOLAMENTO (CE) N. 1367 DEL 6 SETTEMBRE 2006

1.1) PREMESSA

L'analisi fin qui svolta ha evidenziato l'importanza della Convenzione di Aarhus e la portata innovativa della stessa, nonché il ruolo significativo che detto trattato e il sistema di controllo da esso ideato svolgono ai fini della protezione dell'ambiente. Come si è detto, anche l'Unione europea figura tra i Paesi firmatari della Convenzione. In particolare, l'Unione europea ha sottoscritto la Convenzione il 25 giugno del 1998 ed ha proceduto alla relativa approvazione con la decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005[1]. Ne deriva che, ai sensi dell'art. 216 del TFUE, la Convenzione vincola le istituzione dell'Unione e gli Stati membri e conseguentemente, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, le disposizioni del trattato formano ormai parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione[2]. Con la firma e la ratifica della Convenzione, l'Unione europea ha assunto, quindi, l'impegno di migliorare l'efficacia della propria politica ambientale- soprattutto attraverso una maggiore sensibilizzazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali- e si è vincolata ad adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'accordo.

In particolare, per dare attuazione alla Convenzione, l'Unione europea ha adottato due direttive nel 2003[3], volte a disciplinare il I e il II pilastro della Convenzione, al fine di

[1] Decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005.

[2] Sul punto, cfr., per tutte, la sentenza dell'8 marzo 2011, resa nella causa C-240/09, che fa scaturire da ciò la competenza della Corte di giustizia a statuire in via pregiudiziale in merito all'interpretazione del trattato.

[3] La direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio e la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del

assicurare l'applicazione uniforme del trattato da parte degli Stati membri. La direttiva volta a trasporre il III pilastro e a dare attuazione all'art. 9 della Convenzione- in aggiunta alle previsioni sull'accesso alla giustizia già recate dalle menzionate direttive- non ha, invece, visto finora la luce, sebbene la Commissione europea abbia presentato una proposta in tal senso fin dal 2003[4].

Accanto alle misure di diritto derivato, rivolte agli Stati membri, l'Unione europea ha inteso assicurare che anche il diritto rivolto alle proprie istituzioni fosse in sintonia con la Convenzione ed ha adottato a tale scopo una normativa che concerne, per l'appunto, l'applicazione della Convenzione da parte delle istituzioni e degli organi comunitari. Si tratta del regolamento (CE) 6 settembre 2006, n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (il c.d. Regolamento di Aarhus; di seguito, anche: il Regolamento)[5], entrato in vigore il 28 settembre 2006, che reca la disciplina di trasposizione di tutti e tre i pilastri della Convenzione, secondo la scelta di disciplinare i tre pilastri della Convenzione mediante un unico strumento normativo, che risponde all'esigenza di razionalizzare la normativa di settore mediante la fissazione di disposizioni comuni e di accrescere la trasparenza nell'attuazione della disciplina convenzionale internazionale da parte delle istituzioni e degli organi comunitari[6].

1.2) IL REGOLAMENTO (CE) N. 1367 DEL 6 SETTEMBRE 2006

Come si è già accennato e si vedrà meglio in prosieguo, la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, volta a stabilire un insieme minimo di regole comuni applicabili a tutti gli Stati membri, non è stata finora adottata, per via della resistenza manifestata da alcuni Stati membri[7], che ne hanno evidenziato segnatamente la contrarietà al

---

Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Si consideri che al tempo dell'adozione delle menzionate direttive, la Convenzione era stata solo sottoscritta dall'Unione europea, ma non ancora ratificata.

[4] Cfr. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM/2003/624 def. del 24 ottobre 2003, presentata dalla Commissione.

[5] In merito alle modalità di applicazione del Regolamento, in relazione alle richieste di riesame interno degli atti amministrativi, cfr. la Decisione 13 dicembre 2007, n. 2008/50/CE della Commissione europea.

[6] Si veda, in proposito, il quinto considerando del preambolo del Regolamento.

[7] In proposito, si veda C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 291, il quale osserva che "*Due to the considerable objections raised in the Council by certain Member States, this proposal never saw the light of day, with some of the opinion that*

principio di sussidiarietà e la lesività delle competenze esclusive spettanti agli stessi. Ne consegue che il Regolamento di Aarhus rappresenta l'unica fonte europea che ha dato attuazione, seppure solo in parte, all'art. 9, par. 3, della Convenzione[8]. Dal preambolo del Regolamento, si evince la stretta interazione che sussiste tra la Convenzione e il diritto europeo in materia ambientale[9]. Si consideri, infatti, che il trattato si pone in linea di continuità con i principi di trasparenza e di partecipazione già affermati dalla normativa europea ambientale, considerato del resto che in fase di predisposizione della Convenzione gli estensori della stessa trassero ampia ispirazione dall'ordinamento comunitario.

Prima di procedere all'esame delle previsioni del Regolamento specificamente dedicate all'accesso alla giustizia, occorre soffermarsi brevemente sui principali aspetti della disciplina dallo stesso recata, non senza prima evidenziare che la base giuridica su cui si fonda il Regolamento è rappresentata dall'art. 192 del TFUE (ex art. 175, par. 1, del TCE), in quanto lo stesso intende facilitare il conseguimento degli obiettivi della politica ambientale europea, definiti all'art. 191 del TFUE (ex art. 174 del TCE).

Innanzitutto, in merito all'ambito di applicazione soggettivo, il Regolamento concerne qualsiasi istituzione, organo, agenzia o ufficio pubblico creati dal Trattato o sulla base del medesimo[10]. Sono eccettuati le istituzioni e gli organi comunitari che agiscono nell'esercizio

---

the subsidiarity principle should preclude the EU from taking up this matter. Since then, little has been done to streamline what currently constitutes a 'patchwork' of various provisions. As a result, some EU environmental rules are likely not to be enforceable in Member States". Si veda, in proposito, l'allegato della decisione 2005/370, che contiene una dichiarazione dell'allora Comunità europea, resa ai sensi dell'art. 19 della Convenzione, in cui si enuncia che "gli strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione dato che sono connessi a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità europea di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della convenzione […] pertanto, i suoi Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi all'atto dell'approvazione della convenzione da parte della Comunità europea e continueranno ad essere responsabili, a meno che e fino a che la Comunità, nell'esercizio delle competenze conferitele dal trattato CE, non adotti disposizioni di diritto comunitario che disciplinino l'attuazione di detti obblighi".

[8] In proposito, cfr. G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 3-4, 2012, p. 621.

[9] Cfr. il secondo e il quarto considerando del preambolo del Regolamento.

[10] Il settimo considerando del Regolamento recita, infatti, che "la Convenzione di Aarhus detta una definizione molto ampia di 'autorità pubblica'. L'idea di fondo è che ogniqualvolta viene esercitato il potere pubblico, gli individui e le loro organizzazioni dovrebbero godere di determinati diritti. È pertanto necessario che le istituzioni e gli organi comunitari soggetti alle disposizioni del presente regolamento siano definiti in modo altrettanto ampio e funzionale". In proposito, cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 304, il quale include nel novero delle autorità pubbliche anche l'Agenzia europea sulle sostanze chimiche e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, mentre

del potere giudiziario e legislativo. In merito a tale eccezione, va peraltro precisato che, per motivi di coerenza con quanto dispone il regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (meglio noto come "regolamento sulla trasparenza"), le disposizioni del Regolamento che disciplinano l'accesso alle informazioni ambientali si applicano anche alle istituzioni e agli organi dell'UE che agiscono nell'esercizio del potere legislativo.

Il Regolamento definisce la nozione di autorità pubblica in modo funzionale e in termini molto ampi, proprio al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione. In proposito, si consideri, infatti, che "l'idea di fondo è che ogniqualvolta viene esercitato il potere pubblico, gli individui e le loro organizzazioni dovrebbero godere di determinati diritti"[11], quali i diritti procedurali sanciti dalla Convenzione.

Altrettanto ampia è la nozione di "informazione ambientale"[12], che ricalca quella recata dal trattato. Diversamente da quest'ultima, il Regolamento fornisce anche la definizione di "piani e programmi in materia ambientale"[13], segnatamente per esigenze di certezza

---

esclude l'Agenzia europea per l'ambiente o per la sicurezza alimentare europea, atteso il carattere non vincolante dei loro atti. In ogni caso, l'Autore afferma la necessità di una valutazione caso per caso.

[11] Così, il settimo considerando del preambolo del Regolamento.

[12] Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. d), del Regolamento si intendono per "'informazioni ambientali': qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale riguardante: i) lo stato degli elementi dell'ambiente quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, comprese le zone umide, le zone costiere e marine, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché l'interazione fra questi elementi; ii) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui al punto i); iii) le misure (compresi i provvedimenti amministrativi) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui ai punti i) e ii), nonché le misure o le attività intese a proteggere i suddetti elementi; iv) i rapporti sull'attuazione della normativa ambientale; v) le analisi costi-benefici ed altre analisi e ipotesi economiche utilizzate nell'ambito delle misure e attività di cui al punto iii); vi) lo stato di salute e la sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, se del caso, le condizioni di vita delle persone, i siti e gli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto i) o, attraverso tali elementi, da uno qualsiasi dei fattori di cui ai punti ii) e iii)".

[13] Ai sensi dell'art. 2, comma1, lett. e), del Regolamento si intendono per "'piani e programmi in materia ambientale', i piani e i programmi: i) elaborati ed eventualmente adottati da un'istituzione o da un organo comunitario; ii) previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative; e iii) che contribuiscono o possono incidere significativamente sulla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale comunitaria stabiliti nel sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente o in successivi programmi d'azione generali in materia ambientale. Si considerano piani e programmi in materia ambientale anche i programmi d'azione generali in materia ambientale. La definizione non comprende i piani e i programmi finanziari o di bilancio, in particolare quelli che stabiliscono come debbano essere finanziati progetti o attività particolari o quelli relativi ai bilanci annuali proposti, i programmi di lavoro interni delle istituzioni o organi comunitari o i piani e programmi di emergenza destinati esclusivamente a scopi di protezione civile".

giuridica. In proposito, nel preambolo[14] si precisa come la definizione in parola debba tenere conto del contributo che detti piani e programmi apportano al conseguimento degli obiettivi e delle priorità della politica ambientale europea, nonché della capacità degli stessi di incidere significativamente sulla realizzazione di tali obiettivi e priorità. In particolare, si evidenzia come la definizione includa, da un lato, anche i programmi d'azione generali in materia ambientale, dall'altro, non comprenda i piani e i programmi finanziari o di bilancio, i programmi di lavoro interni delle istituzioni od organi comunitari e i piani e programmi di emergenza relativi esclusivamente a scopi di protezione civile.

In merito alla nozione di "atto amministrativo", il Regolamento si riferisce a "qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale, adottato da un'istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti". Pertanto, l'atto amministrativo oggetto di riesame interno deve soddisfare tre diversi requisiti[15]: deve rivestire portata individuale; deve avere effetti esterni ed essere giuridicamente vincolante; deve essere adottato in base al diritto ambientale. Il Regolamento considera, inoltre, "omissione amministrativa" la mancata adozione, da parte di un'istituzione o degli organo comunitario a ciò vincolati, di uno degli atti ricadenti nella menzionata nozione di atto amministrativo.

Facendo leva sulla possibilità, riconosciuta dalla Convenzione, di escludere dal proprio ambito di applicazione gli atti adottati nell'esercizio del potere giudiziario, il Regolamento sottrae gli atti e le omissioni delle istituzioni o degli organi comunitari riconducibili all'esercizio dell'attività di controllo amministrativo[16] relativa ad alcuni settori, che il Regolamento indica mediante il rinvio alle norme del trattato che recano la relativa

[14] Cfr. il nono considerando del preambolo del Regolamento.

[15] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 305.

[16] In dottrina si è posta la questione di come vada interpretata l'espressione "in qualità di organi di controllo amministrativo": cfr. J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, p. 215. In particolare, i menzionati Autori affermano come "*It is in particular questionable to see the Commission's decisions in the area of competition law on the same footing as its role in infringement proceedings. Can one really say that, in the area of competition law, the Commission is acting in an administrative review capacity? In our view the Commission is only exercising decision-making competences like in any other area where it possesses decision-making authority. What makes a decision of the Commission applying competition rules in individual cases so significantly different from any other decision it can take? One could even ask if it is necessary at all to exclude decisions related to the application of the competition rules".*

disciplina. In definitiva, il Regolamento considera che in tali casi le istituzioni e gli organi comunitari agiscano in qualità di organi di controllo amministrativo. In particolare, si tratta delle procedure di infrazione (artt. 258 e 260 del TFUE), dei ricorsi al mediatore (art. 228 del TFUE) e dei procedimenti dinanzi all'OLAF[17] (art. 325 del TFUE), nonché delle attività disciplinate dalle regole di concorrenza (artt. 101, 102, 106 e 107 del TFUE).

Ciò posto, in attuazione della Convenzione, il Regolamento amplia, con riguardo alla materia ambientale, la portata del diritto di accesso alle informazioni, già disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In particolare, il Regolamento estende l'ambito di applicazione soggettivo, includendo qualsiasi istituzione od organo comunitario, e non solo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, come previsto dal regolamento (CE) n. 1049/2001. In merito alle eccezioni al diritto di accesso[18], il Regolamento amplia e riduce, al contempo, la portata del regolamento (CE) n. 1049/2001, in quanto, da un lato, impone che i motivi di rifiuto dell'accesso vadano interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che la rivelazione di dette informazioni persegue; dall'altro, considera sussistente un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, qualora le informazioni richieste riguardino le emissioni nell'ambiente, così come ammette la possibilità di diniego di accesso, allorché la divulgazione delle informazioni possa ripercuotersi negativamente sulla tutela dell'ambiente a cui si riferiscono le informazioni, come per esempio nel caso delle informazioni riguardanti i siti di riproduzione delle specie rare.

Un aspetto di particolare interesse è rappresentato dalla circostanza che il Regolamento amplia in modo considerevole il novero dei soggetti legittimati all'esercizio del diritto di accesso, in quanto scinde il collegamento che il regolamento (CE) n. 1049/2001 pone tra titolarità del diritto, da un lato, e cittadinanza, residenza, ubicazione della sede sociale

[17] L'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

[18] In relazione alle eccezioni al diritto di accesso, di cui all'art. 4, par. 2, della direttiva e, in particolare, alla soluzione interpretativa che consente di prendere in considerazione cumulativamente diversi motivi di rifiuto, nessuno già di per sé in grado di prevalere sulla *disclosure* delle informazioni ambientali, al fine di evitare il rischio della concessione di un accesso sproporzionato e, quindi, illegittimo, si veda la sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2011, resa nella causa C-71/10, *Office of Communication c. Information Commissioner*.

dall'altro. In altri termini, in caso di informazioni ambientali, il Regolamento estende la titolarità del diritto di accesso previsto dal regolamento (CE) n. 1049/2001 a qualsiasi persona fisica o giuridica, senza distinzioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità, sulla residenza, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo dell'attività, diversamente da quanto prevede il regolamento (CE) n. 1049/2001 in relazione alle informazioni attinenti ad ambiti diversi dalla materia ambientale, che possono essere richieste solo dai cittadini dell'Unione e dalle persone fisiche o giuridiche che risiedono o hanno la sede sociale in uno Stato membro. In proposito, si è evidenziato come l'ampia legittimazione all'accesso alle informazioni ambientali si spieghi alla luce del carattere di interessi "a doppia dimensione", proprio degli interessi coinvolti da decisioni che hanno un impatto sull'ambiente: "essi possono vedersi, cioè, contemporaneamente, come espressione di esigenze facenti capo a singoli privati e come aspirazioni di una collettività o 'della' collettività in generale"[19]. In particolare, nel caso dell'accesso alle informazioni ambientali si osserva come lo stesso realizzi, da un lato, l'interesse del richiedente di conoscere la documentazione oggetto di accesso, dall'altro, l'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente e alla tutela della salute dei cittadini.

Anche in ordine all'oggetto dell'accesso, si registra un'apertura da parte del Regolamento, sia nel senso di rendere progressivamente disponibili le informazioni ambientali direttamente al pubblico, in banche dati elettroniche facilmente accessibili attraverso le reti pubbliche di telecomunicazioni; sia mediante l'ampliamento del novero delle informazioni ambientali accessibili, come quelle attinenti ai passi compiuti nelle procedure di infrazione al diritto comunitario a partire dalla fase di parere motivato oppure quelle contenute negli studi sull'impatto ambientale e sulla valutazione dei rischi relativi agli elementi ambientali[20].

In ordine alla partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, il Regolamento si occupa solo di una delle tre ipotesi di partecipazione previste dalla Convenzione, rappresentata dalla partecipazione del pubblico riguardo ai piani e ai programmi in materia

[19] Così G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, cit., p. 621.
[20] Cfr. l'art. 4 del Regolamento.

ambientale. In definitiva, il Regolamento si limita, da un lato, ad attuare le disposizioni giuridicamente vincolanti della Convenzione[21]; dall'altro lato, non prende in considerazione la partecipazione del pubblico alle decisioni relative all'autorizzazione di alcune attività specifiche[22]- sul presupposto che dette decisioni siano adottate dagli Stati membri a livello locale, regionale o nazionale, e non a livello comunitario[23]-, né contempla il caso della partecipazione del pubblico alle decisioni riguardanti attività diverse da quelle summenzionate[24], che possono avere effetti significativi sull'ambiente e per le quali la Convenzione prevede che siano le Parti stesse a stabilire se l'attività proposta soggiace o meno alla disciplina recata dal trattato. In proposito, è stato osservato[25] che, mentre la lettera a) dell'art. 6, par. 1, della Convenzione concerne le "*decisions on wheter to permit proposed activities listed in annex I*", laddove l'uso del verbo "*to permit*" comporta l'esclusione dall'ambito di applicazione della previsione delle "*decisions relevant to, but not directly permitting, these activities*"; la lettera b) dell'art. 6, par. 1, della Convenzione riguarda le "*decisions on proposed activities not listed in annex I*", nel cui novero potrebbero rientrare le "*decisions at the EC level which influence the granting of permission for Annex I activities indirectly and which are not covered by Article 6(1)(a)* […], *like numerous other decisions made by EC 'institutions' that have a significant effect on the environment*"[26].

[21] La disposizione sulla partecipazione della Convenzione, giuridicamente non vincolante, è quella recata dall'art. 8 della Convenzione. In definitiva, il Regolamento non considera l'ipotesi della partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale. In proposito, va evidenziato come il Parlamento europeo, nella risoluzione legislativa sulla proposta di Regolamento (COM(2003) 622 – C5-0505/2003 – 2003/0242(COD)), ha avanzato la proposta di introdurre la partecipazione anche in relazione all'elaborazione delle politiche in materia ambientale, ma la stessa è stata recepita solo nel preambolo del Regolamento (il diciassettesimo considerando), laddove si richiama la circostanza che "la convenzione di Aarhus impone inoltre alle parti di adoperarsi, nella misura opportuna, per consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione delle politiche in materia ambientale".

[22] Sono le attività indicate nell'allegato I della Convenzione, a cui rinvia l'art. 6, par. 1, a) della Convenzione.

[23] Sul punto, cfr. p. 13 della comunicazione COM(2003)622, recante la proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea. Si veda, anche, V. Rodenhoff, *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community*, RECIEL 11 (3) 2002, p. 352; J. H. Jans, *Judicial Dialogue, Judicial Competition and Global Environmental Law. A Case Study on The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, in (*Avosetta Series*, 10) (pp. 143-166). Groningen: Europa Law Publishing, p. 148.

[24] Il riferimento è alle attività indicate nell'allegato I.

[25] Cfr. V. Rodenhoff, *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community*, cit., p. 352 ss..

[26] Secondo V. Rodenhoff, *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community*, cit., p. 353, "*A broad interpretation of Article 6(1)b would imply that any decision relating to a proposed activity which may have a significant effect on the environment should be subject to the requirements of Article 6 […]. It could cover all types of activities not listed in Annex I, including decisions to set up*

Peraltro, la scelta dell'Unione europea è stata quella di interpretare detta fattispecie in modo restrittivo, includendo nella previsione solo le attività simili a quelle recate dall'allegato I, ma non ricomprese nello stesso, per le quali le decisioni non sono pertanto adottate a livello comunitario. In proposito, è possibile sostenere che una maggiore considerazione del dato letterale e, soprattutto, dello scopo della Convenzione di garantire la massima partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, deporrebbe per l'adozione di un'interpretazione estensiva della norma, tenuto conto oltretutto degli effetti che la scelta effettuata esplica sul diritto di accesso alla giustizia garantito dal terzo pilastro della Convenzione, come si vedrà oltre. In ogni caso, la scelta operata con il Regolamento di escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione le decisioni non immediatamente connesse all'autorizzazione di attività specifiche finisce per preferire esigenze di celerità dell'*iter* procedurale (sul presupposto che la partecipazione debba essere proporzionata all'incidenza delle decisioni sugli interessi del pubblico, per cui tanto meno la decisione incide su detti interessi, tanto minore sarà il coinvolgimento assicurato al pubblico; e sull'assunto che la partecipazione sia tanto più efficace quanto più venga assicurata in una fase prossima all'assunzione della decisione finale, per via del maggiore coinvolgimento del pubblico), a quelle di partecipazione a tale *iter*, e non tiene adeguatamente conto della circostanza che non sempre la decisione finale di autorizzazione dell'intervento è la sola a condizionare la realizzazione dello stesso, come nel caso delle decisioni adottate a livello comunitario di cofinanziamento degli interventi delle attività elencate nell'allegato I e delle altre attività capaci di avere effetti significativi sull'ambiente[27].

Diversamente dalla Convenzione, il Regolamento reca la definizione [28] dei "piani e programmi in materia ambientale" (oggetto di partecipazione) e ciò per ragioni di certezza

---

advisory committees, or decisions under the EC Treaty's competition provisions relating to state aid, and might even cover activities relevant to the permission of activities listed in Annex I of the Convention, like the granting of funding" e, in proposito, cita (alla nota 113) il caso T-585/93 e C-321/95P, *Greenpeace and Others* c. Commissione.

[27] Nella proposta COM(2003)622 la Commissione europea affronta espressamente la questione delle decisioni di carattere finanziario riguardanti le attività soggette alle disposizioni del Regolamento e motiva l'esclusione in virtù del fatto che la partecipazione sarebbe già di norma prevista nel quadro della procedura di autorizzazione di ciascuna delle attività contemplate dalla Convenzione.

[28] Cfr. l'art. 2, par. 1, lett. e), del Regolamento.

giuridica e secondo un'accezione sufficientemente ampia, tale da comprendere anche quelle misure che costituiscono piani e programmi nella sostanza, pur non essendo denominate tali. Inoltre, il Regolamento disciplina le modalità di esercizio del diritto di partecipazione, secondo termini ragionevoli e con l'intento di assicurare una partecipazione effettiva, tale da consentire al pubblico di intervenire quando tutte le alternative sono ancora praticabili. In linea con i propri scopi e quelli della Convenzione, il Regolamento rimette alle istituzioni e agli organi comunitari la selezione del pubblico ammesso a partecipare, da individuare in chi subisce o può subire gli effetti di un piano o di un programma o che ha un interesse in relazione ad essi (*i.e*. il pubblico interessato). Infine, per quanto concerne gli esiti della partecipazione, il Regolamento dispone che, nel decidere riguardo ad un piano o ad un programma in materia ambientale, le istituzioni e gli organi comunitari debbano tenere debitamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico ed informare il pubblico in merito al piano o al programma e alle motivazioni e considerazioni su cui si basa la decisione, inclusa l'informazione relativa alla partecipazione del pubblico, consentendo in tale modo anche una verifica da parte dell'opinione pubblica della correttezza dell'operato dell'istituzione, che conserva pur sempre la propria discrezionalità nell'assunzione delle decisioni.

Con riferimento all'accesso alla giustizia[29], le disposizioni recate dal Titolo IV del Regolamento, rubricato "Riesame interno e accesso alla giustizia" (artt. 10, 11 e 12), intendono dare attuazione al terzo pilastro della Convenzione. In particolare, il Regolamento segue un approccio bifasico, in quanto inizialmente apre la strada al riesame interno degli atti amministrativi adottati dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea e solo successivamente prevede la possibilità di ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia.

In merito alla tutela del diritto di accesso alle informazioni, disciplinata dall'art. 9, par. 1, della Convenzione, il Regolamento si limita ad estendere le disposizioni recate dal regolamento (CE) n. 1049/2001[30] alle richieste di informazioni ambientali detenute da

[29] In proposito, si vedano M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 412 ss; L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 62 ss.; C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 287 ss..

[30] Si tratta degli artt. 7 e 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

istituzioni e organi comunitari diversi dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. In particolare, la disciplina recata dal regolamento (CE) n. 1049/2001 prevede la possibilità di attivare una procedura di conferma del rifiuto di accesso, a cui segue- ove l'istituzione o l'organo comunitario ribadiscano detto rifiuto o non rispondano entro i termini previsti- la possibilità di esperire ricorso giurisdizionale o di presentare denuncia al mediatore europeo[31], rispettivamente a norma degli artt. 263 e 228 del TFUE.

Per quanto concerne la tutela del diritto di partecipazione, di cui all'art. 9, par. 2, della Convenzione, che richiama l'art. 6 del trattato, detta protezione non è disciplinata dal Regolamento, in quanto- come ha precisato la Commissione europea[32]- le decisioni cui si riferisce l'articolo 6 della Convenzione normalmente non sono assunte a livello comunitario, bensì a livello nazionale. In ogni caso, facendo rientrare nell'ambito della nozione di "diritto ambientale" le disposizioni sul diritto di partecipazione, la Commissione europea ritiene che l'accesso alla giustizia in relazione a detto diritto sia possibile nel quadro della procedura generale istituita per dare attuazione all'articolo 9, par. 3, della Convenzione. Invero, l'art. 9, par. 2, della Convenzione dispone che l'accesso alla tutela possa essere garantito (pertanto, con previsione di carattere facoltativo) non solo "per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni" soggetti alle disposizioni dell'art. 6 della Convenzione, ma anche ad altre pertinenti disposizioni della Convenzione- nei casi previsti dal diritto nazionale e fatta salva la possibilità di ricorrere anche all'art. 9, par. 3, della Convenzione[33]-, tra le quali rientra altresì l'art. 7 della Convenzione, che rappresenta l'unica disposizione sulla partecipazione che il Regolamento ha inteso attuare[34]. Peraltro, il Regolamento non ha esteso la tutela prevista dall'art. 9, par. 2, della Convenzione in modo tale da ricomprendere nell'ambito di applicazione di detta norma anche le previsioni che attuano l'art. 7 della Convenzione. La contestazione di "ogni decisione, azione o omissione"

[31] Si consideri, peraltro, che le decisioni del mediatore europeo non hanno carattere vincolante (cfr., per tutte, la sentenza 25 ottobre 2007, resa nella causa C-167/06P) e, sotto tale profilo, quindi, non soddisfano il requisito richiesto dall'art. 9, par. 1, della Convenzione, a mente del quale "le decisioni definitive prese a norma del presente paragrafo sono vincolanti per l'autorità pubblica in possesso delle informazioni".

[32] Si veda la già citata proposta COM(2003)622, p. 16.

[33] Cfr. UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 202.

[34] Cfr. l'art. 9 del Regolamento. In tale senso si veda UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 202.

relativa alla partecipazione del pubblico è possibile, pertanto, solo mediante il ricorso alla procedura generale prevista per dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione (come dispone espressamente l'art. 9, par. 2, della Convenzione, che fa salva l'applicazione del paragrafo 3 dell'art. 9[35]) e, quindi, con i limiti e le criticità di cui si dirà immediatamente di seguito.

Con riferimento al recepimento di quest'ultima norma della Convenzione, va innanzitutto precisato che il Regolamento limita la legittimazione ad agire alle sole ONG (quelle che soddisfano i requisiti indicati all'art. 11 del Regolamento), escludendo gli altri membri del pubblico. La Commissione europea ha giustificato detta limitazione, osservando che la stessa "è da ritenersi compatibile con l'articolo 9, paragrafo 3 della convenzione, che consente alle Parti contraenti di stabilire i criteri per il riconoscimento della legittimazione ad agire ai membri del pubblico" [36] ; argomentazione criticabile anche alla luce dell'interpretazione che il Compliance Committee ha fornito della clausola "*where they* [i membri del pubblico] *meet the criteria, if any, laid down in its national law*". Come si è già avuto modo di evidenziare, tale clausola mira ad introdurre una limitazione alle Parti per impedire che le stesse prevedano criteri troppo restrittivi, trasformando l'accesso alla giustizia- che la Convenzione configura in termini di "regola"- in un'eccezione. La Commissione europea ha, inoltre, sostenuto che l'estensione di detta legittimazione a tutti i membri del pubblico non sarebbe stata una soluzione praticabile per adeguare il diritto comunitario alle previsioni dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, in quanto avrebbe richiesto la modifica delle disposizioni del trattato CE (di quelli che allora erano gli artt. 230 e 232

[35] In merito alla tutela del diritto di partecipazione va precisato che la giurisprudenza della Corte di giustizia fa discendere dalla partecipazione all'*iter* procedimentale di adozione di atti concernenti determinati settori (come quello degli aiuti di stato, della concorrenza o dell'*antidumping*) o dalla legittimazione a detta partecipazione la possibilità di accedere alla giustizia per far valere il mancato rispetto di detto diritto procedurale, ma anche per contestare la legittimità dell'atto sotto differenti profili (cfr., per tutte, sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 1983, resa nella causa C-191/82, *Federation de l'industrie del'huilerie de la CEE* (*Fediol*) c. Commissione delle Comunità Europee; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 1996, 11 luglio 1996, resa nelle cause riunite T-542/93, T-543/93 e T-546/93, *Métropole Télévision* c. Commissione*;* sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1988, resa nelle cause riunite C-67/85, C-68/85 e C-70/85, *Van der Kooy* e a. c. Commissione; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2007, resa nella causa T-170/06, *Alrosa* c. Commissione). In altri termini, dal riconoscimento del diritto procedurale di partecipazione la giurisprudenza europea deduce la meritevolezza dell'interesse vantato dal soggetto titolare di tale diritto, che non è quindi chiamato a dimostrare altrimenti la titolarità dell'interesse all'impugnazione dell'atto.

[36] Così la già citata proposta COM(2003)622, p. 17.

del TCE ed oggi, rispettivamente, gli artt. 263 e 265 del TFUE), non realizzabile attraverso strumenti di diritto derivato. In proposito, va peraltro precisato che nella risoluzione legislativa sulla proposta di Regolamento lo stesso Parlamento europeo[37] ha evidenziato come anche ai membri del pubblico diversi dalle ONG debba riconoscersi l'accesso ad un riesame interno, ove siano in gioco i loro interessi, e ciò allo scopo di allineare il Regolamento alla Convenzione[38].

In merito alla legittimazione ad agire delle ONG, la Commissione europea ha evidenziato come la stessa sia giustificata dal ruolo sempre più importante svolto da dette organizzazioni ai fini della salvaguardia dell'ambiente a livello nazionale e internazionale[39].

In merito alla legittimazione ad agire delle ONG, il Regolamento circoscrive la stessa alle associazioni che presentano i requisiti indicati all'art. 11, a mente del quale occorre che l'organizzazione: a) sia una persona giuridica indipendente, senza fini di lucro, a norma del diritto nazionale o della prassi dello Stato membro; b) abbia come obiettivo primario dichiarato la promozione della tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; c) sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo della protezione dell'ambiente; d) presenti una richiesta di riesame interno il cui oggetto rientri nello scopo e nelle attività dell'organizzazione[40]. Diversamente dalla proposta inizialmente presentata dalla Commissione[41], il Regolamento non prevede alcuna procedura di riconoscimento delle

[37] Cfr., la risoluzione legislativa sulla proposta di Regolamento (COM(2003)622 – C5-0505/2003 – 2003/0242(COD)), p. 19.

[38] Cfr. la motivazione all'emendamento 24, relativo all'art. 9, par. 1, co. 1, della proposta di Regolamento, formulato dal Parlamento europeo.

[39] Nella proposta di Regolamento COM(2003) 622 citata, p. 18, la Commissione europea precisa inoltre che "la partecipazione di tali organizzazioni ai procedimenti in materia ambientale può essere estremamente utile, in quanto esse assumono il ruolo di difensori dell'ambiente e possono spesso contare su personale ben preparato, motivato e qualificato".

[40] E' innegabile, peraltro, che rispetto al quadro normativo europeo previgente all'adozione del Regolamento, quest'ultimo finisca per "dilatare i canoni di legittimazione- sia sostanziale che processuale- sino a ricomprendere le Organizzazioni non governative (ONG)", come osserva D. Siclari, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 407, il quale sottolinea anche che "la dilatazione dei soggetti legittimati ha portato ad una visione assai pregnante della salvaguardia dell'ambiente al punto che essi potranno, anche se estranei al procedimento, richiedere all'amministrazione la riforma della decisione adottata".

[41] L'art. 13 della proposta di Regolamento COM(2003)622 disciplinava la procedura di riconoscimento dei soggetti abilitati alla richiesta di riesame, prevedendo sia una procedura preliminare di riconoscimento, sia un riconoscimento caso per caso ("riconoscimento ad hoc").

ONG[42], in tal modo ampliando il novero delle associazioni legittimate ad agire. Rispetto al testo della menzionata proposta è anche scomparso- ed opportunamente, atteso il disposto dell'art. 3 della Convenzione, che vieta qualsiasi discriminazione fondata su criteri territoriali (sede o centro effettivo delle attività)- il requisito concernente l'ambito geografico di azione[43].

Si è già detto di come il Regolamento segua un approccio bifasico, in quanto prevede che prima di adire la Corte di giustizia si debba attivare la procedura di riesame interno degli atti amministrativi adottati dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea. Detto approccio mira, da un lato, a ridurre il contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia, dall'altro, all'adozione di un atto contro cui ricorrere. In particolare, attraverso la procedura di riesame all'autorità europea è data la possibilità di rivedere il proprio operato o, nel caso di omissione dell'adozione dell'atto, di agire[44].

La richiesta di riesame interno va presentata- nei termini prescritti e con l'indicazione della motivazione posta alla base del riesame- all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato l'atto o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo. Le modalità di applicazione del Regolamento con riguardo alle richieste di riesame interno sono disciplinate in dettaglio dalla decisione 13 dicembre 2007, n. 2008/50/CE. Soltanto successivamente all'esperimento del riesame interno è possibile proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia "a norma delle pertinenti disposizioni del trattato"[45], come si chiarirà meglio nel prosieguo.

La richiesta di riesame ha per oggetto gli atti amministrativi adottati ai sensi del diritto ambientale o le omissioni nell'adozione di atti amministrativi dovuti. In proposito, riveste

[42] La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale prevede, invece, il riconoscimento dei soggetti abilitati (cfr. gli artt. 8 e 9 della proposta).

[43] L'art. 12 della proposta di Regolamento COM(2003)622 prevedeva che i soggetti abilitati dovessero essere attivi a livello comunitario e, nel caso in cui fossero costituiti da più associazioni od organizzazioni coordinate aventi una struttura a base associativa, dette associazioni od organizzazioni dovessero riguardare almeno tre Stati membri. Non si richiede più nemmeno il requisito rappresentato dalla certificazione dei bilanci da parte di un revisore contabile. In proposito, va evidenziato che la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale richiede, invece, che i soggetti abilitati siano riconosciuti e che i ricorsi in materia ambientale dagli stessi proposti riguardino il loro ambito geografico specifico di azione (art. 5 della proposta citata).

[44] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 303.

[45] Così l'art. 12 del Regolamento.

particolare interesse l'introduzione da parte del Regolamento della categoria di "atto amministrativo europeo"[46]. Come in precedenza evidenziato, il Regolamento considera atto amministrativo "qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti", con esclusione delle misure adottate dalle istituzioni o dagli organi comunitari in qualità di organi di controllo amministrativo, in applicazione delle disposizioni indicate nell'art. 2, par. 2, del Regolamento. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, per stabilire la portata di un atto, il giudice non deve fermarsi alla denominazione ufficiale dello stesso, ma deve tener conto in primo luogo dell'oggetto e del contenuto dell'atto[47]. Inoltre, un atto riveste portata generale quando si applica a situazioni determinate oggettivamente e spiega i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto[48].

Per essere oggetto di richiesta di riesame, gli atti amministrativi devono essere adottati ai sensi del diritto ambientale. Il Regolamento indentifica il diritto ambientale con la "normativa comunitaria che, a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, stabiliti nel trattato: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale" [49]. La circostanza che il Regolamento prescinda, nell'individuazione della normativa comunitaria, dalla base giuridica posta a fondamento della stessa, consente di

[46] L'avvocato generale Niilo Jaaskinen osserva nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 127, che "in mancanza di qualsiasi definizione della nozione di atto amministrativo in altre fonti del diritto dell'Unione, si tratta di una definizione ad hoc nel regolamento di Aarhus la cui portata resta difficile da delimitare".

[47] Cfr. la sentenza del 14 dicembre 1962 della Corte di giustizia, resa nelle cause riunite C-16/62 e C-17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* e a. c. Consiglio.

[48] Cfr. le sentenze della Corte del 21 novembre 1989, C-244/88, *Usines coopératives de déshydratation du Vexin* e a. c. Commissione, punto 13, e del 15 gennaio 2002, C-171/00 P, *Libéros* c. Commissione, punto 28; sentenza del Tribunale del 1° luglio 2008, *Região autónoma dos Açores* c. Consiglio, T-37/04; ordinanza dell'8 aprile 2008 della Corte di giustizia, C-503/07 P, *Saint-Gobain Glass Deutschland* c. Commissione, punto 71. Si consideri, inoltre, che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea le limitazioni o le deroghe di natura temporanea o di portata territoriale contenute in un provvedimento fanno parte integrante delle disposizioni complessive in cui figurano e partecipano della natura generale di queste.

[49] Così l'art. 2, par. 1, lett. f), del Regolamento.

includere nella nozione di diritto ambientale anche norme che non sono direttamente riconducibili all'art. 191 del TFUE. In ogni caso, nella definizione di diritto ambientale il Regolamento pone l'accento sul perseguimento degli obiettivi della politica ambientale comunitaria e, in particolare, sulla tutela e sul miglioramento dell'ambiente, compresa la salute umana e la protezione delle risorse naturali, trattandosi di disciplina in costante evoluzione.

In dottrina si è sostenuto che in merito a tale profilo il principio di integrazione della tutela dell'ambiente nelle altre politiche europee potrebbe rivestire un ruolo significativo. L'applicazione di detto principio comporterebbe, infatti, l'ampliamento della gamma delle misure che ricadono nell'ambito di applicazione della procedura di revisione interna[50]. Inoltre, è stato evidenziato[51] come numerosi atti il cui obiettivo non è quello di proteggere l'ambiente "*are likely to contribute to the impairment of ecosystems*".

Infine, in merito alla tipologia di censure che le ONG possono sollevare in sede di riesame interno, il Regolamento non fornisce indicazioni. In ogni caso, si ritiene che si possano denunciare sia vizi di legittimità formale, che vizi di legittimità sostanziale[52].

---

[50] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 306. Critici in merito al ricorso al principio d'integrazione sono J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, cit., p. p. 216, i quali affermano che "*Of course, one could say that, accord- ing to the integration principle of Article 6 EC all Community policies should contribute to the pursuit of the environmental objectives of the Treaty. But, in that interpretation the clause 'under environmental law' becomes meaningless at all. If it was not the intention to significantly restrict the scope of the internal review procedure, why on earth did the European legislature include in Article 10(1) the term 'under environmental law'?*".

[51] N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret Environnement et Marché Interieur* (Editions de l'Université de Bruxelles 2010) 195.

[52] In tale senso si è espresso di recente il *Compliance Committee* in relazione ad una comunicazione riguardante la Germania (cfr. *Findings and recommendations* del 20 dicembre 2013, relative alla comunicazione ACCC/C/2008/31), punto 90). Cfr. M. Pallemaerts, *Compliance by the European Community with its obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention'* (IEEP 2009) 21. Sul punto, si vedano le critiche formulate da J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, cit., p. 217: "*And we could not assume that the institution, under the text of the Commission's proposal was required in the internal review procedure to exercise not just a 'marginal' or 'discretionary' review, but a 'full' or 'merits' review. The text was not clear on that either. So the Commission's proposal raised the pertinent question of what are the legal standards in order to assess if the institutions have breached environmental law or not and how intense should this review be? Surprisingly, the already lamentable text of the Commission's proposal was even worsened. In the regulation any reference to a standard of review is omitted! Article 10 of the regulation just states the entitlement to an internal review procedure, without mentioning the applicable standards for such a review. Therefore, it is now completely unclear when a request for internal review is substantiated of not. This makes the duty for the institution to 'consider any such request' an empty shell. And it makes the right of the institution not to consider a request if the request is 'clearly unsubstantiated' a carte blanche to disregard any request".*

1.2.1) I PROFILI DI NON CONFORMITÀ DEL REGOLAMENTO DI AARHUS ALL'ART. 9, PAR. 3, DELLA CONVENZIONE

La disamina che precede consente di verificare la conformità alla Convenzione della disciplina recata dal Regolamento. Limitando l'analisi alle previsioni concernenti l'attuazione del terzo pilastro, emerge con tutta evidenza come il Regolamento presenti molteplici profili di non *compliance* rispetto alla disciplina sull'accesso alla giustizia recata dalla Convenzione. Ciò ha indotto la dottrina ad esprimere un giudizio complessivamente negativo sulla capacità della disciplina recata dal Regolamento di ampliare l'accesso alla giustizia e contribuire all'applicazione del diritto ambientale europeo[53] .

In merito al contrasto del Regolamento con la disciplina recata dalla Convenzione, va osservato in via preliminare che, "come si ricava dal già citato art. 216, par. 2, del TFUE ('gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni'), il rispetto degli accordi con Stati terzi […] costituisce al contrario un limite di legittimità degli atti di diritto derivato, che può portare all'annullamento di questi e che comunque implica l'obbligo di interpretare tali atti in maniera per quanto possibile conforme a detti accordi" [54] . Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea rappresentano, infatti, un parametro di legittimità degli atti delle istituzioni europee[55], che sono vincolate al relativo rispetto, ai

[53] La dottrina sottolinea, peraltro, come "*the last (Lisbon) amendment of article 263(4) TFEU could however make the difference*", aspetto che sarà trattato in prosieguo.
Così C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 307. Si veda, anche, M. Pallemaerts, *Access to environmental Justice at EU level. Has the Aarhus Regulation Improved the Situation?*, in M. Pallemaerts (a cura di), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and tensions between Conventional international Law and EU Environmental Law*, Groningen, *Europa Law Publishing*, 2011, pp. 309 ss..

[54] Così, R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2010, p. 131. Sul punto si vedano le sentenze della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA*, e del 19 febbraio 2009, causa C-228/06, *Soysal e Savatli*.

[55] Gli accordi conclusi dall'Unione europea vincolano la stessa. Ciò significa che gli atti normativi dell'Unione devono conformarsi a tali accordi; in caso contrario, l'atto normativo europeo è illegittimo. Inoltre, il contrasto con la Convenzione potrebbe comportare anche un illecito internazionale dell'Unione europea e la sua conseguente responsabilità, mentre- in base all'approccio monistico sotteso all'art. 216 del TFUE- l'incorporazione automatica delle disposizioni di diritto internazionale nel diritto dell'Unione può costituire "il fondamento per invalidare una disposizione di diritto derivato incompatibile con il diritto internazionale" (cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 33). In ogni caso, la preminenza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sugli atti di diritto derivato impone anche di interpretare questi ultimi, per quanto possibile, in maniera conforme ai suddetti accordi (punto 35 delle citate conclusioni). In generale, sul tema cfr. L. Sbolci, *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*, in *Riv. dir. int*., 4, 2012, p. 988 ss.. Peraltro, in più occasioni la giurisprudenza della Corte di giustizia ha affermato che "la validità […] degli atti emessi dalle istituzioni può essere influenzata da una norma di diritto internazionale qualora detta

sensi dell'art. 216, par. 2, del TFUE. Naturalmente, detti accordi sono comunque subordinati ai Trattati "dato che l'esercizio delle competenze internazionali dell'Unione deve avvenire nel rispetto delle regole materiali e procedurali in essi stabilite"[56]. Quanto precede va visto anche alla luce del fondamentale principio di diritto internazionale "*pacta sunt servanda*".

Passando all'esame degli aspetti di non conformità, va osservato innanzitutto come il Regolamento limiti la legittimazione alla procedura di riesame e al successivo accesso alla giustizia alle sole ONG ambientaliste (che possiedono i requisiti previsti dallo stesso), mentre non riconosce la medesima possibilità ai membri del pubblico diversi da dette associazioni[57], con ciò contraddicendo in modo evidente lo scopo stesso della Convenzione, che affida la realizzazione della protezione dell'ambiente alla società civile in tutte le sue articolazioni, ivi compresi i singoli individui[58]. E' vero che l'art. 9, par. 3, della Convenzione consente- peraltro in via meramente eventuale- alle Parti di introdurre criteri che i membri del pubblico devono soddisfare per promuovere i procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. Peraltro, la previsione di detti criteri- come si è già evidenziato- non può essere tale da frustrare lo

---

norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza" (così, la sentenza la sentenza del 12 dicembre 1972, resa nelle cause riunite C-21/72 e C-24/72, *International Fruit II)*; in altri termini, qualora la norma internazionale produca effetti diretti (cfr. anche la sentenza del 5 ottobre 1994, resa nella causa C-280/93, Germania c. Consiglio; la sentenza del 3 giugno 2008, resa nella causa C-308/06, *Intertanko*). In definitiva, secondo il menzionato orientamento giurisprudenziale, "le istituzioni dell'Unione non sarebbero vincolate al rispetto di obblighi posti da accordi che non producono effetti diretti. […] La tesi che la norma-parametro sia rilevante solo se produce effetti diretti appare difficilmente conciliabile con il testo dell'art. 216, par. 2, del TFUE, che non traccia distinzioni in proposito; viene del resto messa in pericolo la coerenza, che il Trattato intende certamente assicurare, tra l'attività normativa dell'Unione e la conclusione di accordi da parte dell'Unione stessa" (così, G. Gaja, A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2012, p. 246).

[56] Così, R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2010, p. 130. Si consideri che, a mente dell'art. art. 218, par. 11, del TFUE, uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono richiedere alla Corte di giustizia un parere circa la compatibilità di un accordo con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati.

[57] Sul punto si vedano M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 413; C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 304; L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 63.

[58] Ciò, nonostante nella proposta di Regolamento COM(2003)622 si legga che "l'applicazione dei vari principi della convenzione di Århus da parte delle istituzioni e degli organi comunitari dimostrerà la loro intenzione di assumere gli stessi obblighi degli Stati membri in relazione alle competenze comunitarie in materia ambientale. Ciò non soltanto garantirà una maggiore coerenza tra le politiche e le misure adottate a livello nazionale e a livello comunitario, ma costituirà anche un riconoscimento del fatto che spesso i problemi ambientali devono essere affrontati a un livello che trascende la dimensione nazionale".

spirito della Convenzione, attraverso l'esclusione *tout court* della legittimazione ad agire dei membri del pubblico diversi dalle ONG che possiedono i requisiti indicati dal Regolamento[59]. L'irragionevolezza di detta limitazione appare evidente ove la si confronti con la disciplina recata in proposito dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale[60], che nel dettare la disciplina che gli Stati membri sono chiamati a recepire per dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione, prevede la legittimazione anche in capo ai membri del pubblico diversi dalle ONG. Dai lavori legislativi che precedono l'adozione del Regolamento emerge la conferma della menzionata lacuna ed al contempo la ragione della stessa, in quanto si rileva che "[l']estensione della legittimazione ad agire a tutte le persone fisiche e giuridiche non è stata considerata una soluzione praticabile […] in quanto implicherebbe una modifica degli articoli 230 e 232 del trattato CE e non potrebbe quindi essere introdotta da norme di diritto derivato. La […] proposta limita la legittimazione ad agire [ai] […] 'soggetti abilitati'"[61]. In definitiva, come evidenziato dall'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P[62], il Regolamento ha finito segnatamente per integrare aspetti particolari relativi all'accesso alla giustizia, all'interno di un sistema comunitario prestabilito, mediante gli articoli da 9 a 13 del Regolamento medesimo[63].

Come si evidenzierà nel prosieguo, l'adesione alla soluzione interpretativa indicata nel presente lavoro in merito al requisito dell'interesse individuale di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE consentirebbe di estendere la legittimazione ad agire disciplinata dal Regolamento anche ai membri del pubblico diversi dalle ONG ambientaliste, con conseguente

[59] In dottrina, cfr., tra gli altri, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 304, il quale osserva come "*as a result, individuals are not covered by its scope. This exclusion seems at odds with article 9(3) of the Aarhus Convention, which confers the right of access to administrative and judicial procedures on 'members of the public'*".

[60] Cfr. la già citata proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM/2003/0624 def.).

[61] Si veda la proposta di regolamento COM(2003) 622 def., pag. 17.

[62] Si veda il punto 118 delle conclusioni.

[63] L'avvocato generale Niilo Jaaskinen precisa alla nota 134 delle conclusioni che "Infatti, per quanto riguarda l'accesso alla giustizia, erano applicabili gli ex articoli 230 CE e 232 CE che garantivano l'accesso alla giustizia dell'UE. Orbene, tali disposizioni non consentivano alla Comunità di ratificare la convenzione in quanto alcune delle disposizioni di tale convenzione sono più dettagliate o più ambiziose delle disposizioni comunitarie esistenti". Si veda sul punto COM(2003) 622 def.– COD 2003/0242, p. 3.

ampliamento dell'accesso alla giustizia e allineamento del diritto dell'Unione alla disciplina recata dal terzo pilastro della Convenzione.

Peraltro, i profili di non conformità del Regolamento alla normativa internazionale convenzionale non si riducono a quelli appena menzionati. Va, infatti, evidenziato come nel caso delle ONG ambientaliste la Convenzione operi una duplice presunzione, in quanto considera le stesse quale pubblico interessato (ove soddisfino i requisiti prescritti dal diritto nazionale; art. 2, par. 5, della Convenzione) e titolari di un interesse sufficiente o di un diritto suscettibile di violazione (art. 9, par. 2, della Convenzione). Da quanto precede è possibile dedurre- secondo un'interpretazione sistematica e teleologica della Convenzione[64]- che le ONG ambientaliste, che soddisfano i requisiti eventualmente previsti dal diritto nazionale, possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni in violazione del diritto ambientale (art. 9, par. 3, della Convenzione), senza ulteriori restrizioni in punto di legittimazione. Questa sembra essere, del resto, l'interpretazione seguita dalla Commissione europea nella proposta di Regolamento [65] , allorché afferma che "coerentemente con la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale[66] e conformemente alla convenzione di Aarhus, tali gruppi potranno ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto"[67]. Tale interpretazione è conforme alla scopo della Convenzione di offrire al pubblico e alle ONG

[64] In proposito, si consideri che conformemente ad una costante giurisprudenza, un trattato internazionale dev'essere interpretato non soltanto alla stregua dei termini in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi. In particolare, gli artt. 31 delle convenzioni di Vienna, del 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati e del 21 marzo 1986, sul diritto dei trattati tra gli Stati e le organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, che costituiscono in tal senso un'espressione del diritto internazionale consuetudinario, precisano, a questo proposito, che un trattato dev'essere interpretato in buona fede, secondo il senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo (cfr. sentenza del 10 gennaio 2006 della Corte di giustizia, causa C-344/04, IATA e ELFAA, punto 40, e giurisprudenza ivi citata).

[65] Cfr. la proposta COM(2003)622, p. 17.

[66] L'art. 5, par. 1, della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale COM(2003) 624 def., rubricato "Legittimazione ad agire dei soggetti abilitati", prevede, infatti, che "Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti abilitati riconosciuti ai sensi dell'articolo 9 abbiano accesso a ricorsi in materia ambientale, e in particolare a misure provvisorie di salvaguardia, senza dover dimostrare un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto, a condizione che l'oggetto del ricorso rientri specificamente nelle loro attività statutarie e che il ricorso riguardi il loro ambito geografico specifico di azione".

[67] Una conferma di detta interpretazione si rinviene nella citata risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di Regolamento, che nel prevedere la legittimazione ad agire dei membri del pubblico (all'emendamento 29), richiede che gli stessi vantino un interesse sufficiente o facciano valere la violazione di un diritto.

in particolare un ampio accesso alla giustizia. In ogni caso, il Regolamento è in linea con la Convenzione nel prevedere che qualsiasi ONG, che soddisfa i criteri di cui all'art. 11 del Regolamento, possa presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato l'atto amministrativo o che ne ha omesso l'adozione. In tal senso si è espressa la stessa giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea[68] quando è stata chiamata a pronunciarsi sugli effetti della Convenzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e sui rapporti tra questa e il Regolamento. In particolare, il Tribunale ha affermato che "un'organizzazione non governativa, che risponde alle condizioni enunciate dall'articolo 11 del regolamento n. 1367/2006, non deve pertanto essere necessariamente direttamente e individualmente interessata da un provvedimento di portata individuale"[69].

La limitazione della legittimazione delle ONG si avrebbe, invece, rispetto all'art. 12 del Regolamento. Sotto quest'ultimo profilo, va infatti evidenziato come la legittimazione ad agire per la tutela giurisdizionale, riconosciuta alle ONG ambientaliste dal Regolamento, presenterebbe profili di incompatibilità con il terzo pilastro della Convenzione, ove si interpretasse la possibilità per dette associazioni di "proporre ricorso dinanzi alla Corte di

[68] Si vedano le sentenze del 14 giugno 2012, rese, rispettivamente, nella causa T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* c. Commissione europea, e nella causa T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* c. Commissione europea.

[69] Così il punto 73 della sentenza resa nella citata causa T-396/09. Detta pronuncia trae origine da una decisione con cui la Commissione respingeva la domanda di due organizzazioni non governative ambientaliste ricorrenti, volta ad ottenere il riesame da parte della Commissione di una decisione anteriore con la quale si concedeva al Regno dei Paesi Bassi una deroga temporanea agli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE. Tale rigetto era fondato sulla circostanza secondo cui, posto che la decisione anteriore non era un provvedimento di portata individuale, la domanda di riesame non verteva su un atto amministrativo ai sensi dell'art. 10, par. 1, del Regolamento, ed era pertanto irricevibile. Le ricorrenti sostenevano, in particolare, che tale disposizione fosse in contrasto con la Convenzione, poiché limitava la nozione di atti di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione ai soli atti amministrativi, definiti all'art. 2, par. 1, lett. g), del Regolamento come provvedimenti di portata individuale. In proposito, il punto 81 della sentenza resa nella menzionata causa T-338/08 recita: "Del resto, le condizioni di cui all'articolo 230 CE, in particolare quella secondo cui il ricorrente deve essere direttamente ed individualmente interessato dall'atto impugnato, si applicano anche ai provvedimenti di portata individuale di cui il ricorrente non è il destinatario. Un'organizzazione non governativa, che risponde alle condizioni enunciate dall'articolo 11 del regolamento n. 1367/2006, non deve pertanto essere necessariamente direttamente e individualmente interessata da un provvedimento di portata individuale. Contrariamente a quanto affermato dal Consiglio, la limitazione della nozione di 'atti' ai soli atti di portata individuale non consente di garantire che sia soddisfatta la condizione prevista dall'articolo 230 CE secondo la quale l'atto impugnato deve riguardare direttamente e individualmente il ricorrente". Si consideri che entrambi i giudizi pendono dinanzi alla Corte di giustizia, che non ha ancora statuito in proposito (si tratta, rispettivamente, delle cause C-401/12 P Consiglio c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* e C-404/12 P Consiglio c. *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*). In data 8 maggio 2014 l'avvocato generale Niilo Jaaskinen ha presentato le proprie conclusioni in entrambe le cause citate.

giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato", come un rinvio dell'art. 12, par. 1, del Regolamento anche all'orientamento seguito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito al *locus standi* di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE[70]. In base a tale consolidato orientamento- come si esaminerà in prosieguo- viene fortemente limitata la possibilità di accedere alla giustizia in materia ambientale, sulla base di un'interpretazione restrittiva del *locus standi*, fondata sulla cd. dottrina *Plaumann*. In proposito, il richiamo operato dal Regolamento alle pertinenti disposizioni del TFUE, risolvendosi nella sostanza nel rinvio all'art. 263, par. 4, del TFUE, non rappresenta una vera innovazione per il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea in materia ambientale.

Al riguardo si è osservato che il legislatore comunitario ha trascurato il problema dell'accesso alla tutela in materia ambientale, "*stick[ing] its head in the sand*"[71]. Si evidenzia[72] inoltre che, quando l'allora Comunità europea mirava pressochè esclusivamente all'integrazione del mercato, l'interpretazione restrittiva del *locus standi* era capace comunque di assicurare un adeguato accesso alla giustizia. Con la progressiva emersione delle esigenze di tutela collegate alla materia ambientale, detta interpretazione si è rivelata inadeguata ad assicurare tutela agli interessi ambientali, che di norma attengono ad un vasto gruppo di interessati. Applicando la dottrina *Plaumann* alla materia ambientale, i giudici europei "*have fallen into this paradoxical trap*"[73], in base alla quale quanto più grave è la violazione (come nel caso dell'ambiente) e più vasto il novero dei soggetti potenzialmente interessati, tanto minore è la probabilità che i requisiti richiesti dal test *Plaumann* possano essere soddisfatti. Vedremo in che misura quanto appena affermato è destinato a cambiare a seguito della modifica apportata dal Trattato di Lisbona all'art. 230 del TCE (oggi l'art. 263 del TFUE).

[70] In dottrina si evidenzia come la possibilità di ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia, prevista dall'art. 12, par. 1, del Regolamento, in definitiva, "*does not constitute a real innovation for the future of the EU judicial protection system*" (così, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 303).

[71] J. H. Jans, *Did Baron von Munchhausen Ever Visit Aarhus*?, in R. Macrory (a cura di), *Reflections on 30 Years of Environmental Law: A High Level of Protection*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, p. 483.

[72] *Ibidem*, cit., p. 211.

[73] J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, cit., p. 212.

Come sopra accennato, il Regolamento si pone in contrasto con la Convenzione, non solo perché attraverso il menzionato rinvio all'interpretazione restrittiva del *locus standi* seguita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'art. 263 del TFUE, esso limita fortemente l'accesso alla giustizia, che riconosce alle sole ONG, ma anche perché richiede una verifica in punto di legittimazione, che la Convenzione non ritiene necessaria, atteso che le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale (nel caso del diritto europeo, i requisiti stabiliti dall'art. 11 del Regolamento), a mente degli artt. 2, par. 5, e 9, par. 2, del trattato, si considerano sempre rientranti nel pubblico interessato e titolari di un interesse sufficiente ai fini della legittimazione ad agire. Sebbene nella proposta di Regolamento[74]- come sopra evidenziato- la Commissione europea abbia precisato che le ONG possono ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto, il rinvio operato dal Regolamento alle pertinenti disposizioni della Convenzione finisce per contraddire detta affermazione, in quanto comporta la necessità di dimostrare i requisiti di legittimazione richiesti da dette norme.

Altro aspetto della disciplina recata dal Regolamento, che è stato criticato dalla dottrina, alla quale ha aderito anche un recente orientamento della giurisprudenza dei Tribunali dell'Unione europea, è rappresentato dal fatto che la procedura di reclamo interno può avere ad oggetto solo gli atti amministrativi di portata individuale. In proposito, è stato osservato che un'interpretazione di tale requisito che sia conforme alla nozione di interesse individuale recata dall'art. 263, par. 4, del TFUE e dalla c.d. dottrina *Plaumann* finirebbe per essere "*severely inconsistent with the very objectives of the Regulation, that is to say, inter alia, to address the issue of standing restrictions*"[75]. Per tale ragione, si è proposta un'interpretazione del requisito della portata individuale dell'atto coerente con la Convenzione e tale da escludere dal campo di applicazione della procedura di revisione solo gli atti legislativi veri e propri, come i regolamenti o le direttive quadro[76].

[74] Cfr. la proposta di Regolamento COM(2003)622, p. 17.

[75] Così C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 305.

[76] Cfr. G. J. Harryvan-J. Jans, '*Internal Review of EU Environmental Measures*', (2010) 3 *Review of European and Administrative Law*, 64. In proposito, cfr. J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*,

In merito al requisito della portata individuale dell'atto oggetto di revisione si è espressa anche la giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea[77], che ha sancito l'illegittimità dell'art. 10, par. 1, del Regolamento per incompatibilità con l'art. 9, par. 3, della Convenzione, laddove ammette la richiesta di riesame nei confronti dei soli atti amministrativi definiti, ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. g), del Regolamento, come provvedimenti di portata individuale. Atteso il predetto contrasto con la Convenzione ed il primato del trattato internazionale sul Regolamento, detta giurisprudenza perviene alla conclusione che l'art. 10, par. 1, del Regolamento non debba essere applicato. In particolare, ad avviso della menzionata giurisprudenza, l'art. 9, par. 3, della Convenzione- a cui le richiamate norme del Regolamento intendono dare attuazione per quanto concerne le istituzioni e gli organi dell'Unione europea[78]- non reca la nozione di atti, né tale definizione è presente in altra disposizione della Convenzione. Considerato che le disposizioni di un trattato internazionale devono essere interpretate non soltanto alla stregua dei termini in cui sono redatte, ma anche alla luce degli obiettivi perseguiti dallo stesso, ne consegue- secondo la giurisprudenza del Tribunale- che un procedimento di riesame interno circoscritto ai soli provvedimenti di portata individuale, avrebbe un campo di operatività troppo limitato

---

Groningen, Europe Law Publishing, 2008, p. 215, secondo cui solo le decisioni e i provvedimenti simili sono oggetto della procedura di revisione interna, mentre le direttive e i regolamenti sono esclusi. In merito agli atti legislativi dell'Unione si veda V. Cerulli Irelli, *Gli Atti dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 312 ss..

[77] Si vedano le già citate sentenze del 14 giugno 2012, rese, rispettivamente, nella causa T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* c. Commissione europea (sentenza impugnata dinanzi alla Corte di giustizia, causa C-404/12 P) e nella causa T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* c. Commissione europea (sentenza impugnata dinanzi alla Corte di giustizia, causa C-401/12 P). In proposito, cfr. lo studio per il Parlamento europeo di M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on legal standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts,* 2012, PE 462.478, pp. 47 ss.. Il Consiglio dell'Unione europea ha impugnato entrambe le sentenze del Tribunale il 3 settembre 2012 (C-404/12 P e C-401/12 P), in quanto ha ritenuto che il Tribunale abbia interpretato ed applicato in modo non corretto la c.d. giurisprudenza *Nakajima* (sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 1991, *Nakajima* c. Consiglio, C-69/89) e *Fediol* (sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 1989, *Fediol* c. Comimssione, 70/87) e che abbia erroneamente ritenuto di poter raffrontare la legittimità del regolamento n. 1367/2006 con la Convenzione. Inoltre, il Consiglio ritiene che il regolamento n. 1367/2006 sia conforme alla Convenzione di Aarhus e che l'interpretazione operata dal Tribunale dell'art. 9, par. 3, della Convenzione non sia corretta, nella misura in cui disconosce il margine di discrezionalità spettante alle parti contraenti nell'attuazione di detta norma. L'8 maggio 2014 l'avvocato generale Niilo Jaaskinen ha presentato le proprie conclusioni in enrambe le predette cause.

[78] Cfr., in questo senso, la sentenza dell'8 marzo 2011della Corte di giustizia, resa nella causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, punti 39 e 41.

rispetto agli obiettivi della Convenzione[79], in quanto gli atti adottati in materia ambientale sono per lo più atti di portata generale. Pertanto, la giurisprudenza del Tribunale dell'Unione perviene alla conclusione che una siffatta limitazione non sia giustificata alla luce delle finalità e dell'oggetto dell'accordo[80]. Né si può far leva sulla circostanza che l'art. 9, par. 3, della Convenzione lasci un certo margine di manovra alle Parti circa la definizione delle persone abilitate a intraprendere procedimenti amministrativi o giudiziari e la natura del procedimento (amministrativo o giudiziario)[81], atteso che la predetta norma non riconosce agli Stati la stessa possibilità in relazione agli atti oggetto di riesame. Inoltre, sempre ad avviso della giurisprudenza in discorso, l'esclusione degli atti adottati da un'istituzione o da un organo dell'Unione nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo non consente di limitare la nozione di atti di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione ai soli provvedimenti di portata individuale, in quanto non esiste una necessaria correlazione tra gli atti di portata generale e quelli adottati da una pubblica autorità nell'esercizio della sua competenza giudiziaria o legislativa. Anche l'argomento[82] secondo cui la nozione di atti di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione dovrebbe essere limitata ai provvedimenti di portata individuale, in virtù della circostanza che la procedura di riesame interno non è autonoma rispetto al procedimento giudiziario di cui all'art. 12 del Regolamento e, quindi, deve risultare conforme all'art. 263 del TFUE e, in particolare, alla condizione- prevista da detta norma- secondo cui il ricorrente deve essere individualmente e direttamente interessato dall'atto impugnato, è confutato dalla giurisprudenza in esame, in quanto la stessa ritiene che le ONG che soddisfano le condizioni enunciate all'art. 11 del Regolamento non devono essere necessariamente interessate da un provvedimento di portata individuale, direttamente e individualmente. Del resto, la limitazione della nozione di atti ai soli atti di portata

[79] In merito agli obiettivi, il Tribunale dell'Unione europea cita il sesto, l'ottavo e il nono considerando del preambolo della Convenzione, nonché l'art. 1 della stessa.

[80] Ritiene che l'art. 10 del Regolamento non costituisca un'attuazione completa degli obblighi derivanti dall'art. 9, par. 3, della Convenzione anche l'avvocato generale Niilo Jaaskinen, nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, originate dall'impugnazione della sentenza del Tribunale resa nella causa T-396/09.

[81] Secondo tale disposizione i membri del pubblico "che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale" possono promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale.

[82] L'argomentazione è sostenuta dal Parlamento e dal Consiglio (cfr. il punto 71 della sentenza del 14 giugno 2012, resa nella causa T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* c. Commissione europea).

individuale non consente di garantire che sarà soddisfatta la condizione prevista dall'articolo 263 del TFUE, secondo cui il ricorrente dev'essere direttamente e individualmente interessato dall'atto impugnato, in quanto, pur non potendosi negare una certa prossimità tra i criteri che definiscono la portata individuale di un atto e i criteri derivanti dalla c.d. formula *Plaumann* (utilizzata per la definizione del requisito dell'incidenza individuale), l'analisi delle due situazioni è tuttavia differente.

Pertanto, sulla base delle menzionate argomentazioni, la giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea perviene alla conclusione che l'art. 9, par. 3, della Convenzione non possa essere interpretato nel senso che si riferisca unicamente ai provvedimenti di portata individuale e sancisce l'incompatibilità dell'art. 10, par. 1, del Regolamento con la predetta norma della Convenzione, in quanto limita la nozione di atti ai soli atti amministrativi, definiti all'art. 2, par. 1, lett. g), del Regolamento come provvedimenti di portata individuale.

Le considerazioni che precedono toccano la questione relativa alle condizioni di invocabilità delle norme del diritto internazionale convenzionale- stabilite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia- ai fini del controllo della legittimità del diritto derivato dell'Unione[83], in merito alla quale rivestono particolare interesse le conclusioni presentate dall'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, scaturite dall'impugnazione della menzionata decisione del Tribunale resa nella menzionata causa T-396/09. In base a tale giurisprudenza, una norma convenzionale deve avere carattere incondizionato e sufficientemente preciso, cioè essere direttamente applicabile, per poter costituire parametro di validità di un atto del diritto dell'Unione. Peraltro, si constata come la giurisprudenza relativa agli effetti nel diritto dell'Unione degli obblighi di diritto internazionale si sia sviluppata "come un albero […], nel corso degli anni, in vari rami, che si ricollegano tuttavia a un 'tronco comune' rappresentato dal principio monistico"[84]. In

[83] Nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Niilo Jaaskinen l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 8, l'avvocato generale evidenzia come dette condizioni "non sembrano costituire un insieme del tutto coerente".

[84] Cfr. le citate conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, punto 29.

base a tale principio fondamentale, ricavabile dall'art. 216 del TFUE[85], gli accordi internazionali fanno parte integrante del diritto dell'Unione, nel quale si incorporano automaticamente[86], collocandosi nella gerarchia delle fonti ad un livello superiore agli atti di diritto derivato. Secondo l'approccio monistico, quindi, le norme internazionali convenzionali producono effetti nell'ordinamento giuridico dell'Unione anche in assenza di qualsiasi atto legislativo o regolamentare adottato ai fini della loro attuazione[87]; atto che finisce, pertanto, per rivestire solo un valore strumentale. Conseguentemente, tale giurisprudenza ritiene che l'art. 216, par. 2, del TFUE costituisca un idoneo fondamento per invalidare una norma di diritto derivato incompatibile con il diritto internazionale[88], mentre tale preminenza non si estende al diritto primario, così come ai principi generali e ai diritti fondamentali[89]. Inoltre, la superiorità degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sugli atti di diritto derivato comporta che questi ultimi debbano essere interpretarti, per quanto possibile, in maniera conforme a tali accordi[90]. In proposito, si osserva come l'Unione europea si fondi essa stessa su trattati internazionali e non possa, quindi, non mostrare un atteggiamento di apertura nei riguardi del diritto internazionale, seppure in modo prudente, attesa in ogni caso l'autonomia del diritto europeo. La Corte di giustizia ha pertanto affermato la sua competenza in relazione al controllo della legittimità di un atto europeo rispetto alla disciplina recata da un accordo internazionale, allo scopo di verificare se la validità di tale atto possa essere inficiata dalla incompatibilità con detta disciplina, subordinando la possibilità del controllo di validità al criterio dell'applicabilità diretta della

[85] Si tratta dell'ex articolo 300, par. 7, del TCE, a norma del quale "[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri".

[86] Cfr. G. de Burca, *The ECJ and the international legal order: a re-evaluation*, in G. de Burca, J.H.H. Veiler (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2011, p. 105 ss..

[87] Sul punto si veda S. Mardsen, *Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice: implications for international environmental law in the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n. 30, pp. 737-757. In relazione alla c.d. comunitarizzazione degli accordi misti, tra i quali rientra la convenzione di Aarhus, si vedano la sentenza resa nella causa C-61/94, Commissione c. Germania, la sentenza resa nella causa C-239/03, Commissione c. Francia e la sentenza resa nella causa T-115/94, Opel Austria c. Consiglio.

[88] Si veda la sentenza resa nelle cause riunite da C-21/72 a C-24/72, *International Fruit Company* e a. e le conclusioni dell'avvocato generale Mayras, nonché la sentenza *Air Transport Association of America* e a., punto 50 e la sentenza resa nelle cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*, punto 28.

[89] In tale senso, cfr. la sentenza C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* e *Al Barakaat International Foundation* c. Consiglio e Commissione, punto 308.

[90] La menzionata regola interpretativa figura per la prima volta nella sentenza C-92/71, *Interfood* e confermata dalla sentenza Commissione c. Germania, punto 52 e, più di recente, dalla sentenza *HK Danmark*.

disposizione internazionale[91]. Va, peraltro, precisato come in altre occasioni il giudice europeo abbia escluso espressamente che la condizione dell'applicabilità diretta potesse essere invocata "universalmente"[92] nell'ambito del controllo di legittimità. In altri termini, a fronte del c.d. "approccio classico", che subordina la possibilità di un controllo di validità al criterio dell'applicabilità diretta, la Corte di giustizia ha considerato che "il fatto che un accordo internazionale contenga disposizioni non direttamente applicabili, nel senso che esse non creerebbero diritti che i privati possano far valere direttamente in giudizio, non costituisce un ostacolo al controllo, da parte del giudice, dell'osservanza degli obblighi incombenti alla Comunità in quanto parte di tale accordo"[93]. In definitiva, la giurisprudenza della Corte di giustizia mostra una certa flessibilità in materia di controllo della legittimità del diritto derivato alla luce degli strumenti di diritto convenzionale, anche in ragione della diversità esistente tra i vari accordi siglati dall'Unione, essendo "pacifico che un accordo di cooperazione commerciale non può produrre, nell'ordinamento interno, effetti paragonabili a una convenzione multilaterale che crea un regime di portata generale implicante obiettivi 'politici' ambiziosi, che è spesso quanto avviene, in particolare, in materia di tutela dell'ambiente […]"[94]. In proposito, osserva l'avvocato generale Niilo Jaaskinen come

[91] La condizione dell'applicabilità diretta è, quindi, soddisfatta quando la disposizione invocata implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore. Si veda la citata sentenza *International Fruit Company* e a. del 1972. Viceversa, una caratteristica dell'approccio dualistico consiste nel fatto che le norme convenzionali internazionali non sono direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico interno, atteso che i loro effetti giuridici dipendono da atti legislativi o regolamentari interni, che ne danno attuazione. Peraltro, la sussistenza di una fonte internazionale comporta che l'interpretazione delle disposizioni interne sia regolata dal principio di "*treaty friendly interpretation"*, onde evitare, per quanto possibile, gli eventuali conflitti tra la disposizione nazionale e un obbligo convenzionale. Cfr. le citate conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, punto 37.

[92] Così l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, punti 10 e 67, che cita la sentenza c.d. *Biotech*, resa nella causa C-377/98, Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio, punti da 52 a 54: "E' pacifico che, in linea di principio, la legittimità di un atto comunitario non dipende dalla sua conformità a una convenzione internazionale alla quale la Comunità non abbia aderito (…). La sua legittimità non può nemmeno essere valutata alla luce di atti di diritto internazionale (…) come l'accordo OMC e gli accordi ADPIC e OTS (…). Ma conclusioni analoghe non possono essere considerate valide per la [convenzione sulla diversità biologica, firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 [CDB] la quale, a differenza dell'accordo OMC, non è strettamente fondata sul principio della reciproca convenienza. Anche ipotizzando che, come sostiene il Consiglio, [la CDB] contenga disposizioni non direttamente applicabili, nel senso che esse non creerebbero diritti che i privati possano far valere direttamente in giudizio, questa circostanza non costituirebbe un ostacolo al controllo da parte del giudice dell'osservanza degli obblighi incombenti alla Comunità in qualità di parte aderente al detto accordo".

[93] Cfr. la citata sentenza c.d. *Biotech*, punto 54.

[94] Così l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, cit., punto 62.

"risulta sempre più spesso difficile, per la Corte, garantire l'osservanza degli obblighi internazionali incombenti all'Unione, preservando, al contempo, l'autonomia del diritto dell'Unione, in particolare nel settore del diritto internazionale dell'ambiente. Il diritto dell'ambiente è, infatti, uno degli esempi del moltiplicarsi delle sedi di elaborazione e di applicazione del diritto, circostanza che conduce necessariamente a fenomeni di interazione, di internazionalizzazione se non addirittura di globalizzazione del suddetto diritto"[95]. Ad avviso dell'avvocato generale, quindi, tale contesto normativo stratificato richiede necessariamente un approccio diversificato. L'avvocato generale Niilo Jaaskinen evidenzia, inoltre, come l'applicazione incondizionata della giurisprudenza scaturente dalle sentenze *Intertanko*[96] e *Slovak Brown Bear*[97] porterebbe ad escludere qualsiasi verifica da parte della Corte dell'osservanza degli impegni dell'Unione europea derivanti dall'art. 9, par. 3, della Convenzione, sia da parte del giudice nazionale che da parte del giudice europeo, con il rischio che la tutela giurisdizionale nell'ordinamento giuridico europeo risulti sostanzialmente compromessa. L'avvocato generale perviene, pertanto, alla conclusione che l'assenza di applicabilità diretta di una disposizione internazionale non impedisca che la stessa venga utilizzata quale norma di riferimento ai fini del controllo di legittimità. Ciò può avvenire nel caso in cui tale norma abbia natura mista (circostanza che ricorre di frequente nel diritto ambientale) e sia possibile individuare ed isolare all'interno del suo contenuto alcuni elementi sufficientemente chiari, intellegibili e precisi. Secondo l'avvocato generale questo è il caso dell'art. 9 della Convenzione, che pur riconoscendo alle parti contraenti la possibilità di definire i criteri in base ai quali i membri del pubblico possono accedere alla giustizia, rappresenta una disposizione mista, in quanto contiene anche un obbligo di risultato sufficientemente chiaro per le parti contraenti, rappresentato dall'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia, potendo quindi fungere da criterio di riferimento ai fini della valutazione della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione.

[95] Così l'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, cit., punto 71.
[96] Sentenza del 3 giugno 2008, resa nella causa C-308/06, *Intertanko.*
[97] Sentenza dell'8 marzo 2011, resa nella causa C-240/09, *Slovak Brown Bear*.

Proseguendo nell'esame dei profili di non conformità del Regolamento all'art. 9, par. 3, della Convenzione, è stato anche evidenziato[98] come la Convenzione non preveda l'ulteriore requisito rappresentato dalla circostanza che gli atti amministrativi oggetto di riesame debbano avere effetti esterni e giuridicamente vincolanti; condizione richiesta, invece, dal Regolamento, che finisce in tal modo per limitare ulteriormente l'accesso alla procedura di riesame interno[99].

Inoltre, diversamente da quanto previsto dall'art. 9, par. 3, della Convenzione, la tutela recata dal Regolamento trova applicazione soltanto nei confronti degli atti e delle omissioni riconducibili alle autorità pubbliche e non anche ai soggetti privati. La ragione di ciò non si desume chiaramente dal preambolo del Regolamento, in quanto nel diciottesimo considerando si legge semplicemente che "le disposizioni sull'accesso alla giustizia dovrebbero essere compatibili con il trattato" e che "in questo contesto, è opportuno che il presente regolamento si applichi esclusivamente agli atti e alle omissioni delle pubbliche autorità". In ogni caso, va considerato che la tutela giurisdizionale davanti alla Corte di giustizia non è esperibile in caso di controversie interindividuali, spettando "agli Stati membri il compito di disciplinare la questione dei privati"[100] e, quindi, il rispetto da parte degli stessi del diritto ambientale. Si osserva, in proposito[101], che la mancata previsione delle ipotesi di atti ed omissioni dei privati va letta in una prospettiva di libero mercato, in

[98] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 305, secondo cui restano escluse dal procedimento di riesame, in virtù del carattere non vincolante delle stesse, a titolo esemplificativo, le decisioni adottate nel corso delle procedure di infrazione, i programmi di azione ambientale; mentre le decisioni con cui la Commissione adotta il programma operativo per l'assistenza comunitaria al fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione sarebbero sottratte alla procedura di riesame perché non hanno effetti esterni.

[99] Sul punto si veda J. H. Jans, *Judicial Dialogue, Judicial Competition and Global Environmental Law. A Case Study on The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, cit., p. 156, il quale evidenzia come "*It is remarkable that the barriers to access contained in the Aarhus Regulation ('individual scope', 'external effect' and 'legally binding') particularly concern the type of act against which proceedings can be brought. It follows from the use of the word 'they' ['where they meet the criteria, if any, laid down in its national law'], that the sentence in Article 9(3) of the Aarhus Convention as mentioned above, cannot concern limitations with regard to the type of act"*.

[100] Così la proposta di Regolamento COM(2003)622, p. 23.

[101] Così M. Mason, *Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention*, in *Global environmental politics*, 10 (3), 2010, 25, che evidenzia come alcune Parti della Convenzione (tra cui l'Ungheria, la Lettonia e la Svezia) prevedano- diversamente dal Regolamento e in linea con la Convenzione- strumenti giuridici volti a far valere la responsabilità diretta degli operatori privati, in caso di mancato rispetto della normativa ambientale.

quanto l'Unione ha inteso in tal modo tutelare gli operatori privati rispetto a ricorsi amministrativi e giudiziari provenienti dagli attori della società civile.

Da quanto precede si evince che il Regolamento reca una disciplina che si discosta in modo significativo dallo spirito della Convenzione e, a motivo dei vari limiti che introduce nella possibilità di ricorrere alla procedura di riesame interno, finisce per riconoscere alla stessa un campo di applicazione piuttosto ristretto[102], come dimostrato dal fatto che il ricorso alla medesima è stato finora piuttosto esiguo. Come in precedenza evidenziato, l'attuazione della procedura di riesame interno è limitata sia *ratione personae* (tra i richiedenti non figurano i singoli e per le ONG occorre effettuare una verifica in punto di legittimazione alla stregua dell'art. 263, par. 4, del TFUE), sia *ratione materiae* (l'oggetto della revisione è solo l'atto amministrativo di portata individuale, avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti, adottato in base al diritto ambientale) [103]; inoltre, non si prevede l'azionabilità degli strumenti in discorso nei confronti dei privati. Detta conclusione è stata, tra l'altro, confermata da un recente studio condotto sul tema[104], dal quale è emerso che la maggior parte delle richieste di riesame interno fino ad allora avanzate era sfociata in pronunce di inammissibilità, a motivo dell'interpretazione restrittiva seguita in merito ai requisiti richiesti per l'avvio della procedura. Inoltre, si evidenzia[105] come il Regolamento non

[102] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 306. Si vedano anche J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, Groningen, Europe Law Publishing, 2008, p. 218, secondo i quali "*the question still remains: how can secondary EC legislation broaden the scope of Article 230(4) EC Treaty? In view of the case law of the Court of Justice we do have serious doubts that the regulation will improve locus standi of third parties under Article 230(4) EC. Our view is that the regulation creates an internal review procedure. However, the scope of the internal review procedure is severely limited. Only (some) individual decisions are subject to it and the procedure is only accessible for non-governmental organizations. Furthermore, the regulation lacks any substantive standard to be applied in the internal review procedure. Furthermore, it is highly unlikely that the regulation will be capable of broadening the scope of Article 230(4) EC beyond the current case law of the ECJ. At best, the ECJ will accept actions of non-governmental organizations for annulments of decisions taken during the internal review procedure, but only in so far such an action seeks to safeguard the prerogatives of qualified entity in such an internal review procedure: has there been a fair hearing of the complaints and other due process type of arguments? But we are afraid that the Court will leave at that and that we need, even after the entry into force of the Reform Treaty, a change of the text of Article 230(4) EC (then Article 263(4) FEU) to improve locus standi for third parties*".

[103] Sul punto, cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 303.

[104] G. J. Harryvan, J. H. Jans, *Internal Review of EU Environmental Measures*, (2010) 3 *Review of European and Administrative Law*, cit., p. 53 ss.

[105] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 307.

introduca innovazioni in punto di legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adita al termine della procedura di riesame interno[106] e, quindi, non apporti un particolare valore aggiunto all'attuazione del terzo pilastro della Convenzione nel sistema giuridico dell'Unione europea; mentre *"it would be a positive development should the EU administration also grasp the tremendous importance of access to justice and thus relax its interpretation of the internal review conditions"*[107].

In definitiva, è possibile affermare- con le parole della dottrina che si è occupata del tema- come "*overall, the picture painted is fairly bleak. Whether the EU legal system is in accordance with the letter and the spirit of the Aarhus Convention third pillar remains highly questionable. Fostering better access to justice in environmental matters does not appear to rank high among the priorities of the EU. Although, as a Party to the Convention, the EU enjoys some leeway, it seems that the latter has been exercised in such a way that EU citizens are not granted effective remedies either at the national or the EU level. […]. The EU thus still has a long way to go to fully comply with the Aarhus Convention. Going this distance would represent a valuable step towards a greater protection of the environment by means of law"*[108].

Le osservazioni che precedono acquistano particolare significato ove si confrontino con le *findings and recommendation* adottate dal *Compliance Committee* il 14 aprile 2011[109] in relazione ad una comunicazione[110] concernente la *compliance* dell'Unione europea. In

[106] In proposito, è stato evidenziato come il Regolamento non chiarisca quale sia l'atto oggetto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, se l'atto amministrativo oggetto di riesame oppure la decisione sulla richiesta di riesame interno. Sul punto si vedano J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Enivironmental Law*, Groningen, Europe Law Publishing, 2008, p. 217), i quali evidenziano come "*this lack of clarity can trigger some rather awkward procedural complications. It is (is it?) conceivable that the initial decision is challenged directly at the Court under Article 230 EC by those who are 'directly and individually' concerned, whilst, at the same time the act is being reviewed according to Article 10 of the regulation*".

[107] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 307.

[108] Così C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 309.

[109] Si tratta delle *findings and recommendation* recate dal documento ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add. 1.

[110] Si tratta della comunicazione ACCC/C/2008/32, presentata dalla ONG *ClientEarth* e da altri soggetti (ONG e individui). In particolare, il comunicante "*alleges that by applying the 'individual concern' standing criterion for private individuals and NGOs that challenge decisions of EU institutions before the Court of Justice of the European Union (the European Court of Justice (hereinafter the ECJ) and the General Court or Court of First Instance (CFI)) (hereinafter, collectively, the EU Courts), the EU fails to comply with article 9, paragraphs 2–5, of the Convention. The communication further alleges that the law adopted by the EU in the form of a regulation in order to comply with the provisions of the Convention (hereinafter the Aarhus*

particolare, nel menzionato caso, il Comitato ha avuto modo di precisare che "*with regard to access to justice by members of the public, the Committee is convinced that if the jurisprudence of the EU Courts, as evidenced by the cases examined, were to continue, unless fully compensated for by adequate administrative review procedures, the Party concerned would fail to comply with article 9, paragraphs 3 and 4, of the Convention*". Orbene, dalla disamina della normativa recata dal Regolamento è emerso come la procedura di riesame interno disciplinata dallo stesso non possa ritenersi adeguata ad assicurare l'ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, a cui mira la Convenzione, e ciò si traduce nella conseguenza che detta procedura non rappresenta un adeguato strumento alternativo, tale da compensare le denunciate carenze presenti nell'ordinamento europeo in materia di *standing* davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Naturalmente, al Comitato sono note le modifiche apportate all'art. 230 (oggi, l'art. 263) dal Trattato di Lisbona e, quindi, la circostanza che la giurisprudenza della Corte di giustizia possa cambiare il proprio orientamento restrittivo sul tema, alla luce della nuova disposizione, ma osserva anche come i tempi siano prematuri per pervenire a detta conclusione, in quanto non si registra ancora una prassi sufficiente in merito all'applicazione della predetta modifica normativa, come si avrà modo di chiarire nel prosieguo della presente trattazione.

2) LA NORMATIVA EUROPEA SUL TERZO PILASTRO INDIRIZZATA AGLI STATI MEMBRI: DALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE DEL 2003 AI RECENTI SVILUPPI

2.1) LA NORMATIVA EUROPEA CONCERNENTE GLI ARTT. 9, PAR. 1 E 2, DELLA CONVENZIONE

Nel paragrafo precedente si è dato atto dell'attuazione della Convenzione da parte

---

Regulation), fails to grant to individuals or entities, other than NGOs, such as regional and municipal authorities, access to internal review; and that the scope of this internal review procedure is limited to appeals against administrative acts of an individual nature. As a result, the EU fails to comply with article 3, paragraph 1, and article 9, paragraph 2, of the Convention. Finally, the communication alleges that by charging the applicants before the EU Courts with expenses of an uncertain and possibly prohibitive nature in the event of the loss of their case, the EU fails to comply with article 9, paragraph 4, of the Convention. Additionally, the communication alleges also a breach of article 6 by not providing for public participation, and related access to justice, in decision-making related to certain decisions taken by EU institutions".

dell'Unione europea per quello che concerne le istituzioni e gli organi comunitari e si è evidenziata l'inadeguatezza della disciplina recata dal Regolamento a far fronte agli obblighi posti e agli obiettivi perseguiti dalla Convenzione.

Passando al diverso ambito rappresentato dalla disciplina europea indirizzata agli Stati membri, è possibile rilevare innanzitutto come l'Unione europea abbia seguito un approccio frammentato al tema[111], attraverso la modifica[112] della disciplina recata da direttive già vigenti[113] e predisponendo una proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, che non ha ancora visto la luce[114], a causa delle resistenze manifestate da alcuni Stati membri[115]. In particolare, a fronte della proposta presentata dalla Commissione, mentre il Parlamento europeo[116] ha approvato la stessa, il Consiglio non ha voluto seguire la procedura legislativa, a causa dei dubbi nutriti dalla maggior parte degli Stati membri circa

[111] Cfr., sul punto, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 289 ss..

[112] Successivamente alla firma della Convenzione, l'Unione europea è intervenuta sulle direttive già vigenti per allineare la normativa europea alla Convenzione in vista della ratifica.

[113] In particolare, per quanto riguarda l'accesso del pubblico all'informazione ambientale l'allora Comunità europea aveva adottato la direttiva 7 giugno 1990, n. 1990/313/CEE del Consiglio, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, abrogata dalla direttiva 28 gennaio 2003, n. 2003/4/CE del Parlamento e del Consiglio, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, adottata in attuazione della Convenzione e ancora vigente. In relazione alla partecipazione del pubblico, erano già in vigore la direttiva 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e la direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, entrambe modificate dalla direttiva 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE del Parlamento e del Consiglio, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, al fine di rendere le stesse compatibili con la Convenzione. Successivamente, la direttiva 85/337/CEE è stata abrogata dalla direttiva del 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che ha inteso procedere alla codificazione della direttiva 85/337/CEE, a fronte delle numerose e sostanziali modifiche che la stessa aveva subito. La direttiva 96/61/CE è stata abrogata dall'art. 22 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE del Parlamento e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, che ha inteso provvedere alla codificazione della stessa, attese le modificazioni sostanziali e a più riprese che la direttiva 96/61/CE aveva subito, a fini di razionalità e chiarezza. Quest'ultima direttiva è stata a sua volta abrogata dall'art. 81 della direttiva 24 novembre 2010, n. 2010/75/UE del Parlamento e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali, prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

[114] Si vedano, in proposito, G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, cit., p. 409 ss.; B. Lorz, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. giur. ambiente*, 6, 2006, p. 1047 ss.; D. Siclari, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 411 ss..

[115] La dottrina è critica sul punto. Si veda, per tutti, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 308, secondo cui "*The cluster of rules adopted on access to justice in environmental matters mirrors the scant efforts made by the EU to fully comply with its own obligations under article 9 (3) of the Aarhus Convention*".

[116] Si veda la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 624 _ C5-0513/2003 _ 2003/0246(COD)) del 31 marzo 2004.

la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dal Trattato[117] di una normativa europea in materia, nonché della radicale contrarietà manifestata da un gruppo ristretto di tali Paesi nei confronti di qualsiasi intervento normativo dell'Unione europea sul punto. Si consideri, peraltro, che all'epoca della proposta di direttiva (2003) la maggior parte delle questioni relative agli affari interni e alla giustizia era decisa nell'ambito delle procedure intergovernative e non con il c.d. "metodo comunitario"[118] . Peraltro, la proposta di direttiva in parola non è stata ritirata dalla Commissione e, pertanto, la stessa "*remained a Sleeping Beauty patiently waiting for its legislative Prince Charming*"[119].

Ciò posto, la normativa europea attuativa della Convenzione, che presenta ricadute sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri, opera solo un parziale adeguamento alla Convenzione, in quanto dà attuazione al primo e al secondo pilastro, nonché alle sole disposizioni del terzo pilastro che a questi ultimi si riferiscono. In relazione a tale profilo e tralasciando le disposizioni non più in vigore[120], va precisato che le norme sull'accesso alla giustizia concernenti il primo e il secondo pilastro sono recate, rispettivamente, dall'art. 6 della direttiva 2003/4/CE[121], sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, e dagli

[117] In merito al controllo di merito dei parlamenti nazionali sui progetti di atti legislativi, relativamente al rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà si veda V. Cerulli Irelli, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in F. Bassanini, G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 404 ss.; Id., *Gli Atti dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 324 ss..

[118] Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 4.

[119] L'espressione si legge in J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 5.

[120] Si consideri, infatti, che le direttive modificate dalla direttiva 2003/35/CE per dare attuazione al secondo pilastro della Convenzione (e cioè la direttiva 85/337/CEE, c.d. direttiva VIA, e la direttiva 96/61/CE, c.d. direttiva IPPC) sono state abrogate, rispettivamente, dall'art. 14 della direttiva 2011/92/UE e dall'art. 22 della direttiva 2008/1/CE, quest'ultima a sua volta abrogata dall'art. 81 della direttiva 2010/75/UE.

[121] La direttiva 2003/4/CE ha sostituito la precedente direttiva 90/313/CEE. Le principali novità introdotte dalla nuova direttiva sono elencate nella comunicazione COM(2012) 774 def., pp. 3-4: "una definizione più ampia di 'informazione ambientale' che comprende una gamma più vasta di questioni relative all'ambiente; una definizione più ampia di 'autorità pubbliche' che comprende persone che svolgono funzioni di pubblica amministrazione; disposizioni più dettagliate sulla forma nella quale dev'essere resa disponibile l'informazione, compreso un obbligo generale di fornire informazioni nel formato richiesto, nonché la possibilità di avvalersi di mezzi elettronici; la riduzione a un mese del termine entro il quale rendere disponibili le informazioni richieste, da prorogare di un ulteriore mese se il volume e la complessità delle informazioni lo richiedono; limitazioni dei motivi di rifiuto. Le richieste di informazioni si possono respingere solo laddove la loro divulgazione rechi pregiudizio a uno degli interessi elencati. Le eccezioni sono da interpretarsi in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione; limitazioni dei motivi di rifiuto se la richiesta si riferisce a informazioni sulle emissioni nell'ambiente; obblighi aggiuntivi a carico delle autorità nazionali in termini di raccolta e diffusione delle informazioni che vanno al di là dell'obbligo di divulgazione; obblighi aggiuntivi a carico delle autorità nazionali per assistere il pubblico nel chiedere l'accesso all'informazione; miglioramento delle procedure di riesame di atti o omissioni di autorità

artt. 25 della direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento; c.d. direttiva IED) e 11[122] della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (cd. direttiva VIA)[123].

Le menzionate norme riproducono pressoché fedelmente quanto dispongono i paragrafi 1 e 2 dell'art. 9 della Convenzione[124]. In particolare, all'attuazione dell'art. 9, par. 1, della Convenzione è dedicato l'art. 6 della direttiva 2003/4/CE[125], rubricato "Accesso alla

---

pubbliche, in particolare dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge".

[122] L'art. 11 citato corrisponde all'art. 10 bis della direttiva 85/337/CEE.

[123] Si precisa che anche la direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e riparazione del danno ambientale (c.d. direttiva ELD), reca una previsione (l'art. 13) concernente l'accesso alla giustizia, ma non si tratta di una norma adottata per dare diretta attuazione alla Convenzione di Aarhus. Sembra utile riportare di seguito il testo di detta disposizione e dell'art. 12, ivi richiamato. Art. 12 "Richiesta di azione": 1. Persone fisiche o giuridiche: a) che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o b) che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa, c) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto, sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva. Gli elementi costitutivi dell''interesse sufficiente' e della 'violazione di un diritto' sono determinati dagli Stati membri. A tal fine, l'interesse di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale è considerato sufficiente ai fini della lettera b). Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti che possono subire violazioni ai sensi della lettera c). 2. La richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione. 3. L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate. 4. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al paragrafo 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione. 5. Gli Stati membri possono decidere di non applicare i paragrafi 1 e 4 ai casi di minaccia imminente di danno". Articolo 13 "Procedure di riesame": 1. Le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva. 2. La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e quelle che consentono l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative". In merito ai rapporti tra la direttiva 2004/35/CE e la Convenzione cfr. R. Montanaro, *La direttiva sulla responsabilità ambientale nel quadro della disciplina europea in materia di ambiente*, in F. Giampietro (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Giuffrè, 2006, p. 68 ss..

[124] A ben vedere, però, l'art. 6 della direttiva 2003/4/CE "dimentica di fare riferimento ai paragrafi 4 e 5 dell'art. 9 della Convenzione, che richiedono alle procedure di essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose ed alle Parti di rendere praticabili le informazioni sull'accesso ai procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per il pubblico" (così M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 410).

[125] Sulla direttiva 2003/4/CE si vedano M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 409 ss..; S. Rodriquez, *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Arhus nell'ordinamento italiano*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, p. 79 ss..

giustizia", a mente del quale "1. Gli Stati membri provvedono affinché il richiedente, allorché reputa che la sua richiesta di informazioni sia stata ignorata o infondatamente respinta (in tutto o in parte), non abbia ricevuto una risposta adeguata o non sia stata trattata ai sensi delle disposizioni degli articoli 3, 4 e 5, possa esperire una procedura mediante la quale gli atti o le omissioni della pubblica autorità interessata sono riesaminati dalla stessa o da un'altra autorità pubblica o in via amministrativa da un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. In entrambi i casi le procedure sono celeri e gratuite o non dispendiose. 2. Oltre alla procedura di riesame di cui al paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché il richiedente possa presentare ricorso, per chiedere il riesame degli atti o delle omissioni dell'autorità pubblica in questione, dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge le cui decisioni possano diventare definitive. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che terzi messi sotto accusa per effetto della divulgazione dell'informazione possano ugualmente presentare ricorso. 3. Le decisioni definitive adottate a norma del paragrafo 2 sono vincolanti per l'autorità pubblica che detiene l'informazione. Almeno nei casi in cui l'accesso all'informazione viene rifiutato ai sensi del presente articolo, i motivi del rifiuto sono specificati per iscritto". Come si evince da quanto precede, la disposizione fa applicazione, in relazione alle informazioni ambientali, del diritto ad un rimedio effettivo, garantito dall'articolo 19, par. 1, del TUE[126] e dall'articolo 47, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e prevede due strumenti di ricorso, quali il riesame amministrativo e il riesame dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. In merito all'attuazione data dagli Stati membri alla norma in discorso, la medesima direttiva all'art. 9, par. 2, dispone che la Commissione europea debba valutare periodicamente l'esperienza acquisita dagli Stati membri nel corso dei vari anni di applicazione della direttiva, fornendo una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Sulla scorta di detta previsione è stata

[126] Ai sensi dell'art. 19, par. 1, del TUE "*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione".* A mente dell'art. 47, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea *"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano Stati violati ha diritto a un ricorso effettivo […]"*.

adottata la comunicazione del 17 dicembre 2012[127], che fornisce la prima valutazione dell'applicazione della direttiva 2003/4/CE e dalla quale si evince che, sebbene il recepimento della direttiva stessa abbia avuto un impatto positivo sulla partecipazione della società civile, sono emerse una serie di criticità nell'attuazione pratica della stessa[128], anche in relazione alla norma sull'accesso alla giustizia[129]. Con particolare riguardo a quest'ultima previsione, risulta, infatti, che gli Stati membri- a parte alcune singole eccezioni- abbiano recepito correttamente la direttiva. La Commissione ha, peraltro, avviato alcune procedure di infrazione, allo scopo di garantire la corretta attuazione delle disposizioni volte ad assicurare che il riesame sia celere e non eccessivamente oneroso, così come al fine di garantire l'applicazione della direttiva a tutti i livelli di ricorso, mediante la previsione di garanzie procedurali per ciascun grado di giudizio[130]. Nella comunicazione in parola si precisa, inoltre, che le rilevate carenze nell'attuazione della direttiva "richiedono ulteriori interventi al livello degli Stati membri sotto il controllo della Commissione"[131].

All'attuazione dell'art. 9, par. 2, della Convenzione è dedicata la direttiva 2003/35/CE[132], che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE (c.d. direttiva VIA) e 96/61/CE (c.d.

[127] Cfr. la comunicazione COM(2012) 774 def. recante la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Ai sensi dell'art. 9, par. 1, della direttiva in discorso ogni Stato membro fornisce una relazione sulle modalità di applicazione della direttiva.

[128] E' emerso, tra l'altro, che gli oneri amministrativi rappresentano una preoccupazione rilevante per molti Stati membri.

[129] Nella comunicazione COM(2012) 774 def. citata, p. 12, si evidenzia come in alcuni Stati membri si registrino delle carenze nell'applicazione dell'articolo 6 della direttiva 2003/4/CE.

[130] La comunicazione COM(2012) 774 def. citata si sofferma in particolare sull'applicazione della direttiva a tutti i livelli di ricorso: "Per risultare efficaci, le disposizioni della direttiva devono essere applicate a tutti i livelli di ricorso. Ad esempio, le autorità amministrative autorizzate a gestire i ricorsi di primo e secondo grado devono essere reciprocamente indipendenti ed essere in grado di emettere decisioni conformi alla direttiva. Una serie di Stati membri hanno già istituito un tribunale speciale per i ricorsi di primo grado. Tuttavia, questa buona prassi non deve portare all'inefficienza al secondo livello di ricorso, con procedure costose e prolungate. Garanzie procedurali che coprano tutti i gradi sono importanti per offrire il pieno accesso alla giustizia ed evitare di disporre di un unico grado di ricorso efficace, mentre i livelli successivi restano costosi e lenti. Anche gli organismi che vigilano sulla cattiva amministrazione, quali il difensore civico,
svolgono un ruolo importante nel garantire rimedi efficaci. Tuttavia, si dovrebbero considerare complementari a un sistema di ricorso efficace" (p. 12).

[131] Così la comunicazione COM(2012) 774 def. citata, p. 12.

[132] L'art. 1 della direttiva 2003/35/CE prevede che "Obiettivo della presente direttiva è contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus, in particolare: a) prevedendo la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale; b) migliorando la partecipazione del pubblico e prevedendo disposizioni sull'accesso alla giustizia nel quadro delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio". Sulla direttiva 2003/35/CE si vedano M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., p. 410 ss..

direttiva IPPC) relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia[133]. Nel preambolo alla direttiva 2003/35/CE si fa esplicito riferimento all'art. 9, par. 2 e 4, della Convenzione, in quanto uno degli obiettivi della direttiva è quello di garantire l'accesso alla giustizia in relazione ai processi decisionali concernenti la VIA o le installazioni IPPC. Successivamente, le previsioni concernenti l'accesso alla giustizia, recate dalle direttive 85/337/CEE (art. 10 *bis*) e 96/61/CE (art. 15 *bis*), sono state trasfuse, rispettivamente, nell'art. 11 della direttiva 2011/92/UE (c.d. direttiva VIA) e nell'art. 25 della direttiva 2010/75/UE (c.d. direttiva IPPC), entrambi rubricati "Accesso alla giustizia". In particolare, a mente dell'art. 11 della direttiva 2011/92/UE, "1. Gli Stati membri provvedono, in conformità del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato: a) che vantino un interesse sufficiente; o in alternativa, b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva. 2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere conteStati le decisioni, gli atti o le omissioni. 3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. A tal fine, l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, è considerato sufficiente ai fini del paragrafo 1, lettera a), del presente articolo. Si considera inoltre che tali organizzazioni siano titolari di diritti suscettibili di essere lesi ai fini del paragrafo 1, lettera b), del presente articolo. 4. Le disposizioni del presente articolo non escludono la possibilità di avviare procedure di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento delle procedure di ricorso amministrativo quale presupposto dell'esperimento di procedure di ricorso giurisdizionale, ove siffatto requisito sia prescritto

[133] In proposito, cfr. M. Faure, *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications*, DG ENV.A.2/ETU/2012/0009rl, Final Report, cit., pp. 5-6.

dal diritto nazionale. Una siffatta procedura è giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa. 5. Per rendere più efficaci le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale".

A sua volta l'art. 25 della direttiva 2010/75/UE, in attuazione dell'art. 9, par. 1 e 2, della Convenzione, dispone che "1. Gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché il pubblico interessato abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 24 [concernente l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione] quando è rispettata una delle seguenti condizioni: a) essi vantano un interesse sufficiente; b) essi fanno valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto. 2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere conteStati le decisioni, gli atti o le omissioni. 3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. A tal fine, l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa che promuove la protezione ambientale e che rispetta i requisiti della legislazione nazionale è considerato sufficiente ai fini del paragrafo 1, lettera a). Si considera inoltre che tali organizzazioni siano titolari di diritti suscettibili di essere lesi ai fini del paragrafo 1, lettera b). 4. I paragrafi 1, 2 e 3 non escludono la possibilità di procedimenti di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento dei procedimenti di ricorso amministrativo quale presupposto per l'esperimento di procedimenti di ricorso giurisdizionale ove siffatto requisito sia prescritto dal diritto nazionale. Tali procedimenti sono giusti, equi, tempestivi e non eccessivamente onerosi. 5. Gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale".

2.2) LA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL 2003 RELATIVA ALL'ART. 9, PAR. 3, DELLA CONVENZIONE

A differenza dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 9 della Convenzione, il paragrafo 3 di tale disposizione non ha ancora ricevuto attuazione da parte dell'Unione europea. In proposito, si consideri che all'atto della ratifica della Convenzione[134], l'Unione europea ha dichiarato il proprio ambito di competenza rispetto agli Stati membri[135], affermando "di essere competente, in virtù del trattato che istituisce la Comunità europea e, in particolare, dell'articolo 175, paragrafo 1, a stipulare accordi internazionali e ad adempiere agli obblighi che ne derivano, che contribuiscano a perseguire i seguenti obiettivi:

— salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

— protezione della salute umana;

— uso accorto e razionale delle risorse naturali;

— promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La Comunità europea dichiara inoltre di aver già adottato vari strumenti giuridici vincolanti per i suoi Stati membri che applicano le disposizioni della presente convenzione e che provvederà a trasmettere al depositario e ad aggiornare, ove opportuno, l'elenco di tali strumenti ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, e dell'articolo 19, paragrafo 5, della convenzione. In particolare, la Comunità europea dichiara inoltre che gli strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione dato che sono connessi a procedimenti di natura

[134] L'Unione europea ha ratificato la Convenzione con la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 17 febbraio 2005 (2005/370/CE).

[135] L'Unione europea ha esercitato la facoltà riconosciuta dall'art. 19, co. 5, della Convenzione, a mente del quale "nel proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, le organizzazioni regionali di integrazione economica di cui all'articolo 17 dichiarano il proprio ambito di competenza nelle materie disciplinate dalla convenzione. Esse informano il depositario di ogni modifica sostanziale del proprio ambito di competenza". La dichiarazione di competenza dell'allora Comunità europea è allegata alla citata decisione del Consiglio dell'Unione europea del 17 febbraio 2005. In proposito, si tenga presente che la dichiarazione di competenza si risolve, nella sostanza, "in una migliore specificazione (e più immediata conoscibilità) dell'estensione sul piano infra-comunitario dell'obbligo internazionalmente assunto da Stati e Comunità. Sul piano internazionale, infatti, gli Stati e la Comunità sono tenuti comunque alla buona esecuzione dell'accordo nella sua interezza: ad esigerlo sono l'unità e l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto ai Paesi terzi, come pure la stessa dichiarazione di competenza, che prevede una responsabilità solidale di Stati e Comunità in caso di dubbio sulla ripartizione interna delle competenze" (così F. Ippolito, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi integr. Eur.*, 2009, p. 678).

amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità europea di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della convenzione e che, pertanto, i suoi Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi all'atto dell'approvazione della convenzione da parte della Comunità europea e continueranno ad essere responsabili, a meno che e fino a che la Comunità, nell'esercizio delle competenze conferitele dal trattato CE, non adotti disposizioni di diritto comunitario che disciplinino l'attuazione di detti obblighi. Infine, la Comunità ribadisce la dichiarazione fatta all'atto della firma della convenzione secondo cui le istituzioni comunitarie applicheranno la convenzione nel quadro delle loro norme presenti e future sull'accesso ai documenti e delle altre norme comunitarie emanate nel settore disciplinato dalla convenzione stessa. La Comunità europea è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione previsti dalla normativa comunitaria in vigore. L'esercizio della competenza comunitaria è soggetto, per la sua stessa natura, ad una continua evoluzione".

Come sopra evidenziato, il 24 ottobre 2003 la Commissione europea ha adottato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, che definisce un quadro comune di norme procedurali minime- la disciplina generale dell'accesso alla giustizia in materia ambientale- da applicare in modo uniforme a tutti gli Stati membri, i quali, a loro volta, sono chiamati a definire le norme di dettaglio, per salvaguardare il principio di sussidiarietà. Nella relazione di accompagnamento alla proposta, si precisa che la stessa mira a realizzare segnatamente due obiettivi: da un lato, intende concorrere al recepimento della Convenzione e, quindi, al miglioramento del rispetto del diritto ambientale; dall'altro, è volta ad eliminare alcune carenze riscontrate nell'applicazione della normativa ambientale. La circostanza che l'osservanza del diritto ambientale non sia sostenuta da un interesse finanziario privato è una delle cause a cui si riconduce l'esistenza delle menzionate carenze nell'attuazione della normativa ambientale, diversamente da quanto avviene in relazione ad altri ambiti del diritto europeo[136]. Ciò spiega l'importanza del ruolo di supervisore svolto dal pubblico nell'applicazione del diritto

[136] Si pensi alla concorrenza e al mercato interno.

ambientale, sebbene il compito di far rispettare la normativa ambientale rimanga pur sempre affidato in via prioritaria alle autorità pubbliche e risulti, quindi, condizionato dalle risorse finanziarie disponibili e dal rilievo politico attribuito alle questioni ambientali. Nella relazione di accompagnamento si evidenzia, peraltro, come il mancato rispetto del diritto ambientale finisca inevitabilmente per falsare la concorrenza e il funzionamento del mercato interno [137]. Come evidenziato dalla Commissione europea, i vari aspetti menzionati determinano rilevanti differenze tra i diversi sistemi nazionali[138] e tra i livelli di tutela ambientale assicurati dagli Stati membri, causando un diverso grado di rispetto del diritto ambientale e l'insorgere di controversie tra gli stessi[139]. Si pone in luce, inoltre, come a tali fattori si aggiunga anche la circostanza che l'Unione europea è intervenuta finora a livello legislativo principalmente attraverso la modifica della disciplina sostanziale e non mediante norme di carattere procedurale e, pertanto, la disciplina procedurale finisce per differire in modo significativo da uno Stato membro all'altro. Nella relazione si sottolinea come "Questa circostanza, insieme ad altri fattori, ha determinato notevoli disparità nella concreta applicazione del diritto ambientale"[140]. Ciò posto, la restrizione della legittimazione ad agire in giudizio ai soli soggetti che subiscono direttamente gli effetti della violazione è considerata dalla Commissione una delle principali cause del mancato rispetto del diritto ambientale[141], al punto tale da ritenere- sulla scorta altresì dell'esperienza registrata in materia- che il concreto rispetto del diritto ambientale debba necessariamente passare attraverso il riconoscimento alle associazioni ambientaliste della possibilità di attivare procedure di riesame amministrativo o giurisdizionale. Giusta quanto precede, la proposta si pone l'obiettivo di rafforzare l'applicazione del diritto ambientale, dando attuazione al

[137] Così, a seconda dello Stato membro interessato, gli operatori economici che non adempiono ai loro obblighi ambientali possono trovarsi avvantaggiati dal punto di vista economico nei confronti di coloro che invece rispettano la normativa in vigore.
[138] In proposito, si veda C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, *Journal of Environmental Law* (2012) 24 (2): 287-309, il quale ritiene che il quadro europeo sia frammentato e quindi non armonizzato e che l'accessibilità alle corti nazionali nei casi ambientali vari attraverso tutta l'Unione europea. La combinazione di una serie di aspetti quali il *legal standing*, i costi, la lunghezza delle procedure, la limitata azionabilità di misure con effetti sospensivi non favoriscono l'accesso alla giustizia.
[139] La Commissione fa l'esempio delle controversie relative alla protezione dei corsi d'acqua internazionali, alla qualità dell'aria o alle emissioni transfrontaliere di sostanze inquinanti.
[140] Così la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., paragrafo 3.2, p. 4.
[141] Cfr. la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., paragrafo 1.1, p. 3.

terzo pilastro della Convenzione all'interno di tutta l'Unione europea, nel convincimento che solo l'uniforme applicazione del diritto ambientale in tutta l'Unione europea consentirà di realizzare l'obiettivo della protezione dell'ambiente[142]. Nella relazione alla proposta si indica, quale base giuridica, l'art. 175, par. 1, del TCE (oggi, l'art. 192 del TFUE), atteso che quest'ultima norma mira a facilitare il conseguimento degli obiettivi della politica ambientale comunitaria, definiti all'articolo 174 del TCE (oggi, l'art. 191 del TFUE). Inoltre, si osserva come dalla firma della Convenzione sia scaturito l'obbligo di adeguare la legislazione europea alla Convenzione, quale priorità politica. Tale obbligo giustifica il ricorso ad uno strumento giuridicamente vincolante, che nel definire un insieme minimo di regole comuni applicabili a tutti gli Stati membri, assicuri l'accesso alla giustizia in materia ambientale in modo uniforme in tutta l'Unione europea. In definitiva, "agevolando l'accesso alla giustizia delle associazioni rappresentative operanti nel campo della tutela dell'ambiente si otterranno numerosi effetti positivi, il più importante dei quali è il miglioramento generale della concreta applicazione del diritto ambientale. […] Il diritto ambientale potrà produrre gli effetti desiderati solo a condizione di assicurarne il rispetto in tutta l'Unione europea: è quindi fondamentale che l'osservanza delle norme ambientali possa essere oggetto di controllo giurisdizionale"[143]. Alla base della proposta vi è la necessità di attuare gli obiettivi della Convenzione e la portata transfrontaliera dei problemi ambientali, da cui consegue che "solo un'azione a livello comunitario può garantire l'applicazione uniforme del diritto ambientale. Questi aspetti acquisteranno ancora maggiore importanza con l'ampliamento dell'Unione europea"[144]. Si consideri, inoltre, che la proposta si occupa dell'accesso alla giustizia soltanto in relazione agli atti o alle omissioni delle pubbliche autorità, atteso che "si tratta del settore in cui l'adozione di un approccio armonizzato a livello comunitario presenta il maggior valore aggiunto"[145]. Va, inoltre, precisato che, mentre l'art. 9, par. 3, della Convenzione si riferisce anche agli atti o alle omissioni dei privati, la proposta si limita a disciplinare più dettagliatamente solo le regole relative all'accesso alla giustizia con

[142] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 1.1, p. 3.
[143] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 3.1, p. 4.
[144] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 3.3, p. 5.
[145] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 3.3, p. 5.

riguardo agli atti e alle omissioni delle pubbliche autorità[146]. Nella relazione si precisa che la ragione di ciò risiede nel principio di sussidiarietà, a mente del quale la possibilità per i privati di agire in giudizio contro gli atti di altri privati è una questione di stretta competenza degli Stati membri e non può, pertanto, essere disciplinata dal diritto europeo, toccando il "nucleo stesso degli ordinamenti giuridici nazionali"[147]. Detta circostanza è stata, peraltro, criticata dalle ONG, mentre ha riscosso il consenso degli operatori industriali, per i quali la previsione contenuta inizialmente in uno dei documenti di lavoro e concernente la possibilità di ricorrere contro gli atti e le omissioni dei privati destava forti preoccupazioni.

In proposito, non può non evidenziarsi che, proprio in merito all'accesso alla giustizia nei confronti di atti od omissioni di privati, è stata di recente (11 giugno 2013) adottata la raccomandazione della Commissione, relativa ai principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri[148], il cui scopo è quello di agevolare l'accesso alla giustizia (attraverso la previsione di rimedi inibitori e risarcitori) in determinati settori, tra i quali figura la tutela dell'ambiente[149]. Detta raccomandazione si riferisce proprio alla parte dell'art. 9, par. 3, della Convenzione che concerne gli atti e le omissioni dei privati[150], mentre non riguarda gli atti e le omissioni di soggetti pubblici. In proposito, va peraltro segnalato quanto affermato dal Comitato economico e sociale europeo nel parere relativo al ruolo e al regime delle azioni collettive nel settore del diritto comunitario del consumo[151], in cui si legge che "non si dovrà escludere la possibilità, ormai sancita già in molti sistemi giuridici nazionali, di allargare il quadro d'applicazione delle azioni collettive a tutti gli interessi collettivi o diffusi in settori come l'ambiente, il patrimonio culturale, l'assetto del territorio, e nei confronti di persone di diritto privato o

[146] L'art. 3, rubricato "Atti e omissioni dei privati", dispone che "Gli Stati membri provvedono affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente stabiliti dal diritto nazionale possano promuovere ricorsi in materia ambientale contro gli atti e le omissioni dei privati che violano il diritto ambientale".

[147] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 6, p. 12.

[148] Si tratta della raccomandazione 2013/396/UE dell'11 giugno 2013 relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione.

[149] Gli altri settori a cui si riferisce la raccomandazione sono la protezione dei consumatori, la concorrenza, la protezione dei dati personali, la normativa sui servizi finanziari e la tutela degli investitori.

[150] Cfr. la raccomandazione 2013/396/UE, considerando 23, in cui si richiama l'art. 9, par. 3, 4 e 5 della Convenzione.

[151] Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo del 14 febbraio 2008, 2008/C 162/01, par. 2 e note 2 e 3.

pubblico, tra cui gli Stati, le amministrazioni o gli enti pubblici"[152]. Dall'adozione della menzionata raccomandazione e dalla citata opinione del Comitato economico e sociale europeo sui ricorsi collettivi è possibile desumere che proprio nel settore (quello del contenzioso tra privati) in cui il principio di sussidiarietà avrebbe potuto giocare un ruolo determinante nell'impedire l'intervento europeo, l'Unione europea ha adottato un atto che- sebbene giuridicamente non vincolante- detta una serie di principi comuni agli Stati membri (pur nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche degli stessi). Orbene, alla luce di ciò, si ritiene che l'opposizione all'adozione a livello europeo di uno strumento comune in materia di accesso alla giustizia nei confronti di atti od omissioni di soggetti pubblici debba tener conto dei progressi- in termini di armonizzazione- registrati nel campo del contenzioso tra privati, sia perché quest'ultimo è tradizionalmente considerato "di stretta competenza degli Stati membri"[153], sia in quanto l'accesso alla giustizia in relazione agli atti o alle omissioni delle pubbliche autorità è il settore in cui un intervento europeo di armonizzazione presenta il maggiore valore aggiunto, come affermato dalla stessa Commissione europea[154]. Detta affermazione trova conferma anche nel documento predisposto in vista della consultazione pubblica svoltasi nel 2013 in merito all'adozione di misure legislative a livello europeo per garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale[155]. In detto documento si evidenziano le peculiarità del diritto ambientale in termini di accesso alla giustizia e di applicazione effettiva, con particolare riguardo allo *standing* (in proposito, si richiamano le parole dell'avvocato generale Sharpston "*the fish cannot go to court*"), e si sottolinea che "*the role of public authorities is much more important than in civil or commercial law, and very often administrative courts are key to upholding environmental law*"[156].

Tornando alla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia, la scelta per tale soluzione è stata preceduta dalla valutazione di altre possibili alternative, rappresentate, rispettivamente, dal ricorso all'"opzione zero", cioè l'esclusione di ogni intervento, e dall'adozione di una

[152] Così il parere del Comitato economico e sociale europeo del 14 febbraio 2008, 2008/C 162/01, nota 2.
[153] Così, la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 6, p. 12.
[154] Cfr. la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 3.3, p. 5.
[155] Si tratta dell'*Explanatory consultation text*, relativo alla *Consultation on access to justice in environmenatl matters – options for improving access to justice at the EU member State level*, reperibile al sito internet *http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm*.
[156] Cfr. l'*Explanatory consultation text*, cit., p. 1.

raccomandazione. Entrambe le predette soluzioni sono state scartate, in quanto si è osservato come proprio la mancanza di uno strumento comune in materia avesse portato alle riscontrate carenze nel controllo dell'applicazione del diritto ambientale, mentre il ricorso ad uno strumento giuridicamente non vincolante non avrebbe consentito di assicurare la corretta uniforme osservanza del diritto ambientale. Si consideri che la definizione del testo della proposta di direttiva ha tenuto conto del principio di proporzionalità, infatti la proposta ha inteso stabilire solo le condizioni minime [157] per la promozione dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia ambientale, rispettando l'apparato amministrativo e giudiziario degli Stati membri.

Passando ad esaminare il contenuto della proposta, si è già detto di come la stessa non si occupi dell'accesso alla giustizia nei confronti degli atti e delle omissioni dei privati che violano il diritto ambientale, ma rinvii agli Stati membri per la definizione di appositi criteri in proposito[158].

Con riferimento agli atti e alle omissioni delle pubbliche autorità che violano il diritto ambientale, si prevede la possibilità di proporre appositi ricorsi- che includono la richiesta di misure provvisorie di salvaguardia- aventi ad oggetto atti con effetti esterni e giuridicamente vincolanti (ad eccezione degli atti adottati sotto forma di strumenti legislativi) impugnabili sia nel merito, sia sotto il profilo procedurale. Si precisa che le procedure di ricorso devono essere adeguate ed efficaci, nonché obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose[159], in linea con quanto previsto dall'art. 9, par. 4 della Convenzione[160].

La proposta prevede una procedura di ricorso articolata in due fasi: prima di ricorrere in via amministrativa o giurisdizionale[161], infatti, i membri del pubblico e i soggetti legittimati ad agire devono presentare una richiesta di riesame interno all'autorità amministrativa

[157] Cfr. l'art. 1 della proposta.
[158] Cfr. l'art. 3 della proposta.
[159] Cfr. l'art. 10 della proposta.
[160] Nella relazione di accompagnamento, si precisa che "gli ostacoli [all'accesso alla giustizia] possono consistere in restrizioni di carattere finanziario, difficoltà di ottenere assistenza legale, scarse conoscenze in materia ambientale da parte degli organi amministrativi o giudiziari, carenze nell'applicazione delle decisioni amministrative o giudiziarie, scarsa informazione del pubblico sui ricorsi in materia ambientale" (p. 15).
[161] Cfr. l'art. 7 della proposta.

designata in base al diritto nazionale[162]. La richiesta di misure provvisorie di salvaguardia non è soggetta al rispetto della procedura di riesame.

Con riguardo alla legittimazione ad agire, in base alla proposta la stessa è conferita sia ai membri del pubblico, sia ai soggetti abilitati riconosciuti, e si basa su requisiti minimi, che consentono comunque il mantenimento della legittimazione più estesa eventualmente prevista dai sistemi nazionali. In particolare, i membri del pubblico- definiti come "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone"- devono vantare un interesse sufficiente nei confronti dell'atto o dell'omissione in questione o far valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo dello Stato membro interessato esiga tale presupposto come condizione per poter promuovere un ricorso. Si richiede in ogni caso che gli Stati membri determinino le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" in coerenza con l'obiettivo di assicurare un ampio accesso alla giustizia[163]. Non si prevede, comunque, una legittimazione ad agire generalizzata, come quella implicata dall'*actio popularis*, sul presupposto che l'imposizione della stessa sia incompatibile con il principio di sussidiarietà. In merito alla definizione di membri del pubblico, va evidenziato come la stessa sia più restrittiva rispetto alla nozione recata dall'art. 2, par. 4, della Convenzione, in quanto dalla proposta di direttiva (art. 2, par. 1, lett. b)) scompare il riferimento alla "prassi nazionale". La proposta attribuisce, inoltre, la legittimazione ad agire ai c.d. soggetti abilitati, comprendendo in tale categoria le organizzazioni, le associazioni e i gruppi nazionali, internazionali, regionali e locali. A detti soggetti la proposta conferisce una posizione privilegiata in relazione all'accesso alla giustizia, in quanto non richiede che gli stessi vantino un interesse sufficiente o facciano valere la violazione di un diritto[164]. In definitiva, la proposta riconosce l'importante ruolo svolto da tali soggetti ai fini della tutela dell'ambiente a livello nazionale e internazionale. La proposta dispone, peraltro, che l'oggetto del ricorso rientri specificamente nelle attività statutarie, nonchè nell'ambito geografico di azione dei soggetti abilitati. In proposito, va osservato che

[162] Cfr. l'art. 6 della proposta.
[163] Cfr. l'art. 4 della proposta.
[164] Cfr. l'art. 5 della proposta.

rispetto alla disciplina recata dal Regolamento di Aarhus[165] e dalla Convenzione, la proposta di direttiva introduce il limite dell'ambito territoriale dell'azione, che appare in contrasto con l'art. 3 della Convenzione, laddove la stessa pone il divieto di ogni discriminazione nell'accesso alla giustizia ambientale basata sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle attività[166]. La proposta prevede comunque la legittimazione ad agire nelle cause transfrontaliere, in quanto consente che un soggetto riconosciuto in uno Stato membro possa proporre ricorso in materia ambientale in un altro Stato membro, alle summenzionate condizioni[167]. La proposta stabilisce altresì i criteri in base ai quali i soggetti abilitati possono essere riconosciuti[168]. In particolare, i soggetti abilitati devono essere persone giuridiche indipendenti e senza fini di lucro ed operare nell'interesse generale dell'ambiente. Inoltre, detti soggetti devono disporre di una struttura organizzativa idonea a garantire il perseguimento del fine statutario della tutela dell'ambiente e aver operato attivamente ai fini della tutela dell'ambiente, secondo quanto previsto dal rispettivo statuto, per un periodo minimo stabilito dagli Stati membri, comunque non superiore a tre anni. La proposta disciplina altresì la procedura per il riconoscimento dei soggetti abilitati[169], che può consistere in un riconoscimento caso per caso ("riconoscimento ad hoc") oppure in un riconoscimento preventivo, secondo modalità definite dagli Stati membri. Ad avviso di chi scrive, la descritta disciplina della legittimazione ad agire si espone a critiche nella misura in cui attua la previsione recata dall'art. 9, par. 3, della Convenzione in termini restrittivi rispetto alla lettera e allo scopo della norma. A ben vedere, a mente dell'art. 9, par. 3, della Convenzione "i membri del pubblico" (definito, all'art. 2, par. 4, della Convenzione come "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone") rappresentano una

[165] Si consideri, peraltro, che- come in precedenza evidenziato- in merito alla legittimazione, il Regolamento rinvia alle pertinenti disposizioni del TFUE e, quindi, all'orientamento restrittivo seguito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito al *locus standi* di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE.
[166] Cfr. l'art. 3, par. 9, della Convenzione, che recita "9. Nei limiti delle pertinenti disposizioni della presente convenzione, il pubblico ha accesso alle informazioni, può partecipare ai processi decisionali e ha accesso alla giustizia in materia ambientale senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività".
[167] Cfr. l'art. 5, par. 2, della proposta.
[168] Cfr. l'art. 8 della proposta.
[169] Cfr. l'art. 9 della proposta.

categoria più ampia di quella del "pubblico interessato" (che, secondo l'art. 2, par. 5, della Convenzione comprende "il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo"). Inoltre, la proposta di direttiva in esame restringe ulteriormente la legittimazione, atteso che richiede la sussistenza di un interesse "sufficiente" o la violazione di un diritto (nemmeno la ricorrenza di un "interesse da far valere al riguardo" come recita l'art. 2, par. 5, della Convenzione in relazione al "pubblico interessato").

Nella relazione di accompagnamento si dà atto, altresì, dei costi di attuazione della proposta[170], che dovrebbero essere di gran lunga inferiori ai benefici che l'intervento a livello europeo comporterebbe[171]. In particolare, si osserva come in tutti gli Stati membri siano già presenti sistemi amministrativi e giudiziari per assicurare il corretto funzionamento dei rispettivi ordinamenti giuridici; i costi derivanti dagli adempimenti amministrativi connessi al riconoscimento delle associazioni ambientaliste sarebbero di modesta entità, così come quelli derivanti dall'aumento dei procedimenti giudiziari in materia ambientale, anche in considerazione della circostanza che la proposta di direttiva prevede che la proposizione del ricorso sia preceduta dalla richiesta di riesame interno da parte delle autorità amministrative competenti. Con riferimento ai benefici, nella relazione di accompagnamento si sottolinea l'effetto preventivo dell'ampliamento dell'accesso alla giustizia, che induce gli operatori e le amministrazioni pubbliche al rispetto del diritto ambientale, giusta le maggiori possibilità di denuncia. Si evidenziano, inoltre, i vantaggi scaturenti dall'effetto preventivo in termini finanziari, attesa la riduzione dei costi per la riparazione e il risarcimento del danno ambientale.

Va precisato che per l'elaborazione del testo della proposta di direttiva si è svolta una consultazione pubblica e si sono tenute alcune riunioni[172] con le varie parti interessate (Stati

[170] In proposito, si veda lo studio del Prof. Michael Faure, *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications,* cit..

[171] Cfr. la proposta di direttiva COM(2003) 624 def., par. 3.3, p. 7. Si veda, anche, M. Faure, *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications,* cit., p. 8, secondo cui la proposta di direttiva presenterebbe "*limited costs and potentially huge benefits*".

[172] La consultazione si è svolta tra l'11 aprile e il 22 luglio 2002 ed ha avuto ad oggetto due documenti di lavoro, che sono Stati anche trasmessi ai singoli Stati membri, alle ONG ambientaliste, alle associazioni imprenditoriali, agli enti locali e regionali e ai Paesi candidati all'adesione. La bozza di proposta di direttiva è

membri, ONG ambientaliste, operatori industriali, enti locali e regionali, Paesi in via di adesione), da cui sono scaturiti numerosi commenti ed osservazioni. In particolare, gli Stati membri hanno considerato la proposta segnatamente sotto il profilo della proporzionalità delle misure in relazione al principio di sussidiarietà e hanno manifestato opinioni differenti, dall'opposizione al sostegno alla proposta. Alcuni Stati membri hanno criticato l'attribuzione della legittimazione ad agire ai gruppi privi di personalità giuridica, a motivo della mancanza di una struttura giuridica, di obiettivi stabiliti in un documento pubblico e trasparente, nonché di mezzi finanziari sufficienti. E' stata altresì contestata la previsione di misure provvisorie di salvaguardia, in base alla considerazione che la Convenzione non contenga alcuna disposizione al riguardo. Peraltro, a detta osservazione è semplice replicare, richiamando la recente giurisprudenza della Corte di giustizia [173] (anche in materia ambientale[174]), a mente della quale "Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, che provvedimenti provvisori possano essere concessi fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, quando la concessione di tali provvedimenti è necessaria per garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza di tali diritti".

Gli enti locali e regionali hanno espresso osservazioni analoghe a quelle degli Stati membri e hanno richiesto segnatamente il rispetto del principio di sussidiarietà, segnalando l'incidenza sulle loro competenze di molte norme previste nei documenti di lavoro.

Le ONG ambientaliste hanno tenuto una posizione diametralmente opposta a quella degli Stati membri e degli enti locali e regionali, sollecitando l'adozione di un intervento normativo più incisivo, segnatamente sotto il profilo della legittimazione ad agire. Le ONG hanno criticato le condizioni previste per i soggetti abilitati, ritenendo le stesse

---

stata predisposta sulla base dei risultati di alcune riunioni organizzate tra la primavera e l'autunno del 2002 con le parti interessate.

[173] Così, la sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2007, resa nella causa C-432/05, *Unibet*, punto 77; cfr., anche, la sentenza della Corte di giustizia del 19 giugno 1990, resa nella causa C-213/89, *Factortame*, punto 21.

[174] Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2013, resa nella causa C-416/10, *Križan.*

eccessivamente restrittive ed hanno chiesto il riconoscimento di una legittimazione ad agire generalizzata e senza restrizioni (*actio popularis*). Inoltre, le ONG hanno criticato la circostanza che nella proposta si disciplini unicamente l'ipotesi degli atti e delle omissioni delle pubbliche autorità e non anche la possibilità di ricorrere contro gli atti e le omissioni dei privati. Quest'ultimo profilo è stato oggetto delle principali preoccupazioni degli operatori economici, che hanno quindi guardato con favore all'eliminazione di tale aspetto dal testo della proposta. Inoltre, questi ultimi hanno contestato la legittimazione ad agire dei gruppi privi di personalità giuridica, ritenendo che la stessa dovesse essere limitata alle sole associazioni dotate di personalità giuridica, in quanto aventi obiettivi stabiliti in un atto giuridico e un patrimonio con cui rispondere delle proprie azioni. A fronte delle varie osservazioni formulate dai soggetti interessati, la Commissione europea ha accolto le stesse in parte ed ha motivato il mancato accoglimento delle altre nella relazione alla proposta. In particolare, con riguardo alle critiche relative al principio di sussidiarietà, la Commissione ha osservato come la Convenzione imponga di adeguare la normativa europea, assicurando il necessario accesso alla giustizia in modo armonizzato in tutto il territorio dell'Unione europea. In accoglimento delle osservazioni formulate dagli Stati membri, è stato eliminato dalla proposta il regime privilegiato previsto per i gruppi privi di personalità giuridica e per gli enti locali e regionali. Quanto al riconoscimento alle ONG ambientaliste dell'accesso privilegiato alla giustizia, la Commissione ha chiarito che la previsione ha inteso recepire la Convenzione sul punto e che, pertanto, la stessa costituisca un elemento essenziale della proposta. Quanto all'introduzione di un *actio popularis*, la Commissione ha chiarito che la stessa non è richiesta dalla Convenzione e deve, quindi, essere lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati membri[175].

[175] Ciò è stato ribadito più volte anche dal *Compliance Committee* della Convenzione, come nella recente decisione concernente la Germania. Si allude alle conclusioni adottate dal *Compliance Committee* il 20 dicembre 2013, in relazione alla comunicazione ACCC/C/2008/31 presentata dall'ONG *ClientEarth* il 1° dicembre 2008, punto 92: "*Unlike article 9, paragraphs 1 and 2, article 9, paragraph 3, of the Convention applies to a broad range of acts or omissions and also confers greater discretion on Parties when implementing it. Yet, the criteria for standing, if any, laid down in national law according to this provision should always be consistent with the objective of the Convention to ensure wide access to justice. The Parties are not obliged to establish a system of popular action (actio popularis) in their national laws to the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment".*

2.3) IL SUCCESSIVO DIBATTITO SULLA NECESSITÀ DI UNA NORMATIVA EUROPEA DI ARMONIZZAZIONE

Come già evidenziato, la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia presentata nel 2003 dalla Commissione europea non ha ancora visto la luce. A fronte della mancanza di una normativa europea di armonizzazione, volta ad assicurare l'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione negli Stati membri, la giurisprudenza della Corte di giustizia- come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo- si è fatta carico di colmare detto vuoto normativo [176], incoraggiando gli Stati membri nell'attuazione del terzo pilastro della Convenzione, ivi compreso l'art. 9, par. 3. Negli ultimi anni, infatti, il giudice europeo è intervenuto a seguito delle domande di rinvio pregiudiziale rivolte dai vari giudici nazionali, chiarendo il campo di applicazione delle disposizioni recate dalla Convenzione e dalle direttive europee, con l'obiettivo di assicurare il più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

Peraltro, come evidenziato dalla dottrina più attenta[177], tale intervento suppletivo del giudice europeo non può sopperire all'esigenza di una strategia di più ampio respiro, che consenta di superare l'approccio "casistico" con cui è stato affrontato finora a livello europeo il problema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, e di considerare in modo sistematico la questione dell'attuazione dell'art. 9 della Convenzione. Inoltre, la circostanza che significativi aspetti della disciplina in materia di accesso alla giustizia siano lasciati alla discrezionalità degli Stati membri, determina una grande disparità tra un ordinamento giuridico e l'altro, che evidenzia la necessità di un intervento normativo di armonizzazione da parte dell'Unione europea.

---

[176] In proposito, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 5 osserva che "*But as scientists know well, nature hates vacuum, so it was only a matter of time before another EU institutional actor would start occupying the field left empty by the lack of legislative action at EU level*", riferendosi all'attività suppletiva svolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

[177] Si vedano J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 1; C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 308, secondo cui "*it is clear that the CJEU is willing to provide EU citizens with effective remedies by preventing Member States from putting up unreasonable hurdles. This, however, does not suppress the significant need for a more holistic strategy. Consequently, a directive on access to justice establishing minimum harmonized standards should be put on the agenda of the EU institutions*".

Del resto, è noto come il contesto politico sia in parte cambiato rispetto all'epoca in cui fu presentata la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia[178]. Di particolare interesse al riguardo è la ricostruzione- operata dalla dottrina[179]- del nuovo contesto politico in cui la questione è stata riproposta. In particolare, la menzionata dottrina ha posto in luce[180] come nel 2008 la Commissione europea avesse affrontato la questione dell'attuazione del diritto ambientale europeo e, con riguardo all'accesso alla giustizia, avesse ribadito il proprio parere secondo cui "l'adozione della direttiva proposta consentirebbe di applicare meglio e con maggiore uniformità il diritto comunitario dell'ambiente. Facilitando il ricorso al giudice nazionale si potrebbero risolvere i problemi ad un livello più prossimo ai cittadini"[181].

Nel 2012, la Commissione ha adottato, quindi, un'ulteriore comunicazione[182], che mira a completare il contenuto della precedente comunicazione del 2008- nonché della comunicazione del 2007[183], in cui si sottolineava l'importanza di una maggiore trasparenza a livello dell'Unione europea-, riavviando il dibattito con i governi e gli *stakeholders,* e che reca i segni della significativa influenza esercitata dalla Convenzione[184]. Allo scopo di rafforzare e migliorare l'attuazione del diritto europeo dell'ambiente, quale aspetto fondamentale per la tutela dello stesso, la comunicazione si pone come obiettivo anche il miglioramento della capacità di risposta a livello nazionale, regionale e locale e a tale scopo considera quattro aspetti, tra i quali gioca un ruolo importante anche il miglioramento dell'accesso alla giustizia[185]. In proposito, nella comunicazione si evidenzia come, a fronte

[178] Del mutato contesto politico parla J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., p. 16.
[179] *Ibidem,* cit., p. 16 ss.
[180] *Ibidem,* cit., p. 17.
[181] Così la comunicazione del 18 novembre 2008, COM(2008) 773 def., della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente, p. 7.
[182] Cfr. la comunicazione del 7 marzo 2013, COM(2012) 95 def., della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata "Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta".
[183] Cfr. la comunicazione COM(2007) 502 def., intitolata "Un'Europa dei risultati".
[184] Si veda, in proposito, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., pp. 16-17, che ravvisa detta influenza nell'importanza data alla conoscenza e all'accesso alle informazioni, nonche all'*enforcement* a livello locale attraverso strumenti amministrativi e giudiziari.
[185] Gli altri obiettivi sono: 1) migliorare i controlli e la sorveglianza nell'applicazione della legislazione UE; 2) garantire una migliore gestione dei reclami e la mediazione a livello nazionale; 3) fornire migliori risultati ambientali attraverso il rafforzamento delle capacità e degli accordi di attuazione, che impegnano gli Stati membri.

dell'esigua normativa ambientale europea sull'accesso alla giustizia (che si riferisce, tra l'altro, solo ad alcuni ambiti specifici) e della giurisprudenza della Corte di giustizia, che invita i giudici nazionali ad interpretare tale normativa alla luce della Convenzione, detti giudici (oltre ai gruppi di interesse economici e ambientali) vertono in una condizione di grande incertezza, che la Commissione ritiene possa essere superata attraverso due possibili strategie: da un lato, mediante la formulazione di linee guida, buone pratiche o, in genere, strumenti di *soft law*, ispirati alla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, al fine di migliorare l'attuazione delle disposizioni vigenti in materia di accesso alla giustizia[186]; dall'altro, attraverso la definizione a livello europeo delle condizioni per un accesso efficiente ed effettivo alla giustizia dinanzi ai giudici nazionali[187], che implicherebbe un intervento legislativo da parte dell'Unione europea. La Commissione europea è, infatti, preoccupata per l'incertezza giuridica determinata dall'assenza di un quadro normativo di riferimento, a fronte dell'esigenza propria del diritto ambientale di identificare il "giusto equilibrio" tra i vari interessi in gioco; equilibrio che, in assenza di una disciplina legislativa europea, viene al momento definito esclusivamente dai giudici nazionali, sotto la sola guida della Corte di giustizia e in parte del Compliance Committee[188].

La comunicazione del 2012 ha, quindi, riavviato il dibattito tra le varie istituzioni europee sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, in seno al quale il Consiglio ha mostrato di condividere la posizione della Commissione[189] e, segnatamente, il fatto che occorra intervenire con un'azione ispirata ai principi e agli scopi della Convenzione. In particolare, è stato evidenziato[190] come il Consiglio abbia incoraggiato la Commissione a sviluppare gli obiettivi e le iniziative indicate nella comunicazione del 2012, tra cui figura il

[186] In proposito, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 21 precisa che "*a variation on this option is a second option consisting in continuing to rely on judge-made legal developments, but with the additional action of directing the evolution of the case law through cases selected and brought by the Commission to the Court under its enforcement powers under Article 258 of the TFEU*".
[187] Così, la comunicazione del 7 marzo 2013, COM(2012) 95 *final*, p. 10.
[188] In proposito, cfr. il documento *Explanatory consultation text*, cit., p. 3.
[189] Il Consiglio non ha adottato uno specifico documento in risposta alla comunicazione della Commissione del 2012 e la sua posizione è contenuta nelle conclusioni "*Setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme*", adottate l'11 giugno 2012 (11186/12).
[190] Si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 18.

miglioramento dell'accesso alla giustizia, ed abbia invitato la Commissione ad includere tali obiettivi ed iniziative quali parti importanti del 7° programma di azione per l'ambiente.

Quanto al Parlamento europeo, si osserva come lo stesso abbia espresso una chiara preferenza[191] a favore di un intervento normativo dell'Unione europea in materia, che porti a riconsiderare la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia e a superare l'*impasse* in cui sono incorsi i co-legislatori in proposito[192]. Peraltro, ciò non ha indotto il Parlamento ad escludere il ricorso anche a strumenti non vincolanti, così come allo scambio delle conoscenze tra i rispettivi sistemi giudiziari degli Stati membri.

Accanto alle citate istituzioni, si menziona[193] anche il Comitato delle regioni, che ha condiviso[194] le considerazioni della Commissione sullo stato d'incertezza in cui vertono i giudici nazionali e le autorità amministrative, segnatamente quelle locali, "a causa di una giurisprudenza che prevede un maggiore accesso alla giustizia dei cittadini e delle ONG". Anche il Comitato è dell'avviso che la soluzione più adeguata a migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale sia l'adozione di uno strumento giuridico vincolante, in particolare mediante il rilancio della proposta di direttiva del 2003 sull'accesso alla giustizia. In tale modo, ad avviso del Comitato, si colmerebbero le lacune presenti in molti Stati membri in relazione all'attuazione dell'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione e si rafforzerebbe anche il ruolo del pubblico "*as a catalyst for better enforcement of environmental law at all levels*"[195]. Del resto, si pone opportunamente in evidenza[196] come la posizione del Comitato delle regioni sia di particolare rilievo, in quanto lo stesso è tradizionalmente considerato "*the guardian of the principle of subsidiarity*" [197] e la circostanza che proprio "il guardiano del principio di sussidiarietà" abbia espresso un

[191] Tale posizione è contenuta nel report 2012/2104(INI) del 25 ottobre 2012 del Parlamento europeo, intitolato "Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta".

[192] Nel menzionato report il Parlamento europeo "7. Si rammarica del fatto che l'*iter* della proposta di direttiva sull'accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale sia fermo in prima lettura; invita, pertanto, i co-legislatori a rivedere le proprie posizioni al fine di uscire dall'*impasse* […]".

[193] Si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 19.

[194] Cfr. il parere del Comitato delle Regioni del 30 novembre 2012, "*Towards a 7th Environment Action Programme: better implementation of EU environment law"* (OJ C 17, 19.1.2013, p. 30 ss.).

[195] Così il citato parere del Comitato delle Regioni del 30 novembre 2012, punto 37.

[196] Si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 19.

[197] L'espressione è presa da J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 19.

giudizio favorevole in ordine alla proposta di direttiva si ritiene[198] possa consentire di superare le obiezioni fondate sul principio di sussidiarietà, mosse da alcuni Stati membri per opporsi all'adozione della proposta e, in generale, di uno strumento vincolante in materia. Si osserva[199] come, secondo il Comitato, entrambe le soluzioni indicate dalla Commissione nella comunicazione del 2012 siano conformi a detto principio, atteso che "*the contributions from its Subsidiarity Monitoring Network (SMN), […] generally indicate that the options in the Communication, when fully formulated, are unlikely to constitute a significant breach of subsidiarity"*[200]. Sempre in merito al contesto politico, si menziona[201] anche la posizione del Comitato economico e sociale europeo, a mente del quale "in definitiva, l'effettiva attuazione della tutela ambientale significa dare alla società civile un ruolo attivo, consentendo al pubblico di assumere un ruolo di cane da guardia. Gli strumenti con cui permettere questo sono Stati introdotti nella legislazione ambientale europea in applicazione della Convenzione di Aarhus, in particolare, per esempio, l'accesso gratuito alle informazioni ambientali, il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo decisionale in materia di diritto ambientale, e l'accesso alla giustizia"[202]. Si è osservato[203] come, sulla scorta delle menzionate posizioni, che attestavano l'esistenza di un certo consenso politico, la Commissione abbia inserito uno specifico obiettivo relativo all'accesso alla giustizia in seno al 7° programma di azione per l'ambiente, recato dalla comunicazione del 29 novembre 2012[204]. Precisamente, nell'ambito del quarto obiettivo prioritario, volto a massimizzare i vantaggi della legislazione europea in materia ambientale, il 7° programma di azione per l'ambiente prevede che, tra i settori sul cui miglioramento si concentreranno gli sforzi fino al 2020, figuri quello dell'accesso alla giustizia[205]. In particolare, al fine di "sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'UE in materia

[198] Si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 19.
[199] *Ibidem*, p. 19.
[200] Così il citato parere del Comitato delle Regioni del 30 novembre 2012, punto 47.
[201] Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 20.
[202] Cfr. il parere del 20 marzo 2013, documento CESE 296/2013 - NAT/59, punto 4.4.92.
[203] Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 19.
[204] COM(2012)710 def..
[205] Cfr. la comunicazione COM(2012)710 cit., p. 28, punto 60: "In quarto luogo, i cittadini dell'UE beneficeranno di un accesso più facile alla giustizia per le tematiche ambientali e di una tutela giuridica efficiente, in linea con i trattati internazionali e gli sviluppi subentrati grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea […]".

di ambiente, entro il 2020 il programma deve garantire che sia promosso il principio di una protezione giuridica efficace per i cittadini e le loro organizzazioni[206], garantendo che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea[207]. La decisione con cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato formalmente il 7° programma ambientale generale di azione dell'Unione[208] ha sostanzialmente confermato- in relazione all'accesso alla giustizia- la proposta della Commissione europea, con alcuni ritocchi, in virtù dei quali, da un lato, si trasforma "*the proposed obligation of means into an obligation of results, while reflecting the fact that a limited number of Member States do already comply with their access to justice obligations under EU law and international law*"[209]; dall'altro lato, si conferma l'influenza determinante della Convenzione sull'azione ambientale europea[210]. E' stato evidenziato[211] come dalla panoramica precedente si evinca che le altre istituzioni e gli organi consultivi menzionati non hanno suggerito un'ulteriore soluzione a quelle prospettate dalla Commissione, né l'accordo politico raggiunto in sede di 7° programma d'azione per l'ambiente ha portato all'individuazione di uno strumento preciso per realizzare l'obiettivo dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Commissione ha, peraltro, ulteriormente elaborato la propria posizione, ampliando il novero delle opzioni disponibili per dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione negli Stati membri, portandole da due a quattro. Pertanto, accanto all'opzione che prevede la ripresa dei lavori legislativi sulla

[206] Cfr. la comunicazione COM(2012)710 cit., p. 28, punto 63, lett. e). Il punto 63, lett. e) della proposta ha cambiato la propria numerazione (con la decisione n. 1386/2013/UE) in punto 65, lett. e).
[207] Cfr. la comunicazione COM(2012)710 cit., p. 29, punto 63, lett. e). Il punto 63, lett. e) della proposta ha cambiato la propria numerazione (con la decisione n. 1386/2013/UE) in punto 65, lett. v).
[208] Cfr. la decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".
[209] Così, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 20, che evidenzia come il testo adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio sostituisca l'espressione "*più facile accesso alla giustizia*" (punto 60 della proposta della Commissione) con "*accesso effettivo alla giustizia*" (punto 62 della decisione n. 1386/2013/UE).
[210] *Ibidem*, p. 20, che sottolinea come il testo adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio sostituisca il riferimento ai "trattati internazionali" (punto 60 della proposta della Commissione) con lo specifico riferimento alla "Convenzione di Aarhus"" (punto 65 della decisione n. 1386/2013/UE). Il punto 60, lett. e) della proposta ha cambiato la propria numerazione in punto 65, lett. v).
[211] *Ibidem*, p. 21.

proposta di direttiva del 2003 e alla c.d. "opzione zero"- che esclude qualsiasi intervento[212] e si basa sull'elaborazione di linee guida sviluppate della Commissione medesima, *good practices*, strumenti di *soft law*, nonché sulla cooperazione con i giudici e gli *stakeholder*- si collocano, rispettivamente, il ricorso ad una nuova proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale[213], che tenga conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, con particolare riguardo allo *standing*, come delineato nelle cause *Janecek*[214] e *Slovak Brown Bear*[215], e al profilo dell'effettività della tutela, nonché l'opzione che fa leva sull'utilizzo da parte della Commissione della procedura d'infrazione ex art. 258 del TFUE, per allineare i sistemi giuridici degli Stati membri alla giurisprudenza della Corte di giustizia e alle nuove disposizioni del Trattato.

2.4) IL CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO PER OPERARE LA SCELTA TRA LE OPZIONI IN CAMPO E L'ABBANDONO DEL C.D. DOPPIO APPROCCIO COME POSSIBILE SOLUZIONE ALLA QUESTIONE DEL *LOCUS STANDI* DEI MEMBRI DEL PUBBLICO

Al fine di fondare la scelta, tra una delle descritte opzioni, sull'esatta conoscenza della situazione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale negli Stati membri, con particolare riguardo all'attuazione dell'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione e alle implicazioni economiche di tale accesso, la Commissione europea ha commissionato una

[212] *Ibidem*, p. 21. L'Autrice osserva come "*in the context of access to justice in environmental matters, this option actually implies that the development of EU rules will exclusively be decided by the case law*".
[213] *Ibidem*, p. 21, nota 76. L'Autrive evidenzia che "*A fifth option could have been a proposal for a Regulation, but it was felt that such an option would be difficult to justify in terms of compliance with the principles of proportionality and subsidiarity";* ed, inoltre, che gli Stati membri non hanno ampliato il novero delle opzioni individuate dalla Commissione, come si evince da una discussione svoltasi il 13 maggio 2013 in seno al gruppo di lavoro competente del Consiglio.
[214] Si tratta della causa C-237/07, *Janecek*, decisa dalla Corte di giustizia con sentenza del 25 luglio 2008. Sulla causa *Janecek* si vedano le interessanti considerazioni di J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 6; cfr. anche G. Vitale, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, Ed.it, 2010, pp. 169 ss e *Id., L'"autonomia procedurale" nel caso Janecek e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. un. eur.*, 2009, 2, 403 ss..
[215] Cfr. la causa C-240/09, *Slovak Brown Bear*, decisa dalla Corte di giustizia con la sentenza dell'8 marzo 2011.

serie di studi[216], tra cui vanno menzionati lo studio giuridico[217] svolto dal Prof. Jan Darpo[218] (Presidente della *Task Force on Access to Justice*), completato nel mese di ottobre 2013, e lo studio sull'impatto economico dell'ampliamento dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, elaborato dal Prof. Michael Faure dell'Università di Maastricht[219], terminato nel mese di gennaio 2013. In merito ai menzionati studi, occorre evidenziare[220] come gli stessi rappresentino un prezioso bagaglio di informazioni e di valutazioni sulla situazione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale negli Stati membri e pongano in luce le difficoltà e le problematiche che si riscontrano in materia, non senza prospettare possibili soluzioni ai problemi evidenziati.

In particolare, lo studio condotto da Darpo prende le mosse dalla constatazione che l'attuazione della Convenzione, per alcuni profili concernenti l'accesso alla giustizia, sia stata lasciata agli Stati membri e ciò abbia determinato grandi disparità tra i vari sistemi giuridici nazionali. L'esame dell'accesso alla giustizia e della sua efficacia nei vari Stati membri è, quindi, un presupposto indispensabile da cui muovere per qualsiasi intervento volto a rafforzare il terzo pilastro della Convenzione e ad allineare gli ordinamenti nazionali

[216] Cfr. il sito *http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm*. Agli studi menzionati nel testo va aggiunto quello sul *national complaint-handling mechanism*, che include anche un esame dei meccanismi nazionali di mediazione in dieci Stati membri.

[217] Si tratta dello studio intitolato *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, dell'11 ottobre 2013. La prima versione dello studio è stata presentata nel mese di novembre 2012 ed ha riguardato diciassette Stati membri, quali il Belgio (BE), Cipro (CY), la Repubblica Ceca (CZ), la Danimarca (DK), la Francia (FR), la Germania (DE), l'Ungheria (HU), l'Irlanda (IE), l'Italia (IT), la Lettonia (LV), i Paesi Bassi (NL), la Polonia (PL), il Portogallo (PT), la Slovacchia (SK), la Spagna (ES), la Svezia (SE) e il Regno Unito (UK). I restanti undici Paesi sono Stati studiati nella prima metà del 2013. Le relazioni sui ventotto Stati membri sono state predisposte da rinomati esperti nazionali, sulla base di un questionario elaborato anche dalla Commissione europea, mentre il Prof. Darpo ha redatto un'interessante relazione di sintesi (di cui si darà atto nel presente lavoro), nella quale illustra, tra l'altro, la sua opinione sulle varie questioni emerse; relazione di sintesi rinvenibile all'indirizzo *http://ec.europa.eu/environment /aarhus/ access_studies.htm*. In particolare, il questionario divide le varie questioni in sei parti (A-F): la parte A riguarda la legislazione nazionale, il processo decisionale amministrativo e il ruolo dei giudici nel settore ambientale; la parte B concerne le questioni relative allo *standing* degli individui, dei gruppi e delle ONG ambientali; la parte C è dedicata all'efficacia della procedura di ricorso giurisdizionale; la parte D concerne i costi della procedura ambientale; la parte E riguarda sette situazioni esemplificative nelle quali trovano applicazione i paragrafi 3 e 4 dell'art. 9 della Convenzione; infine, nella parte F i relatori nazionali sono invitati a dare il loro parere sui principali problemi che l'applicazione dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 9 della Convenzione ha incontrato nel rispetivo sistema giuridico e le indicazioni sul modo in cui il proprio paese avrebbe dovuto modificare l'ordinamento giuridico per conformarsi alla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia del 2003.

[218] Il Prof. Darpo è Presidente della *Task Force* della Convenzione sull'accesso alla giustizia.

[219] Si tratta del già citato studio e dell'*executive summary* sulle implicazioni economiche dell'accesso alla giustizia del Prof. Michael Faure dell'Università di Maastricht, intitolato *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications*, cit..

[220] Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 21-22.

ai recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia. La relazione di sintesi[221] si pone l'obiettivo di riassumere i principali aspetti emersi dall'analisi delle relazioni nazionali e di affrontare una serie di questioni concernenti l'applicazione dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 9 della Convenzione, nonché di esaminare l'influenza della giurisprudenza della Corte di giustizia sui sistemi giuridici nazionali, nella prospettiva della necessità di un quadro normativo comune, capace di creare quella parità di condizioni necessaria per lo sviluppo della democrazia ambientale nell'Unione europea. Va fin d'ora evidenziato come la relazione di sintesi sia il frutto di un lavoro che ha coinvolto gli esperti nazionali (ai quali le bozze della relazione sono state trasmesse), dai quali Darpo ha ricevuto una proficua collaborazione in termini di commenti, proposte, etc.[222].

Già il c.d. rapporto Milieu del 2007[223] aveva esaminato l'attuazione dell'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione nell'Unione europea e negli Stati membri. Successivamente alla pubblicazione di detto rapporto si erano registrate evoluzioni differenti negli Stati membri. In particolare, nella relazione di sintesi, si evidenzia come in alcuni Paesi studiati fosse migliorata la possibilità per i membri del pubblico di impugnare le decisioni in materia ambientale, grazie all'influenza esercitata dalla Commissione europea e dal *Compliance Committee* della Convenzione, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In altri Stati membri, viceversa, si era registrata una tendenza opposta, dovuta in parte all'inasprimento dei criteri sullo *standing* e, in parte, a quello che è stato definito "*the strong movement for 'better regulation'*"[224]. Si consideri, infatti, che per i progetti su vasta scala, come quelli infrastrutturali, i progetti relativi alle centrali nucleari e alle attività *offshore*, il

[221] La relazione di sintesi è suddivisa in cinque sezioni: la prima sezione è rappresentata dall'introduzione; la seconda sezione fornisce un quadro generale delle relazioni nazionali sullo stato dell'applicazione dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 9 della Convenzione; nella terza sezione si formulano alcune conclusioni tratte dalle relazioni nazionali e alcune raccomandazioni su una serie di questioni chiave; nella quarta sezione si effettua una sintesi delle proposte; la quinta sezione è dedicata a tre allegati, concernenti, rispettivamente, i principali ostacoli all'effettività della tutela giurisdizionale nel settore ambientale negli Stati membri (annex A), i costi (annex B) e l'efficacia della procedura (annex C).

[222] Darpo non manca peraltro di precisare che la responsabilità del *report* permane in capo all'Autore.

[223] Si tratta del *Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters*, predisposto da Milieu Ltd. su incarico della Commissione europea. In particolare, la sezione 4 relativa alle conclusioni è stata redatta dal Prof. Ludwig Krämer.

[224] Così, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 10.

processo decisionale è stato spinto verso un livello alto della gerarchia amministrativa[225], con la conseguente notevole riduzione delle possibilità per i membri del pubblico di impugnare tali decisioni "politiche"[226]. Nella relazione di sintesi, Darpo perviene alla conclusione che il quadro generale dello stato di attuazione dell'art. 9, par. 3 e 4, negli Stati membri non differisca da quello messo in luce nella c.d. relazione Milieu e sia, quindi, "*diverging, random and inconsistent*"[227], e che dai report nazionali emerga un quadro molto variegato sullo *standing* nei vari Stati membri.

Sempre in merito al contesto generale in cui si innesta l'esame dell'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, la relazione di sintesi pone in luce la distinzione- piuttosto comune negli Stati membri- tra specifici settori del diritto ambientale, in relazione alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. In alcuni settori, infatti, al pubblico si riconoscono partecipazione ed accesso alla giustizia (si pensi alla pianificazione e all'edilizia), mentre in altri il pubblico ha scarsa o nessuna influenza (è il caso della caccia, della pesca, etc., settori nei quali le procedure di autorizzazione vedono in genere coinvolti come parti solo il richiedente e l'amministrazione).

Dalla relazione di sintesi emerge, inoltre, la differenza tra gli Stati membri esaminati in relazione ai mezzi di attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione. Si evidenzia come nella maggior parte degli Stati membri siano disponibili procedure amministrative e giurisdizionali per impugnare le decisioni amministrative in materia ambientale. In alcuni ordinamenti i rimedi giurisdizionali possono essere attivati solo dopo l'esaurimento di quelli amministrativi, che vanno esperiti nei confronti della medesima autorità che ha adottato l'atto o di quella gerarchicamente sovraordinata oppure dinanzi a tribunali speciali, dotati di

[225] In genere, si tratta del livello proprio della pianificazione. Detto processo è stato evidenziato anche da E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità cusotdiale, pianificazione e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

[226] Si veda J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 10, il quale osserva come la conseguenza- intenzionale o meno- sia stata quella di ridurre le possibilità di accesso del pubblico alla giustizia, direttamente o indirettamente, in alcuni Paesi (BE, DE, EL, ES, NL, RO, SE, UK). Nella relazione di sintesi, si evidenzia, inoltre, come in certi Paesi il ricorso a regole generalmente vincolanti (GBR), in sostituzione delle autorizzazioni individuali, abbia impedito al pubblico di "interferire" nei processi decisionali (NL, SE), mentre in altri Stati membri la legittimazione ad agire in materia ambientale dei singoli sia stata resa più severa (NL, RO). Si osserva, altresì, come in molti degli Stati membri studiati si sia introdotta una tassazione per il ricorso (DK) o spese processuali (CZ, EE, EL, LV, RO, UK) o si sia iniziato ad applicare il "principio chi perde paga" in alcuni casi ambientali (BE, ES).

[227] Così, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 11.

propri esperti[228]. Si nota come "*from experience, decision making in the environmental area can be improved by such measures*"[229].

Sebbene la relazione di sintesi si concentri sulla tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni amministrative, non manca peraltro di ricordare che il quadro completo in merito all'accesso alla giustizia si compone anche di altri rimedi, come quelli civili, quasi sempre disponibili per i proprietari di terreni che subiscono pregiudizio alla loro proprietà dalle emissioni nocive; nonché quelli penali, anche se si osserva come nella maggior parte degli Stati membri il privato non possa esperire l'azione penale, ma possa solo presentare denunce penali alla Procura della Repubblica. Peraltro, in alcuni Stati membri, una parte privata può avviare un procedimento penale, in presenza[230] o meno[231] di un danno. Inoltre, in alcuni dei Paesi studiati, le ONG ambientaliste possono citare in giudizio il gestore di un'attività pericolosa per il risarcimento dei danni in favore dell'ambiente[232], anche se in alcuni casi il risarcimento sarà corrisposto allo Stato. Non mancano, infine, i tribunali costituzionali, che possono decidere questioni importanti concernenti l'ambiente.

Ciò posto, nella relazione di sintesi si nota come l'atteggiamento dei giudici differisca da uno Stato membro all'altro: in alcuni Paesi[233], i giudici hanno assunto un ruolo guida nel tentativo di migliorare l'accesso alla giustizia per il pubblico interessato; in altri Stati, i giudici hanno seguito un'interpretazione più rigorosa dei criteri sullo *standing* e si sono mostrati piuttosto riluttanti ad ampliare l'accesso alla giustizia "*on behalf of the environment*"[234].

Con particolare riguardo allo *standing*, si osserva come sussistano rilevanti differenze tra i sistemi che consentono a chiunque di impugnare gli atti e le omissioni in materia ambientale (mediante il ricorso all'azione popolare) e quelli che restringono la tutela giurisdizionale ai

[228] E' il caso di BE (regione fiamminga), DK, IE , LT, MT, SE, UK.
[229] Così, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 11.
[230] In Francia.
[231] E' il caso del Regno Unito e raramente del Belgio.
[232] Ciò è consentito in FR, EL, IT, LU, PL, PT, RO.
[233] E' il caso del Regno Unito.
[234] Così, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 12, il quale prosegue osservando che "*I am under the impression that the courts in Austria, Germany and the Czech Republic can provide examples of this traditional stance*". Per esempio, dal report nazionale della Repubblica Ceca emerge come la Corte costituzionale sia dell'opinione che le ONG ambientaliste non possano vantare il diritto ad un ambiente sano, poiché tale diritto appartiene solo alle persone fisiche e non anche alle persone giuridiche.

soli membri del pubblico in grado di dimostrare che i loro diritti individuali siano Stati incisi dall'atto o dall'omissione. Peraltro, la maggior parte degli Stati membri studiati si colloca a metà strada tra i due precedenti approcci in merito alla legittimazione ad agire, in quanto in essi lo *standing* si basa sulla sussistenza dell'interesse individuale[235]. Più nel dettaglio, nella relazione di sintesi si osserva come l'*actio popularis* sia presente in Portogallo, in Slovenia, in Spagna e in Romania; in Belgio, in Estonia, in Finlandia e in Svezia, alcune decisioni adottate dai comuni possono essere impugnare dai residenti locali; in Lettonia la partecipazione alla procedura decisionale in materia ambientale conferisce automaticamente lo *standing*; in Grecia, lo *standing* è ampio nelle cause ambientali e si parla, infatti, di "*quasi actio popularis*"; in Irlanda, in Romania e, in alcune casi, anche in Croazia e in Finlandia, chiunque può esperire azioni di *enforcement* in caso di violazione del diritto ambientale; infine, la possibilità per una parte privata di iniziare una causa penale può anche essere intesa come una forma di *actio popularis*.

A fronte di ciò, in molti Stati membri la legittimazione ad agire risulta notevolmente ridotta a causa dell'applicazione della c.d. teoria della norma protettiva (*Schutznormtheorie*), in base alla quale per poter adire il giudice amministrativo, il ricorrente deve dimostrare che l'atto o l'omissione riguardi il suo diritto individuale o soggettivo pubblico. Si fa l'esempio dell'autorizzazione per la realizzazione di un impianto industriale, che può essere impugnata dai soggetti interessati solo in relazione alle parti del provvedimento destinate ad incidere sui loro diritti- riguardanti comunemente gli scarichi pericolosi per la salute umana- e non per i profili generali di tutela ambientale, che sono considerati prerogativa dell'amministrazione. Nella relazione si osserva come la forma più rigorosa di detta teoria sia applicata in Germania e in Austria, mentre nei Paesi Bassi una forma di *actio popularis*-simile a quella della Lettonia, fondata sulla partecipazione alla procedura decisionale ambientale- è stata sostituita dapprima con un approccio basato sull'interesse e successivamente con l'adesione alla c.d. teoria della norma protettiva (*Schutznormtheorie*), che, sebbene non riguardi lo *standing*, finisce comunque per limitare le argomentazioni deducibili dal ricorrente e, quindi, per ridurre la portata della revisione giurisdizionale. Si

[235] Si tratta di BE, BG, DK, FI, FR, EL, HU, HR, IE, NL, LU, IT, SK, SE, SI, UK.

osserva, inoltre, come alcuni Stati membri colleghino la legittimazione ad agire dei membri del pubblico alla titolarità dei tradizionali diritti di proprietà[236] e finiscano per seguire un approccio restrittivo alla questione dello *standing* in materia ambientale, proprio come quei Paesi che applicano in modo rigido la *Schutznormtheorie*.

Come sopra evidenziato, nella relazione di sintesi si dà atto della circostanza che la maggior parte dei Paesi studiati appartenga ad un gruppo intermedio tra i due approcci descritti (quello dell'*actio popularis* e quello della *Schutznormtheorie*), che ricorre al criterio dell'interesse per la determinazione dello *standing*. Sebbene la distinzione tra un sistema basato sul "diritto" e un sistema basato sull'"interesse" non sia sempre agevole, quest'ultimo approccio è senz'altro più liberale in relazione allo *standing*[237]. In merito all'esatta definizione del gruppo di individui che, come membri del pubblico, possono ricorrere in sede amministrativa o giurisdizionale nei vari Stati membri esaminati, la relazione di sintesi sul punto sconta la lacuna presente nel questionario sottoposto ai vari Stati membri per l'elaborazione dello studio. Ne consegue che le relazioni nazionali forniscono in proposito contributi di differente dettaglio, in alcuni casi dando informazioni sufficienti, in altri meno. In particolare, nella relazione di sintesi si menziona il *report* nazionale del Regno Unito, in cui si cita il caso di un ricorrente scozzese che viveva a circa sei chilometri da una area di cui fruiva per il *bird-watching* e per divertimento e dove era stato pianificato un intervento. Sebbene in tale caso al ricorrente fosse stato negato lo *standing*, gli autori del *report* del Regno Unito pervengono alla conclusione che probabilmente alla luce della recente giurisprudenza della Corte Suprema, al *bird watcher* sarebbe stato accordato lo *standing*.

Si cita, inoltre, il caso- descritto nel *report* italiano- di un ricorrente che abitava in prossimità di una spiaggia, su cui era stata assentita la costruzione di un piccolo edificio da parte di un concessionario che forniva servizi al pubblico a pagamento. Sebbene vivesse a

[236] Si allude a CY, CZ, HR, SK.

[237] Osserva J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 13 che se i potenziali contendenti vivono o trascorrono il tempo in prossimità dell'attività industriale e sussiste il rischio che siano colpiti da emissioni, da disturbi e da altri inconvenienti derivanti da tale attività, detti individui sono legittimati ad impugnare l'autorizzazione relativa all'attività industriale in discorso. In merito alla portata delle doglianze da far valere nel processo, non si registrano particolari restrizioni.

due chilometri di distanza dalla spiaggia e l'edificio non limitasse il suo accesso alla stessa, il Consiglio di Stato ha riconosciuto lo *standing* al ricorrente[238]. Tale decisione riveste particolare interesse, in quanto nella stessa il Consiglio di Stato segue un'interpretazione alquanto estensiva- e pienamente condivisa da chi scrive- della legittimazione ad agire in materia ambientale, che presuppone l'adesione ad una nozione ampia di *vicinitas*[239]. Appare utile precisare che nella vicenda esaminata dal Consiglio di Stato italiano l'area oggetto del contenzioso si trovava all'interno di una pineta e non vi erano edifici confinanti. In tale occasione, il giudice italiano ha aderito all'orientamento seguito da una parte della giurisprudenza amministrativa, a mente della quale la legittimazione ad agire va riconosciuta (non solo alle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale, di cui all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, ma anche) alle associazioni operanti in un ambito territoriale ben delimitato, ivi compresi "i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio"[240]. Ad avviso del Consiglio di Stato, tale interpretazione è altresì avallata dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, recante il principio di sussidiarietà orizzontale, che "sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno dell'entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre

[238] Si tratta della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, citata nel *report* italiano del Prof. R. Caranta, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Italy*, in *http://ec.europa.eu/environment /aarhus/ access_studies.htm*, p. 11.

[239] Si veda, per esempio, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, Sez. II, del 17 ottobre 2012, n. 1348, in cui il giudice amministrativo invoca il requisito della *vicinitas* a sostegno dell'ampia legittimazione ad agire desunta dal principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e dai principi discendenti dalla normativa in materia di federalismo demaniale. Nel caso di specie il criterio della *vicinitas* riguarda un ambito spaziale coincidente con l'intero territorio comunale e radica- in aggiunta agli altri menzionati criteri- la legittimazione ad agire dei soggetti residenti nel comune. In merito all'evoluzione dell'interpretazione dei criteri di collegamento tra interesse ambientale e soggetto portatore in giudizio da parte del giudice amministrativo, cfr. A. Police, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 316 ss.. Critiche al concetto di *vicinitas* sono formulate da M.R. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, cit., p. 184 ss., il quale osserva come "la legittimazione ad agire in giudizio a tutela di interessi di tutela dell'ambiente- ad eccezione del ristretto novero della associazioni riconosciute- passa sostanzialmente ancora attrvaerso le (troppo) strette maglie della dimostrazione di un rapporto di *vicinitas*".

[240] Così la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, cit.. Si vedano, anche, la sentenza dle Consiglio di Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107 e la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 8 agosto 2012, n. 4532.

volontario"[241]. Con riferimento al ricorrente persona fisica, che insorge uti singulus a difesa del bene ambiente, il Collegio gli riconosce la legittimazione ad agire in base al criterio della vicinitas, ravvisando, quindi, tra lui e il territorio su cui incide il danno ambientale lamentato la sussistenza di un collegamento stabile. Del resto, trattandosi di costruzione ubicata all'interno di una pineta, priva di edifici limitrofi, l'adozione di un'interpretazione restrittiva del concetto di *vicinitas* (come contiguità spaziale) avrebbe finito per negare non solo al ricorrente, ma a chiunque altro l'esercizio della funzione protettiva del bene ambiente. L'interpretazione seguita dal Consiglio di Stato conferma la portata elastica del concetto di *vicinitas*, affermata da una parte della giurisprudenza amministrativa italiana, in base alla quale detto concetto "si deve necessariamente estendere, in ragione proporzionale all'ampiezza e rilevanza delle aree coinvolte, come nel caso degli interventi rilevanti, che quindi incidono sulla qualità della vita dei residenti in gran parte del territorio"[242]. Ad avviso di scrive, dette considerazioni valgono a maggior ragione nel caso della difesa dell'ambiente, rispetto al quale si ritiene che lo stesso criterio della *vicinitas* possa rivelarsi inadeguato o divenire evanescente[243]. In proposito, illuminanti sono le considerazioni della dottrina italiana (risalenti all'epoca in cui si iniziava a porre la questione della giustiziabilità degli interessi diffusi, ma sempre attuali), secondo cui "E' necessario, quindi, rimettere in discussione il criterio in base al quale la giurisprudenza amministrativa perviene a tale esclusione, ossia la 'differenziazione' dell'interesse fatto valere, fondata sullo 'specifico collegamento con un determinato ambiente'. A parte che in determinate ipotesi il criterio dell'insediamento non potrebbe trovare applicazione (si pensi alla difesa dell'ambiente in un'isola lontana dalla terraferma e priva di abitanti, quale, ad esempio, Montecristo),

[241] *Ibidem*. In merito al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. in relazione agli interesi diffusi ambientali cfr. la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, del 9 gennaio 2014, n. 36/2014, che peraltro nega la natura individuale a detti interessi.

[242] *Ibidem*.

[243] A tale constatazione sembra pervenire la stessa giurisprudenza amministrativa italiana quando afferma che "pur essendo vero che l'indirizzo di questo Consiglio di Stato più recente, ed ormai consolidato, considera la c.d. *vicinitas* come condizione necessaria ma non sufficiente a fondare la legittimazione ad impugnare atti autorizzativi in materia ambientale (in questo senso, tra le altre : sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5986; sez. V, 10 luglio 2012, n. 4068; 16 aprile 2013, n. 2108; sez. VI, 21 gennaio 2013, n. 325), è del pari incontrastato che in caso di impianti a potenzialità inquinante diffusiva, a causa della tecnologia in essi impiegata, tale legittimazione viene sostanzialmente riconosciuta come sussistente *in re ipsa* nei confronti di Comuni confinanti, causa la loro naturale esposizione alle emissioni atmosferiche da detti impianti proveniente (in questo senso sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7275)".

l'errore insito in tale criterio è la contrapposizione agli interessi pubblici e generali degli interessi diffusi, fondata sulla 'simultaneità del loro riferimento soggettivo a tutti o parte dei componenti di una data collettività'. Questa 'localizzazione' degli interessi diffusi, considerata come presupposto necessario del loro porsi come interessi legittimi, è frutto di una indebita confusione tra problemi di individuazione delle situazioni sostanziali tutelabili e problemi della legittimazione e dell'interesse ad agire. Se si tiene fermo che gli interessi generali sono interessi *pubblici* in quanto imputati ad una pubblica amministrazione che istituzionalmente li persegue, e sono interessi *diffusi* in quanto fatti valere in giudizio da soggetti diversi (individui o organizzazioni), il "collegamento" con l'ambiente non può essere inteso come elemento costitutivo della situazione tutelata, ma unicamente come criterio di individuazione dello *standing*. Ma allora si pone l'ulteriore problema di intendere il 'collegamento' non come un dato territoriale, nella scia del criterio dell'insediamento, ma come concreto e non occasionale interesse alla integrità dell'ambiente storico o naturale. […] Non vi è alcuna ragione, quindi, per escludere dalla tutela individui e gruppi che operino in un ambito non meramente locale[244], quando dimostrino di essere portatori non precari e immotivati dell'interesse diffuso. L'ecologo che abbia studiato l'ambiente naturale dell'isola di Montecristo, o l'associazione che miri alla difesa della macchia mediterranea, sono certamente legittimati ad impugnare provvedimenti che attentassero all'integrità ed alla conservazione di quell'ambiente"[245].

Ciò posto, nella relazione di sintesi si precisa che "*in a comparison with the Swedish system – which I still would describe as quite generous to individual members of the public in allowing access to justice – those two gentlemen would not even come close to the gateway to the court!*"[246].

In merito allo *standing* delle ONG, dalla relazione di sintesi emerge con evidenza la diversità di approccio seguito dai vari Stati membri. In particolare, si osserva che negli Stati

[244] Erano gli anni in cui la giurisprudenza escludeva dalla tutela le associazioni a carattere nazionale, privilegiando i gruppi e le associazioni locali, sulla base del criterio dell'insediamento non precario e occasionale (cfr. Consiglio di Stato, sentenza del 29 aprile 1980, n. 473).

[245] V. Denti, *Interessi diffusi* (voce), in *Nuovissimo Digesto italiano*, Appendice, IV, Torino, Utet, 1983, p. 309.

[246] Così, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 14.

membri che riconoscono un ampio accesso alla giustizia sia agli individui, sia alle organizzazioni, non vi è quasi motivo di definire i criteri dello *standing* per le ONG; negli altri Paesi studiati si richiede, in genere, che lo statuto dell'organizzazione preveda la tutela dell'ambiente oppure, in aggiunta o in sostituzione, che l'organizzazione svolga la propria attività nel settore del diritto ambientale. Occasionalmente, è stata seguita dalla giurisprudenza un'interpretazione restrittiva del criterio in discorso e si è consentito alle ONG di proporre ricorso solo per gli aspetti espressamente menzionati negli statuti[247]. Si osserva, inoltre, che in alcuni Stati membri[248] la giurisprudenza ha ricavato dagli statuti un criterio geografico, in quanto ha affermato che se in base allo statuto l'attività dell'ONG è confinata nell'ambito di una regione, la legittimazione ad agire dell'organizzazione non si estende al di fuori di detta area territoriale. Con specifico riferimento all'Italia, si osserva- in base a considerazioni assolutamente condivisibili- che la limitazione dello *standing* alle sole associazioni di protezione ambientale aventi carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni[249] si risolve in una discriminazione nei confronti delle ONG locali[250]. Alle medesime conclusioni si perviene con riguardo alla Slovenia, dove le ONG devono essere attive in tutto il territorio nazionale per poter ottenere il riconoscimento. Si nota come il requisito della registrazione sia comune agli Stati membri studiati[251], così come il criterio della durata dell'esistenza dell'organizzazione o dell'attività svolta[252]. Nella relazione di sintesi si dà altresì atto dell'esistenza di requisiti supplementari in alcuni Stati membri: il criterio del

[247] E' il caso di NL.
[248] AT, BE, ES, FI, HU, NL.
[249] Cfr. l'art. 13 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (legge 8 luglio 1986, n. 349).
[250] J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 14. In dottrina, si vedano G. Tulumello, *Il diritto internazionale e comunitario dell'ambiente e il dialogo fra i formanti: brevi note a margine di un recente tentativo (inidoneo) di ridimensionamento delle associazioni di protezione ambientale*, in *www.giustamm.it;* E. Fasoli, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione di Aarhus*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, pp. 101 ss.; F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm*., fasc. 1, 2012, p. 101 ss.; A. Conio, *Nota a TAR Calabria, Catanzaro, 24 giugno 2011, n. 917,* in *www.labsus.org*.
[251] E' il caso di AT, FI, FR, DE, EL, HU, LT, LU, IT, LV, PL, RO, SI, SK.
[252] Il criterio della durata varia da un anno (SK e IE in alcuni casi), a due anni (ES, HR), a tre anni (AT, BE, FR, DE, LU e SE) e cinque anni (CY e SI).

numero minimo di membri dell'organizzazione, presente in Slovenia e in Svezia[253], nonché in Danimarca e in Slovacchia[254]. Un altro requisito supplementare è quello della struttura democratica, che è utilizzato in Germania e in Italia e che ha determinato l'esclusione dello *standing* nelle cause ambientali ad ONG note come il *WWF*[255] e *Greenpeace*[256]. Altro criterio è quello *non-profit*, che viene utilizzato in Svezia, Austria, Belgio, Germania, Polonia e Slovenia. In Estonia e in Svezia, vi è anche il criterio della rappresentatività[257]. Un ulteriore profilo è quello attinente all'ambito della materia, atteso che in alcuni Stati membri studiati alle ONG è riconosciuto lo *standing* per impugnare qualsiasi decisione concernente il diritto ambientale inteso in senso lato, ivi compresi la pianificazione, la protezione della natura, il patrimonio culturale, etc., mentre in altri Paesi, lo standing delle ONG concerne solo determinati ambiti della legislazione e/o tipi di decisioni[258]. Infine, sempre in merito allo *standing*, si considerano le implicazioni scaturenti dalla partecipazione al procedimento decisionale in materia ambientale e si osserva che "*participation can be used as a gate-opener for access to justice*"[259] ed, infatti, in dottrina si parla anche di "*indirect actio popularis* indiretta" o "*multi stage actio popularis*". Peraltro, si osserva come in alcuni degli Stati membri studiati la partecipazione sia un prerequisito per l'accesso alla giustizia, nel senso che solo coloro che hanno partecipato al processo decisionale sono legittimati a ricorrere in sede giurisdizionale[260]. In alcuni di tali Paesi, inoltre, detto criterio è inteso in modo restrittivo, in quanto si ritiene che possano essere esaminate in sede giurisdizionale

[253] In Slovenia è pari a trenta membri e in Svezia a cento membri. In proposito, va evidenziato come il requisito numerico in Svezia sia passato dal numero di duemila membri a quello di cento membri, a seguito della modifica della legislazione determinata dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2009, resa nella causa C-263/08 (c.d. causa *DLV*). Si consideri che nel corso della causa il governo svedese ha dovuto riconoscere che in base al requisito dei duemila iscritti solo due ONG riuscivano a superare detto numero. In proposito, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 7, la quale osserva che "*This relaxation of the conditions for standing did not at all lead to an increase in the workload of the Swedish administrative courts*".

[254] In Danimarca il criterio numerico è richiesto solo dalla legislazione urbanistica, mentre la Slovacchia fissa in duecentocinquanta membri il requisito per l'impugnazione delle autorizzazioni IPPC.

[255] Nel caso della Germania.

[256] Sia in Germania, sia in Italia. Il criterio in discorso era richiesto anche dalla legislazione svedese, ma è stato abbandonato dopo la sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-263/08 (c.d. causa *DLV*).

[257] Nella relazione di sintesi si osserva che in Estonia le organizzazioni devono dimostrare di rappresentare una percentuale significativa degli abitanti dell'area interessata, mentre in Svezia devono provare che l'ONG goda del "sostegno da parte del pubblico".

[258] Ciò avviene in AT, DE, IE, NL.

[259] Così J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 15.

[260] Così in AT, LV, DE, HU, IE, NL, SI, SK.

solo quelle questioni che sono state previamente contestate nel corso della fase partecipativa[261].

Si rileva, inoltre, come vi sia una relazione tra lo *standing* e la portata del processo, atteso che "*the wider the entrance, the smaller the room"*[262]. In altri termini, gli ordinamenti giuridici che sono più generosi nel riconoscere lo *standing* in materia ambientale, tendono a restringere la portata della revisione giurisdizionale[263]. Nella relazione di sintesi si cita il caso della giurisprudenza ceca, che riconosce alle ONG lo *standing* per la tutela dei diritti procedurali, ma non per i profili sostanziali[264] ed il caso del Portogallo, in cui i giudici si limitano ad effettuare un sindacato di carattere formale, sebbene la legislazione riconosca una portata più ampia al sindacato giurisdizionale. Si osserva come, viceversa, nei sistemi in cui la legittimazione ad agire è più limitata, il sindacato riguarda di norma anche la legittimità sostanziale o il merito. E' quanto avviene in Germania, ad esempio, o in Svezia, in Finlandia e in Francia. Per meglio illustrare tale differenza, si richiama l'ipotesi dell'impugnazione delle omissioni amministrative[265], in quanto si osserva che negli ordinamenti connotati da criteri restrittivi di *standing* e da un sindacato giurisdizionale più profondo, all'autorità amministrativa non è consentito di astenersi dall'agire, atteso che il giudice può sostituirsi all'amministrazione inerte. Viceversa, in quei sistemi caratterizzati da requisiti più liberali di *standing*, ma nei quali la portata della revisione giurisdizionale è meno ampia, i giudici consentono all'autorità amministrativa una maggiore discrezionalità in proposito. *"The result is that systems with 'generous' standing criteria sometimes turn out to be not very generous in allowing members of the public to challenge administrative*

[261] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 15.
[262] *Ibidem,* p. 16.
[263] Le medesime considerazioni all'esito di un'analisi comparativa del *locus standi* dinanzi ai giudici amministrativi nazionali si rinvengono in M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on legal standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts,* 2012, PE 462.478, p. 65, secondo cui "o*ften, there seems to be a correlation between the rationale of standing (right based or interest based) and the scope of review. If the standing is interest based and broad, the scope of the review is often limited (to legality review)*".
[264] In proposito, Darpo osserva che il *Compliance Committee* ha recentemente ritenuto tale giurisprudenza non conforme all'art. 9 della Convenzione (si veda C/2010/50 *Czech Republic*, 20 giugno 2012, par. 78-81).
[265] Si consideri che in molti Stati membri l'impossibilità di contestare le omissioni amministrative è una lacuna in materia di accesso alla giustizia, che genera forti preoccupazione. Darpo ritiene che la proposta di direttiva sul punto rappresenti un importante passo in avanti.

omissions"[266]. L'unico dato normativo utile per risolvere la questione della portata della procedura è l'art. 9, par. 2, della Convenzione, che fa riferimento alla "legittimità procedurale e sostanziale", dicitura che non ricorre, invece, nell'art. 9, par. 3, della Convenzione, mentre è presente nella proposta di direttiva del 2003 (all'art. 4). In proposito, si osserva, da un lato, come l'espressione "legittimità sostanziale" sia intrinsecamente ambigua e, dall'altro, come i sistemi giuridici degli Stati membri intendano in modo diverso ciò che costituisce o meno un effettivo accesso alla giustizia e come ciò si rifletta, per esempio, nelle diverse condizioni richieste per ottenere un provvedimento ingiuntivo. In proposito, si cita il caso della c.d. teoria della norma protettiva (*Schutznormtheorie*): in base all'interpretazione restrittiva di detta teoria, ove ai membri del pubblico sia riconosciuto lo *standing*, gli stessi hanno la possibilità di far valere solo profili di illegittimità connessi ai loro diritti e non ad altri aspetti. Lo stesso è a dirsi per quei sistemi giuridici che limitano lo standing soltanto ai titolari di diritti di proprietà. A ben vedere ciò appare incompatibile con il diritto ambientale moderno e con il concetto stesso di tutela degli interessi collettivi, oltre a ridurre in modo significativo l'ambito del controllo giurisdizionale sull'attuazione del diritto europeo da parte degli Stati membri e a violare l'art. 19 del TUE.

Dalle relazioni nazionali sono emersi ulteriori profili relativi all'accesso alla giustizia, messi opportunamente in evidenza nella relazione di sintesi e che non attengono esclusivamente alla questione dello *standing*[267], atteso che la questione di un effettivo accesso alla giustizia per i membri del pubblico concerne ulteriori aspetti oltre lo *standing*, oltre lo *standing*, rappresentati dai costi[268] e dall'efficacia[269] della procedura ambientale. In merito ai primi, osserva come le norme sulla responsabilità dei costi concorrano al perseguimento

[266] Così J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., par. 2.3, p. 17, che non manca di precisare come la questione riguardante l'inerzia amministrativa involga anche ulteriori profili, come quello della separazione dei poteri tra giudici ed amministrazione.
[267] *Ibidem*, par. 2.3, p. 16 ss..
[268] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., par. 2.4, p. 17 ss.. Sulla questione dei costi, si veda anche il *paper* preparato da Darpo per il quarto *meeting* della *Task Force* sull'accesso alla giustizia della Convenzione, J. Darpö, *On Costs in the Environmental Procedure*, 2011, in *http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhusconvention/envpptfwg/envppatoj/analytical-studies.html.*
[269] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., par. 2.5, p. 21 ss..

dell'obiettivo di un ampio accesso alla giustizia per i membri del pubblico[270]. Le disposizioni della Convenzione che disciplinano i costi sono l'art. 9, par. 4 e l'art. 9, par. 5[271]. Nella relazione di sintesi si osserva come dai *report* nazionali emerga che i costi[272] delle procedure ambientali rappresentino un serio ostacolo all'accesso alla giustizia ambientale o, comunque, esercitino un considerevole effetto deterrente in molti degli Stati membri esaminati[273]. Secondo Darpo, per la partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale o per i ricorsi amministrativi non si dovrebbe in genere sostenere costi, atteso che gli ordinamenti giuridici dovrebbero incoraggiare- e non scoraggiare- un tempestivo impegno della società civile nel processo decisionale. Viceversa, nella maggior parte dei Paesi studiati i ricorsi giurisdizionali comportano dei costi[274], anche se in alcuni Paesi gli individui e le ONG sono esentati dal pagamento delle spese di giudizio nelle cause ambientali[275]. I costi aumentano con il crescere del grado del giudizio. Nella relazione di sintesi si osserva che in molti degli Stati membri studiati il sistema di calcolo delle spese del giudizio nelle cause civili si basa sul valore economico della causa e detto sistema trova applicazione in alcuni Stati anche nel caso dell'impugnazione degli atti e delle omissioni amministrative[276]. Si osserva, inoltre, come in alcuni Paesi, le spese del giudizio sono a

[270] Ciò sarebbe in linea con la sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11, Edwards.

[271] Ai sensi dell'art. 9, par. 4 e 5, della Convenzione "4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico. 5. Per accrescere l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia".

[272] Nella relazione di sintesi si precisa che nei costi delle procedure ambientali sono ricompresi i costi della partecipazione o dei ricorsi amministrativi, le spese di giudizio e le altre spese processuali, gli onorari degli avvocati, degli esperti e dei testimoni e gli obblighi volti ad ottenere il provvedimento. Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 17.

[273] Detti Paesi sono l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Croazia, Cipro, la Danimarca, l'Estonia, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, Malta, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Romania, la Slovenia, la Spagna e il Regno Unito.

[274] Nella relazione di sintesi si osserva che le spese del giudizio sono particolarmente alte dinanzi alla Corte suprema del Regno Unito, dove possono superare i 5.000 euro. Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 18.

[275] Ciò avviene in HU, LT, PT, SK. In Svezia l'impugnazione delle decisioni ambientali per i membri del pubblico è gratuita.

[276] E' il caso della Germania e del Portogallo. In particolare, nella relazione di sintesi si evidenzia che in Germania il valore della causa è calcolato in base ad un documento di orientamento amministrativo, il *Streitwertkatalog*, che tiene conto degli interessi che il ricorrente ha nella causa, mentre l'interesse

carico di ciascun ricorrente[277], mentre in altri Stati[278] riguardano l'istanza e non il ricorrente. Inoltre, i costi delle procedure ambientali dipendono anche dagli onorari degli avvocati[279], che differiscono notevolmente da un paese all'altro. Nella relazione di sintesi si osserva che dalle informazioni desunte dai vari *report* nazionali è possibile ricavare che, in relazione a tale aspetto, i procedimenti giudiziari nella maggior parte dei Paesi costano tra i 2.000 e i 10.000 euro, senza considerare le ulteriori spese per l'eventuale parere di un esperto[280]. Le spese dovute alle consulenze di esperti possono essere, infatti, anche considerevoli[281], potendo superare le disponibilità finanziere di alcune ONG[282].

In merito alla distribuzione delle spese del giudizio, il principio generale in materia, seguito dalla maggior parte dei Paesi considerati nella relazione di sintesi[283], è il principio in virtù del quale "chi perde paga", la cui applicazione è di regola rimessa alla discrezionalità del giudice. Darpo nutre perplessità su tale principio, anche se ritiene che non sia possibile affermare che lo stesso violi la Convenzione. Inoltre, quasi tutti gli Stati membri studiati hanno istituito il patrocinio legale, la cui concessione dipende di norma dal reddito del richiedente, che è spesso fissato ad un livello molto basso. Peraltro, nella maggior parte degli Stati membri, il patrocinio legale non concerne le ONG, se non in casi del tutto

---

dell'operatore è irrilevante. In Germania, le spese del giudizio vanno da 700 a 1.200 euro per una causa ordinaria in materia ambientale; dette spese aumentano se sono coinvolti gli esperti. Secondo il *report* nazionale della Germania, le spese di giudizio vanno da 4.000 a quasi 8.000 euro in una tipica causa relativa alla protezione della natura. Anche le spese per gli onorari degli avvocati sono determinate dal valore della causa e variano dai 700 ai 3.000 euro. Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 18.

[277] Si fa l'esempio della Repubblica Ceca.

[278] Ciò si verifica nella Slovacchia.

[279] In molti Stati membri studiati, gli appelli a un tribunale richiedono l'assistenza di un avvocato (AT, ES, FR, EL, HR, LU, MT, PT, SI, SK, UK). In alcuni Paesi la rappresentanza legale non è richiesta per i procedimenti di primo grado (ad es. CZ , DE , FR, NL , PL) . Tuttavia, l'assistenza legale viene comunemente richiesta se il ricorso è presentato dinanzi alle Corti supreme.

[280] Nella relazione di sintesi si riportano alcuni esempi: in Germania i costi che di regola un'ONG affronta si stimano essere pari a 25.000 euro; in Irlanda le spese necessarie per un'unica udienza di quattro giorni presso l'Alta Corte hanno superato gli 86.000 euro; di regola nel Regno Unito e in Irlanda le spese legali superano i 50.000 euro; in Spagna gli esperti segnalano che deve essere preventivato per le spese legali un minimo di 3.000 euro; in Belgio di regola un contenzioso supera i 2.000 euro; in Grecia un caso in Consiglio di Stato costa almeno 2.800 euro.

[281] Si osserva che in Francia tali spese possono arrivare anche a 15.000 euro.

[282] Nella relazione di sintesi si menzionano i casi del Portogallo, Austria, Germania, Grecia, Romania e Slovacchia.

[283] Fanno eccezione la Finlandia, Svezia e la Slovenia, mentre in Lussemburgo il principio non si applica alle spese per gli onorari degli avvocati. In Italia, l'applicazione del principio era inizialmente un'eccezione, ma è diventata più comune di recente.

eccezionali[284], e, pertanto, le ONG ricorrono a legali interni oppure a professionisti che forniscono la propria attività *pro bono*. Nella relazione di sintesi si evidenzia, inoltre, come gli oneri connessi ai provvedimenti ingiuntivi rappresentino un ostacolo all'accesso alla giustizia in materia ambientale[285], così come gli elevati costi per gli esperti, che coinvolgono anche ulteriori aspetti, come quello della competenza dell'organo di riesame. Nella relazione si evidenzia che detti problemi sono ridotti se il riesame giurisdizionale è presentato ad una corte specializzata, che dispone di propri esperti[286].

Un'ulteriore profilo esaminato nella relazione di sintesi è quello relativo all'effettività nella procedura ambientale[287], che è un requisito richiesto dall'art. 9, par. 4 e 5, della Convenzione. Si osserva come nei Paesi esaminati si prevedano a tale scopo termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, mentre raramente si fissano termini precisi per l'adozione delle sentenze, anche se non mancano Paesi in cui detti limiti temporali sono previsti[288]. Si rileva come l'assenza di detti vincoli sia considerata in molti Paesi esaminati come un significativo ostacolo all'effettività della tutela giurisdizionale[289]. In merito al requisito in discorso, nella relazione di sintesi si menziona il difensore civico, presente in quasi tutti gli Stati esaminati e considerato quale strumento flessibile, poco costoso e di semplice accesso, sebbene la sua attività non si esprima con atti giuridicamente vincolanti e, quindi, non sia in genere considerata ricadente sotto la previsione di cui all'art. 9, par. 4, della Convenzione, sebbene non si disconosca la portata complementare del suo

[284] Nella relazione di sintesi si riferisce che le eccezioni sono rappresentate dalla Danimarca, dalla Romania, dalla Slovenia, dalla Spagna e dall'Ungheria, in cui le organizzazioni che rappresentano gli interessi pubblici hanno la possibilità di accedere al patrocinio legale. In Austria, nella Repubblica Ceca, in Francia, in Germania, in Slovacchia e in Svezia, il governo fornisce finanziamenti alle ONG per consentire alle stesse varie attività partecipative, che possono includere in alcuni di questi Paesi anche i procedimenti giurisdizionali.

[285] Nella relazione di sintesi si osserva che in alcuni Stati membri studiati la parte che richiede un provvedimento ingiuntivo deve assumere un'obbligazione obblighi di risarcimento dei danni oppure fornire una garanzia (BE, CY , ES , IE , IT , UK).

[286] Infine, per quanto concerne la c.d. ADR (*Alternative Dispute Resolution*), si osserva come tale sistema, presente in molti Paesi studiati, non rivesta un ruolo significativo nei casi ambientali, tanto che ne esclude la portata obbligatoria, ammettendone l'adozione su base volontaria.

[287] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., par. 2.5, p. 21 ss..

[288] Si fa l'esempio dell'Austria, dove i giudici amministrativi di primo grado devono generalmente emettere una sentenza entro sei mesi, nonché l'esempio della Repubblica Ceca e dei Paesi Bassi, dove la normativa in materia di progetti infrastrutturali ed edilizi obbliga i giudici ad adottare le proprie decisioni, rispettivamente, entro tre e sei mesi.

[289] Ciò avviene in BU, HR, CY, FR, EL, HU, IE, IT, LT, MT, PT, RO, SK, ES, SE, UK.

intervento[290]. Si affronta anche la questione dei provvedimenti ingiuntivi, che i membri del pubblico possono domandare al fine di sospendere temporaneamente la decisione o l'attività dannosa per l'ambiente[291]. La ridotta possibilità di ottenere un provvedimento ingiuntivo a tempo debito in alcuni Paesi studiati è considerato un problema procedurale importante[292], unitamente alla lentezza della procedura ed alla generale mancanza di meccanismi efficaci di controllo[293].

Dopo la descritta analisi della situazione dell'accesso alla giustizia negli Stati membri, nella relazione di sintesi si passa ad analizzare le summenzionate quattro opzioni elaborate dalla Commissione europea per affrontare la questione dell'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione nell'Unione europea[294], e si manifesta preferenza per l'opzione legislativa[295]. Si ritiene, infatti, che dall'esame dei *report* nazionali emerga con chiarezza la necessità di un quadro giuridico comune a livello europeo, al fine di conformare gli ordinamenti degli Stati membri alle previsioni di cui all'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione e tale da disciplinare solo gli aspetti principali dell'accesso alla giustizia in materia. In particolare, una disciplina generale a livello europeo consentirebbe di superare le incertezze e le differenti opinioni implicate dall'attuazione delle predette norme e permetterebbe di realizzare la certezza del diritto, nonché la convergenza e l'armonizzazione necessarie, evitando così discriminazioni di tutela all'interno dei vari ordinamenti nazionali, riconducibili a differenti condizioni di accesso alla giustizia. Del resto- osserva Darpo- le altre opzioni presentano limiti non trascurabili, rappresentati dalla frammentarietà dei

[290] Darpo evidenzia che in molti Stati membri la pressione politica esercitata dalle raccomandazioni del difensore civico determina in genere la *compliance*. E' anche interessante notare che in alcuni Paesi (AT, CZ, EL, HU, PL, RO, ES) il difensore civico può adire il tribunale o addirittura intervenire nelle cause ambientali pendenti.

[291] Darpo osserva che i criteri per ottenere un'ingiunzione rientrano in quattro categorie fondamentali: il *periculum in mora*; la probabilità di successo nel merito; il danno personale; l'approfondita considerazione degli interessi.

[292] Ciò si registra in Croazia, a Cipro, nella Repubblica Ceca, in Danimarca, in Estonia, in Francia, in Grecia, in Ungheria, in Lussemburgo, in Portogallo, in Romania, in Slovacchia, in Spagna e nel Regno Unito.

[293] Nella relazione di sintesi si evidenzia come gli Stati membri hanno segnalato cause che, a motivo di mezzi inefficaci concernenti i provvedimenti ingiuntivi, di costi elevati di assunzione degli obblighi al risarcimento danni e di lungaggine procedurali, sono state "*won in court, but lost on the ground*".

[294] Darpo considera anche un'ulteriore opzione, rappresentata dal ricorso alla procedura d'infrazione, ai sensi dell'art. 258 del TFUE, allo scopo di adeguare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri alla giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 24).

[295] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 25.

risultati, dalla modesta efficacia e dalla lunghezza dei tempi. Ciò riguarda segnatamente il ricorso alla procedura di infrazione di cui all'art. 258 del TFUE o al meccanismo del rinvio pregiudiziale. In relazione a quest'ultimo profilo, si evidenzia come il fare affidamento sugli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia scaturente dalla procedura di rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 del TFUE, sia troppo incerto e richieda molto tempo, come dimostra l'adeguamento alla decisione della Corte resa nella causa *Janecek*, che dai report nazionali non risulta ancora intervenuto in un buon numero di Stati membri[296], nonostante siano passati ben cinque anni (rispetto alla relazione di sintesi) dall'adozione della decisione in discorso. Naturalmente, il ruolo della giurisprudenza della Corte resterà fondamentale, anche in ragione della portata generale e ridotta dell'intervento normativo auspicato. Nella relazione di sintesi si precisa che la scelta tra la precedente proposta di direttiva e una nuova proposta ha valenza segnatamente politica, sebbene vadano comunque preservati alcuni elementi indispensabili presenti nella proposta del 2003, tra cui l'ampiezza del campo di applicazione (che concerne tutta la legislazione europea in materia di ambiente). Si ritiene che punti di partenza imprescindibili per un qualsiasi dibattito sull'accesso alla giustizia in materia ambientale siano l'art. 47 della Carta di Nizza, sul diritto ad un ricorso effettivo, e l'art. 19, par. 1 (2), del TUE, sulla diritto alla tutela giurisdizionale effettiva[297]. In particolare, in relazione a quest'ultima norma, Darpo precisa che nel settore del diritto dell'ambiente tale tutela non riguardi solo i diritti "tradizionali", ma ricomprenda anche i diritti procedurali riconosciuti ai membri del pubblico, rispetto alla cui protezione l'art. 9, par. 3, della Convenzione riveste un ruolo fondamentale, considerato che la portata di detta norma è molto più ampia dei quella dell'art. 9, par. 2, riguardando tutto il diritto ambientale[298]. Sulla scorta delle menzionate disposizioni, si ritiene ragionevole sostenere che "*those who are affected by a Union law provision about the environment must have the*

[296] *Ibidem*, p. 25.
[297] Darpo richiama in proposito la sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2007, resa nella causa C-432/05, *Unibet*.
[298] L'ampiezza dell'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione è sottolineata anche dal *Compliance Committee* in C/2010/50 Repubblica Ceca, C/2008/11 Belgio e C/2011/58 Bulgaria.

possibility to challenge in a national court any action or inaction by the public authorities concerning an issue regulated in that legislation"[299].

In merito all'accesso alla giustizia, si presta attenzione anche ai rimedi di diritto civile a disposizione dei membri del pubblico contro attività illegali di operatori privati, in quanto dai *report* nazionale emerge che, sebbene detti rimedi siano diffusi nei vari Stati membri, gli stessi non sono quasi mai utilizzati, molto probabilmente a motivo della grande disparità di armi esistente tra il cittadino comune e le multinazionali, al punto tale che se ne pone in discussione l'efficacia alla stregua dell'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione. Peraltro, nella relazione si dà atto del fatto che la descritta situazione potrebbe cambiare in futuro, laddove la tutela dell'ambiente nel campo civile si sviluppi nella forma del ricorso collettivo ("*collective redress*") o del contenzioso nell'interesse collettivo ("*collective interest litigation*")[300].

Nella relazione di sintesi si passa, quindi, ad esaminare la definizione di membri del pubblico e si pone in evidenza la differente nozione utilizzata, rispettivamente, dai paragrafi 2 e 3 dell'art. 9 della Convenzione. In particolare, si osserva come il paragrafo 2 riconosca lo *standing* ai membri del pubblico interessato, che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa, facciano valere la violazione di un diritto; mentre a mente del paragrafo 3, lo *standing* compete ai membri del pubblico che soddisfano i requisiti eventualmente previsti dal diritto nazionale, formulazione ben più ampia che facoltizza- come già evidenziato in precedenza- il ricorso all'*actio popolaris*, sebbene non lo imponga. A ben vedere la previsione non richiede nemmeno un controllo astratto della norma- a cui sovente ricorrono gli Stati membri dell'Unione europea- atteso che detto controllo non è generalmente contemplato dal diritto europeo o dalla CEDU [301]. Di particolare interesse sono le considerazioni formulate in ordine alla definizione di membri del pubblico e al relativo *standing*, previsti dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia. Si tratta di una

[299] Così J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 27. Darpo ritiene, inoltre, necessario che una direttiva sull'accesso alla giustizia rechi alcune disposizioni attuative delle previsioni di cui all'art. 9, par. 4 e 5, della Convenzione, che hanno valenza generale e riguardano pertanto anche l'art. 9, par. 2 e 3, della Convenzione.

[300] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 30.

[301] In proposito, J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 31, nota 53, cita i giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo *Norris* c. *Ireland*, *Klass* c. *Germany* e *Västberga taxi* c. *Sweden.*

nozione molto ampia di "membri del pubblico" (che, peraltro, ricalca la nozione recata dall'art. 2, par. 4, della Convenzione), intesi come "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone". Orbene, ad avviso di Darpo, tale definizione andrebbe circoscritta, allo scopo di evidenziare la relazione che lega coloro che impugnano un atto od un'omissione e la vicenda in questione, nonché per allinearla alla giurisprudenza della Corte di giustizia e al principio di effettività della tutela. In particolare, l'ampia nozione di "membri del pubblico" portata dalla proposta potrebbe essere circoscritta mediante il ricorso alla definizione dell'art. 1, par. 1, lett. e), della Direttiva VIA (2011/92/UE), che fa riferimento al "pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale […] o che ha un interesse in tali procedure" (nozione che a ben vedere coincide con quella di "pubblico interessato" ai sensi dell'art. 2, par. 5, della Convenzione). Ad avviso di chi scrive le considerazioni di Darpo sono condivisibili, purchè l'interpretazione prospettata non comporti il ricorso agli ulteriori requisiti (dell'interesse sufficiente o del diritto) richiesti dalla proposta di direttiva (art. 4) ai fini della legittimazione ad agire dei membri del pubblico. L'art. 4 della proposta, infatti, delinea lo *standing* dei membri del pubblico negli stessi termini dell'art. 9, par. 2, della Convenzione, e quindi in termini restrittivi rispetto a quanto previsto dall'art. 9, par. 3, della Convenzione, che- come già evidenziato- ha una portata ben più ampia. Lo stesso Darpo, del resto, afferma la necessità dell'abbandono del criterio (della violazione) del diritto, quando[302] - passando ad analizzare in modo particolare la legittimazione degli individui e quella delle ONG e dei gruppi- manifesta forti perplessità sulla conformità alla Convenzione della c.d. teoria della norma protettiva (*Schutznormtheorie*), anche in relazione alla portata del sindacato, che tale teoria propugna. In definitiva, si afferma che la delimitazione dello *standing* degli individui ai soli casi in cui sono colpiti dalle emissioni inquinanti e sia in pericolo la loro salute, appaia troppo restrittiva. A ben vedere, nello sviluppare il proprio ragionamento, Darpo perviene alla predetta conclusione e finisce per affermare che il modo migliore per affrontare la questione dell'accesso alla giustizia degli individui sia quello di

[302] Si veda J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 31.

abbandonare il "doppio approccio", basato sull'interesse o sul diritto, che risulta assorbito dalla definizione generale "*likely to be affected by or having an interest in*"[303], la cui specificazione può essere rimessa ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia. In definitiva, la soluzione prospettata da Darpo e condivisa da chi scrive consente di realizzare lo scopo di fornire l'ampio accesso alla giustizia, sancito dalla Convenzione, e di soddisfare l'esigenza di differenziazione avvertita da quei sistemi giuridici nazionali che seguono "*the right-based and the interest-based approaches*" in materia di *standing*.

Con riguardo alla legittimazione delle ONG, la varietà dei criteri utilizzati nei vari Stati membri in merito allo *standing* conferma la necessità- ad avviso di Darpo- di un intervento normativo di armonizzazione a livello europeo. Nella relazione di sintesi, i criteri delineati nella proposta di direttiva si considerano ragionevoli e condivisibili, in quanto da un lato gli stessi riconoscono l'importanza del ruolo della società civile nei processi decisionali ambientali, dall'altro assicurano che le ONG possiedano un certo grado di stabilità e di serietà. Si formulano critiche invece in merito al criterio c.d. temporale- in virtù del quale l'ONG deve essere legalmente costituita e aver operato attivamente ai fini della tutela dell'ambiente per un periodo di tempo stabilito da ciascuno Stato membro-, ed anche in relazione alla registrazione come requisito comune (ben potendosi gestire la questione in base alla legislazione nazionale degli Stati membri), nonché alla certificazione del bilancio di esercizio ad opera di un revisore ufficiale (per l'onerosità della stessa in relazione alle ONG di più modeste dimensioni). In particolare, abbastanza condivisa è l'opinione che il criterio temporale rappresenti un'effettiva barriera all'accesso alla giustizia per le ONG e il ruolo chiave rivestito dalle stesse nel campo ambientale ne giustifica l'abbandono. Peraltro, la forte resistenza manifestata dagli Stati membri sul punto, induce Darpo a formulare un'interessante proposta in luogo dell'eliminazione del criterio temporale, rappresentata dall'adozione di un approccio combinato, che consente di ricorrere in via alternativa (allo svolgimento dell'attività per almeno due anni) ad un criterio fondato sulla prova del sostegno democratico (all'accesso alla giustizia), come la raccolta di un certo numero di

[303] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 32, il quale conclude sul punto: "*I think therefore it suffices to use a definition in Union law on standing for individuals in an Article 9.3 context that merely reflects Article 1.1(e) in the EIA Directive*".

firme dei membri del pubblico nella zona interessata dall'attività in questione[304] (che non dovrebbe comunque superare le cento firme).

Sempre in merito al profilo relativo allo *standing* dei membri del pubblico, si affronta la questione concernente la necessità di una clausola anti-discriminazione. In proposito, nella relazione di sintesi si osserva che, nonostante il divieto sancito al riguardo dall'art. 3, par. 9, della Convenzione, la questione della discriminazione operata nei confronti di cittadini ed ONG di altri Paesi[305] sussiste, atteso che gli Stati membri hanno fatto ben poco per affrontarla. La proposta di direttiva potrebbe essere, quindi, la sede più idonea per disciplinare tale aspetto[306]. Altro aspetto analizzato da Darpo è quello concernente la partecipazione, intesa come presupposto per lo *standing*[307]. Nella relazione di sintesi si evidenzia che la partecipazione ai procedimenti ambientali è un requisito indispensabile per lo *standing* in numerosi Stati membri. Nonostante ciò, si dubita dell'incidenza della partecipazione sull'accesso alla giustizia, nel senso che si esclude che la mancata partecipazione alla procedura decisionale, che conduce all'adozione della decisione oggetto di ricorso, possa influire negativamente sullo *standing*. Ciò in quanto non è da trascurare la circostanza che in genere i singoli membri del pubblico confidino nell'operato dei pubblici poteri, anche se è piuttosto frequente il caso in cui un provvedimento di autorizzazione rappresenti una sorpresa per le stesse persone che risiedono nelle vicinanze dell'area interessata dallo stesso: "*To respond to them afterwards with the argument that they should have showed more interest in the preparatory stage of the decision making is therefore not very convincing*"[308]. Si richiama, inoltre, la decisione della Corte di giustizia resa nella causa

[304] Darpo precisa che il ricorso a tale criterio si rinviene già in alcuni Stati membri, come l'Austria, dove per la proposizione di certi tipi di azione si richiedono duecento firme (cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 33).

[305] Darpo cita il caso del suo Paese, la Svezia, dove le ONG devono essere state attive per almeno tre anni; il Lussemburgo, in cui solo le organizzazioni di rilievo nazionale possono essere registrate; la Slovenia, dove un'ONG straniera deve dimostrare di essere stata attiva in altri cinque Stati membri. Si consideri, inoltre, che in Italia, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986 le ONG individuate con decreto ministeriale devono avere carattere nazionale o essere presenti in almeno cinque regioni (cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 33).

[306] Si nota che l'interesse delle ONG estere può sussistere in varie circostanze, per esempio allorché operano per la protezione di un'area che supera i confini nazionali, oppure in caso di emissioni inquinanti a lungo raggio o, ancora, in caso di movimenti transfrontalieri di rifiuti (cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 33-34).

[307] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 34.

[308] *Ibidem*, p. 34.

DLV[309], in cui la Corte ha affermato che la partecipazione al processo decisionale in materia ambientale persegua una finalità diversa da quella del ricorso giurisdizionale e non incida sulla legittimazione ad agire, in quanto i membri del pubblico interessato devono avere la possibilità di impugnare la decisione su una domanda di autorizzazione di un progetto a prescindere dalla partecipazione al procedimento[310]. Pertanto, nella relazione di sintesi si perviene alla conclusione che la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia dovrebbe prevedere che va riconosciuto lo *standing* dei membri del pubblico anche laddove gli stessi non abbiano partecipato al procedimento. Infine, nella relazione di sintesi si formulano alcune raccomandazioni di carattere generale ed altre concernenti in modo specifico lo *standing*, la portata del riesame, i costi e l'efficacia della procedura ambientale. In generale, si sottolinea la necessità di una direttiva europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, che abbia un vasto ambito di applicazione- come la proposta di direttiva del 2003- e riguardi, quindi, tutta la legislazione dell'Unione europea in campo ambientale, ivi compresa quella relativa alla salute umana e alla tutela e all'uso razionale delle risorse naturali. Con riguardo alla questione dello *standing*, allo scopo di individuare i membri del pubblico legittimati ad agire ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, SI suggerisce di adottare la definizione recata dalla direttiva VIA[311] e fare riferimento, quindi, al "pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale[312] […] o che ha un interesse in tali procedure", nel cui novero vanno sempre ricomprese le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale. Detta definizione dovrebbe evitare il ricorso al c.d. doppio approccio per gli individui (quello basato sull'interesse e quello basato sul diritto) per l'individuazione dello *standing*.

[309] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2009, resa nella causa C-263/08, *DLV*.
[310] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, causa C-263/08, *DLV*, par. 38 e 39.
[311] Si veda l'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/92/UE.
[312] In proposito, si vedano gli artt. 309 e 310 del codice dell'ambiente italiano, recato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", a mente dei quali la legittimazione ad agire è riconosciuta- secondo quanto previsto dall'art. 310 citato- alle "persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale", per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del menzionato decreto nonche' avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.

I criteri per individuare le ONG legittimate ad agire dovrebbero ricalcare quelli indicati nella proposta di direttiva del 2003, esclusi il requisito della certificazione dei bilanci da parte di revisori ufficiali e quello della durata temporale minima dell'attività, che potrebbe tuttalpiù essere abbinato al criterio della prova del sostegno democratico. Inoltre, nella direttiva dovrebbe figurare una disposizione concernente il divieto di discriminazione nei confronti di cittadini e ONG stranieri, che attui la previsione di cui all'art. 3, par. 9, della Convenzione. La direttiva dovrebbe recare altresì una previsione che chiarisca che lo *standing* vada riconosciuto a prescindere dalla partecipazione al processo decisionale. Con riguardo alla portata del riesame, si ritiene che lo stesso debba concernere sia la legittimità procedurale, sia quella sostanziale della decisione impugnata. Per quanto riguarda i costi della procedura ambientale, si dovrebbe prevedere una disciplina di limitazione dei costi, da applicare a tutto il diritto ambientale europeo, secondo cui la fissazione degli stessi dovrebbe avvenire in base a criteri soggettivi (la situazione economica del ricorrente) ed oggettivi (il costo della vita nello Stato membro), tenendo in debito conto l'interesse pubblico alla tutela ambientale nel caso specifico. In relazione all'efficacia della procedura di riesame, si sottolinea la necessità di una disposizione specifica sulla tempestività della procedura ambientale e l'importanza di una previsione concernente l'adozione di provvedimenti ingiuntivi.

Agli studi e contributi menzionati va aggiunto il dialogo che la Commissione intrattiene con gli imprenditori, le organizzazioni ambientaliste e il mondo accademico[313].

Ciò posto, in merito alle varie opzioni praticabili rispetto alla questione dell'intervento dell'Unione europea in relazione all'accesso alla giustizia ambientale, è stato osservato che "*The comprehensive scientific material collected so far seems to indicate that the best option would be a legally binding instrument, preferably a new directive as the 2003 proposal is 10-year old, was drafted at a time when the Union had only 15 Member States instead of 28, and could not take into account the substantial development of the case law at*

[313] Si aggiunga che la Commissione europea ha commissionato altri studi sui meccanismi nazionali di gestione dei reclami, tema a cui fanno riferimento sia la comunicazione del 2012, sia il 7° programma di azione per l'ambiente (cfr., rispettivamente, p. 9 della comunicazione del 2012 e i punti 62 e 65, v, del 7° programma di azione per l'ambiente).

EU and international levels"[314]. Si osserva[315], peraltro, come la scelta dell'opzione favorevole all'adozione di una nuova proposta di direttiva debba essere supportata da un'appropriata valutazione di impatto[316], la cui elaborazione presuppone una consultazione pubblica[317], che la Commissione ha avviato e concluso nel 2013[318]. Al momento non è stata ancora elaborata la sintesi dei vari contributi forniti dagli interessati in merito all'opportunità dell'adozione di strumenti vincolanti a livello europeo per garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale negli Stati membri sotto il profilo della conformità al principio di sussidiarietà (test di sussidiarietà) e sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità (test di proporzionalità). Sulla base dei risultati della consultazione pubblica la Commissione europea predisporrà la valutazione d'impatto ed assumerà la decisione formale in merito all'opzione scelta. Tale situazione ha indotto parte della dottrina ad affermare che "*the rules on access to justice in environmental matters in the EU face one uncertainty and one certainty*"[319]: l'incertezza concerne l'eventuale adozione di una direttiva europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale; la certezza riguarda l'orientamento ampliativo seguito in materia dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, alla luce della Convenzione e del principio di effettività della tutela giurisdizionale. La medesima dottrina perviene, quindi, alla conclusione che "*it is only in case the EU co-legislators would take their responsibility and adopt a directive that the Court would feel obliged to show self-restraint in order to respect the 'magic balance' between the many different interests at stake that would have been found by the political institutions. The EU law on access to justice in environmental matters will therefore continue to develop, in order to allow the public to better monitor the*

[314] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 22.
[315] *Ibidem*, p. 23.
[316] *Ibidem*, pp. 22-23.
[317] In materia di valutazione di impatto si veda la comunicazione della Commissione del 5 giugno 2012 COM(2002)276 def.. La valutazione d'impatto è considerata uno strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie, nonché a contribuire alla realizzazione di un ambiente normativo efficace ed efficiente e ad una più coerente attuazione della strategia europea per lo sviluppo sostenibile.
[318] Precisamente, la consultazione pubblica è stata avviata il 28 giugno 2013 ed è terminata il 23 settembre 2013. La consultazione è avvenuta sulla base di un questionario e i relativi risultati saranno pubblicati su *internet*.
[319] Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 23.

implementation of EU environmental law. The only question that remains, is who will guide that development".

La Commissione ha anche organizzato nel 2013 due *meeting* di gruppi di esperti[320] per discutere il tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale e le possibili opzioni per iniziative future. In particolare, l'11 ottobre 2013 si è svolta una riunione con il gruppo di esperti formato dai giudici degli Stati membri[321], mentre il 15 ottobre 2013 la Commissione ha incontrato il gruppo di esperti formato dalle autorità degli Stati membri.

Infine, va precisato che nel 7° programma d'azione per l'ambiente del 29 novembre 2012[322], tra gli obiettivi prioritari[323] di detto programma rientra l'attuazione della legislazione dell'Unione europea in materia di ambiente, che è considerata un mezzo per assicurare nel mercato unico la parità di condizioni tra gli operatori economici. La realizzazione di tale traguardo è affidata, tra l'altro, all'effettività della tutela giurisdizionale per i cittadini e le loro organizzazioni, nonché ad un accesso più facile alla giustizia per le tematiche ambientali, in linea con la Convenzione e gli sviluppi della recente giurisprudenza della Corte di giustizia.

[320] Già nel mese di novembre 2012 la Commissione organizzò due *meeting* di gruppi di esperti per discutere il tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. In particolare, il 12 novembre 2012 si tenne una riunione con il gruppo di esperti dei governi degli Stati membri, mentre il 26 novembre 2012 si svolse l'incontro con il gruppo di esperti dei giudici degli Stati membri. Per i menzionati *meetings* cfr. *http://ec.europa.eu/environment/aarhus/experts_groups.htm.*

[321] Un significativo contributo alla Commissione europea è scaturito dal seminario svoltosi il 23 novembre 2012 a Bruxelles, organizzato dall'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'Unione europea (ACA), sul tema *Access to justice and organisation of jurisdictions in environmental litigation: national specificities and influences of European Union law*. Il report generale del seminario e le relazioni nazionali sono reperibili all'indirizzo *http://www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/398-seminar-in-brussels-on-23-november-2012*.

[322] Cfr. COM(2012) 710 *final*, recante la Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

[323] Si tratta dell'"Obiettivo prioritario 4: sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente". Tra i vantaggi derivanti dall'effettiva attuazione della legislazione dell'Unione europea in materia di ambiente, si annovera, tra l'altro, la parità di condizioni per i soggetti economici che operano nel mercato unico. Inoltre, si evidenzia come "i cittadini dell'UE beneficeranno di un accesso più facile alla giustizia per le tematiche ambientali e di una tutela giuridica efficiente, in linea con i trattati internazionali e gli sviluppi subentrati grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea" (punto 60). Allo scopo di sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione europea in materia di ambiente, entro il 2020 il programma deve garantire altresì che sia promosso il principio di una protezione giuridica efficace per i cittadini e le loro organizzazioni ed, inoltre, che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (punto 63, prima e seconda lett. e).

CAPITOLO III. IL TERZO PILASTRO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

1) LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA SUI RINVII PREGIUDIZIALI IN MATERIA DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE

In precedenza, si è evidenziato come la mancanza di una disciplina europea di armonizzazione, volta ad assicurare l'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione negli Stati membri, abbia indotto la Corte di giustizia a svolgere un ruolo di supplenza, allo scopo di colmare detto vuoto normativo, stimolando gli Stati membri nel dare attuazione al terzo pilastro della Convenzione. Il giudice europeo è, infatti, intervenuto più volte su questioni relative al recepimento nei diritti nazionali delle disposizioni delle direttive menzionate nel paragrafo precedente, che attuano gli obblighi previsti dalla Convenzione, nonché sulla previsione recata dall'art. 9, par. 3, della Convenzione.

Esclusa *a priori* qualunque pretesa di esaustività, nel presente paragrafo si esaminerà la predetta giurisprudenza della Corte di giustizia, relativa all'interpretazione della normativa comunitaria e delle disposizioni della Convenzione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, scaturita dai rinvii pregiudiziali operati dai giudici nazionali[1].

[1] Va evidenziato che inizialmente la Corte di giustizia non si è basata sulla Convenzione per ampliare lo *standing* per gli individui, ma ha fatto leva sulla normativa posta a protezione della salute pubblica (cfr. le sentenze rese nella causa C-361/88, Commissione c. Germania, e nella causa C-59/89, Commissione c. Germania, nonché la sentenza del 25 luglio 2008, resa nella causa C-237/07, *Janecek*). In particolare, nella causa C-237/07, la Corte ha dichiarato che "in tutti i casi in cui l'inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell'aria e a quella dell'acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono" (punto 38). Ciò ha portato la dottrina ad affermare che "*It would therefore seem logical to assume that in future cases, the Court of Justice would similarly recognise standing for the public in other sectors of EU environmental law where public health considerations are a basis for the legislation, such as in the legislation on drinking water, bathing waters, waste management, landfills, or the management of chemicals*" (così, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters – developments at EU*, in *http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2013/04/10pjp_brakeland.pdf*, 2013, p. 6; si veda anche C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 293, secondo cui "*That may imply, as in the Janecek case, that national courts must set aside any restrictive interpretation of the rules on individual standing in order to guarantee the effectiveness of the right to have access to courts"*). Il ricorrente, il sig. Janecek, residente a circa novecento metri di distanza da una stazione di controllo della qualità dell'aria e preoccupato per il ripetuto superamento del valore massimo di emissioni inquinanti, propose ricorso, denunciando che lo Stato tedesco non aveva elaborato il piano di gestione della qualità dell'aria, previsto dalla normativa europea in materia. Il nodo centrale della questione era rappresentato dal fatto che in tale fattispecie il diritto tedesco non riconosceva lo *standing* agli

Un aspetto peculiare, che merita di essere subito evidenziato, è rappresentato dalla circostanza che, decidendo in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia mostra un atteggiamento di notevole apertura sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, diversamente da quanto fa in sede di ricorso di annullamento di atti comunitari per contrasto con la Convenzione medesima. Ciò ha indotto la dottrina ad affermare che "*access to justice in environmental matters is undoubtedly taken very seriously by the Court, which has played a major role in the implementation of the body of rules intended to provide effective access to national courts"*[2]. I progressi finora registrati nell'attuazione del terzo pilastro della Convenzione sono dovuti, infatti, principalmente alle decisioni della Corte di giustizia[3], che attraverso la propria giurisprudenza ha in parte colmato il vuoto di tutela dovuto segnatamente alla mancata attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzioni di Aarhus. Si registra, inoltre, un progressivo incremento della gamma di questioni affrontate dalla Corte di giustizia in materia di accesso alla giustizia[4]. Le pronunce adottate dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale sono di particolare interesse e costituiscono, quindi, un utile strumento per comprendere la reale portata che anche nell'ordinamento

---

individui, in quanto si affermava che il ricorrente non potesse vantare alcun diritto soggettivo alla predisposizione di un piano di azione della qualità dell'aria (cfr. il punto 19 della sentenza: "l'omessa adozione, persino illecita, di un piano di azione non violi, secondo l'ordinamento nazionale, i diritti del ricorrente nella causa principale"). Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha sostenuto che "l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 dev'essere interpretato nel senso che, in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico" (punto 42). Secondo la Corte, infatti, "in tutti i casi in cui l'inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell'aria e a quella dell'acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono. Da quanto sin qui esposto deriva che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano di azione una volta che esista un rischio del genere. La circostanza che queste persone dispongano di altre procedure, in particolare del potere di pretendere dalle competenti autorità l'adozione di misure concrete per ridurre l'inquinamento, come previsto dall'ordinamento tedesco, in base a quanto indicato dal giudice del rinvio, è irrilevante a tal riguardo" (punti 38-40). La dottrina ritiene che alle medesime conclusioni a cui è pervenuta nel caso *Janecek* (punto 39), la Corte di giustizia sia pervenuta nella causa C-115/09, *Trianel*.

[2] Così C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 291. Cfr. anche J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 1.

[3] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 308; il documento *Explanatory consultation text*, cit., p. 2.

[4] Nel 2011 la Corte ha adottato alcune significative pronunce in materia, così come nel 2013, in cui sono Stati affrontati ulteriori profili relativi all'attuazione della Convenzione di Aarhus. Cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 1.

dell'Unione europea dovrebbe rivestire il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale riconosciuto dalla Convenzione. Esse rappresentano, a ben vedere, un fondamentale punto di partenza per una diversa ricostruzione del menzionato diritto, dal quale prendere le mosse per il superamento dell'interpretazione restrittiva seguita finora dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in sede di ricorso di annullamento. Inoltre, detta giurisprudenza aiuta a comprendere il ruolo giocato dalla prassi giurisprudenziale nel campo della tutela dell'ambiente[5]. In particolare, nei casi sottoposti alla sua attenzione, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo di verifica nei confronti degli Stati membri, allo scopo di accertare se nel porre la normativa di attuazione del diritto internazionale ed europeo in materia di ambiente o, comunque, nel dare esecuzione agli obblighi internazionali scaturenti dalla Convenzione, gli Stati membri si fossero mantenuti o meno entro i limiti posti al loro potere discrezionale, garantendo che l'efficacia dei rimedi giurisdizionali fosse assicurata.

Del resto, non può trascurarsi la circostanza che proprio nel contesto del rinvio pregiudiziale "si tratteggiano i profili di quel particolare rapporto fra giudice nazionale e giudice comunitario che è stato in dottrina definito in termini di 'cogiurisdizione'" [6]. Nella materia che ci occupa tale rapporto sembra assumere i connotati di una "*close cooperation*"[7].

Non va, inoltre, tralasciato un ulteriore aspetto, piuttosto significativo ai nostri fini, rappresentato dalla circostanza che, nello svolgere il menzionato ruolo propulsivo in termini di miglioramento e ampliamento dell'accesso alla giustizia dinanzi ai giudici nazionali, la Corte di giustizia ha sottolineato il compito strategico svolto dal pubblico, che nel tutelare i propri interessi, finisce per assicurare "un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 [ora gli articoli 258 e 260 del TFUE] affidano alla diligenza della

[5] Sul punto, cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 288.

[6] Così D.-U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 4, la quale a sua volta richiama E. Picozza, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, p. 308. Sul punto, si rinvia al prosieguo del presente lavoro. In merito all'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus si vedano il *Summary report on the inventory on the EU Member States' measures on access to justice in environmental matters.* Milieu Environmental Law and Policy, Brussels 2007-09-17, in *http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm*; J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, 2013.

[7] L'espressione si legge in J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 1.

Commissione e degli Stati membri"[8]. Come evidenziato dalla dottrina, "*the Court stressed that the public was also the guardian of the correct application of EU law, through access to the national court systems*" [9], ed inoltre che rientra nella volontà del legislatore dell'Unione "preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e […] assegnare al pubblico un ruolo attivo a tal fine"[10].

Si consideri, inoltre, che alcune delle questioni relative all'accesso alla giustizia ambientale, sottoposte all'attenzione della Corte di giustizia da parte dei giudici nazionali, sono state portate anche dinanzi al *Compliance Committee*, nonché esaminate dalla Commissione europea in sede di procedura d'infrazione, ai sensi dell'art. 258 del TFUE, secondo una modalità "*of multiple-track enforcement*"[11] che si sta diffondendo in materia di accesso alla giustizia ambientale [12]. Si citi, come esempio, ciò che è avvenuto negli Stati membri esaminati successivamente al c.d. Rapporto *Milieu* del 2007[13] (nel quale si è dato atto dello stato di attuazione dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 9 della Convenzione nell'ambito dell'Unione europea). In detti Stati si è registrato infatti un miglioramento dell'accesso alla giustizia dei membri del pubblico- in forme diverse, per esempio mediante l'ampliamento dei criteri di *standing* per i singoli o le ONG [14] oppure attraverso maggiori possibilità di adire i

[8] Così, la sentenza del 5 febbraio 1963 della Corte di giustizia, causa C-26/62, *van Gend en Loos*, p. 24.
[9] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 6.
[10] Così la sentenza 11 aprile 2013 della Corte di giustizia, C-260/11, *Edwards*, punto 32; v. anche punto 40.
[11] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., pp. 8-9.
[12] Si consideri il caso esaminato dalla Corte di giustizia nella causa C-115/09, *Trianel*, che è stato sottoposto anche al *Compliance Committee* (cfr. il caso ACCC/C/2008/31), nonché alla Commissione europea, che ha adottato un parere motivato il 26 aprile 2013, in quanto ha ritenuto che le modifiche apportate al *German Environmental Appeals Act* dalla Republica federale tedesca per conformarsi alla sentenza *Trianel* non fossero ancora compatibili con il diritto europeo (cfr. il comunicato stampa in *http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-375_en.htm*). Altro caso esaminato da più organi è quello deciso dalla Corte di giustizia con la sentenza dell'11 aprile 2013, causa C-260/11, *Edwards*; fattispecie che è stata sottoposta anche al giudizio del *Compliance Committee* (cfr. il caso ACCC/C/2008/33) e in relazione alla quale la Commissione ha avviato una procedura di infrazione, che è sfociata in un giudizio dinanzi alla Corte di giustizia, deciso con la sentenza del 13 febbraio 2014, resa nella causa C-530/11, *Commission* c. *United Kingdom*, con la quale il giudice europeo ha stabilito che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non avendo trasposto correttamente gli articoli 3, punto 7, e 4, punto 4, della direttiva 2003/35/CE, relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva nella parte in cui detti articoli prevedono che il costo dei procedimenti giurisdizionali indicati non debba essere eccessivamente oneroso. In proposito, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., pp. 8 e 13.
[13] Il Rapporto *Milieu* fornisce una panoramica completa delle diverse misure in vigore negli (allora) venticinque Stati membri per dare attuazione all'articolo 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. Si tratta di uno studio predisposto da un consulente incaricato dalla Commissione europea e si fonda sull'analisi della legislazione e della giurisprudenza in vigore al mese di luglio 2007. Si tratta comunque di uno studio che esprime le opinioni del consulente e non rappresenta il punto di vista ufficiale della Commissione europea.
[14] BE, BG, EE, DE, EL, IE, LU, SE, SI e SK.

tribunali[15]- proprio a seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione europea e dal *Compliance Committee*, nonchè in conseguenza dello sviluppo registratosi in seno alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Va, poi, rilevato che le procedure d'infrazione, avviate dalla Commissione nei confronti di quegli Stati membri che contravvengono agli obblighi imposti dalla normativa europea in materia di accesso alla giustizia, possono sempre sfociare in giudizi dinanzi alla Corte di giustizia. Inoltre, sebbene quest'ultima non abbia finora fatto esplicito riferimento nelle proprie pronunce alle conclusioni e alle raccomandazioni del *Compliance Committee* (attesa la natura facoltativa, extragiudiziale, non contenziosa e consultiva di tale meccanismo di controllo[16]), è possibile affermare come le stesse concorrano a formare il contesto di riferimento rispetto al quale la Corte di giustizia valuta la *compliance* degli Stati membri agli obblighi in materia di accesso alla giustizia imposti dalla normativa internazionale ed europea[17]. Peraltro, di recente si rinvengono segnali di una formale interazione tra i meccanismi di attuazione del diritto internazionale e del diritto europeo (si pensi alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott, rese nella causa C-260/11, recanti un esplicito richiamo alle valutazioni svolte dal *Compliance Committee*[18]). La dottrina evidenzia, altresì, come un'ulteriore occasione per una possibile *cross-fertilisation* in materia di accesso alla giustizia tra la giurisprudenza dei vari meccanismi di controllo a livello sovranazionale deriverà dall'adesione dell'Unione europea alla CEDU, come previsto dall'art. 6, par. 2, del TUE, atteso che la CEDU reca sia norme procedurali rilevanti per l'accesso alla giustizia in materia ambientale[19], sia disposizioni di natura sostanziale concernenti la tutela della salute umana e dell'ambiente[20].

[15] AT, CZ, FR, HR, LT, MT, PL, RO.
[16] Si veda l'art. 15 della Convenzione.
[17] Si veda, in proposito, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 14; cfr., anche, il documento *Explanatory consultation text*, cit., p. 3.
[18] Cfr. le conclusioni rese il 18 ottobre 2012 nella causa C-260/11 dall'avvocato generale Kokott, punto 36: "Il comitato di controllo si è già pronunciato più volte sulla questione delle spese giudiziali proibitive, nella maggior parte dei casi proprio in relazione al Regno Unito. Detto comitato effettua, di volta in volta, un'approfondita valutazione delle circostanze del rispettivo caso ovvero del sistema nazionale. Tale modus operandi si impone già per il fatto che l'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione - proprio come le disposizioni delle direttive - non contiene alcun criterio specifico".
[19] Si pensi all'art. 6 della CEDU.
[20] Per esempio, l'art. 8 della CEDU.

1.1) I SINGOLI CASI SOTTOPOSTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA: LA CAUSA *DLV*

La disamina del contenuto delle menzionate decisioni può prendere le mosse dalla sentenza resa dalla Corte di giustizia il 15 ottobre 2009 nella causa C-263/08 (c.d. causa *DLV*)[21], *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* c. *Stockholms kommun genom dess marknämnd,* avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'allora art. 234 del TCE (oggi, l'art. 267 del TFUE), dalla Corte di Cassazione svedese (*Högsta domstolen*), con cui è stato posto il quesito della portata esatta del diritto di ricorso giurisdizionale previsto dalla Convenzione, al fine di verificare se i presupposti stabiliti dalla legge svedese, sotto tale profilo, fossero compatibili con il Trattato[22]. In particolare, in relazione agli aspetti più direttamente concernenti il diritto di accesso alla giustizia, la Corte di Cassazione svedese ha chiesto alla Corte di giustizia se la disposizione di cui all'allora art. 10 *bis*[23] della direttiva 85/337/CEE (come modificata dalla direttiva 2003/35/CE, per adattare la stessa alla Convenzione)- in base alla quale il pubblico interessato ha il diritto, a talune condizioni, di proporre ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di una decisione soggetta alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico recate dalla menzionata direttiva- implicasse anche il diritto per il pubblico interessato di impugnare la decisione relativa ad un'autorizzazione, nell'ipotesi in cui detto pubblico avesse avuto la possibilità di partecipare al procedimento di autorizzazione e di presentare le sue osservazioni. In caso di risposta affermativa a quest'ultimo quesito, la Corte di Cassazione svedese ha chiesto se gli (allora vigenti) artt. 1, n. 2, 6, n. 4, e 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE dovessero essere interpretati nel senso che al diritto nazionale fosse consentito di stabilire requisiti diversi per quanto riguarda il pubblico interessato, con la conseguenza che associazioni di tutela dell'ambiente di piccole dimensioni, stabilite a

[21] In dottrina, si vedano J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 34; J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 7.
[22] In merito alla sentenza in discorso si veda anche UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 48.
[23] Il contenuto dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE è stato trasfuso nell'art. 11 della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

livello locale, avessero il diritto di partecipare al processo decisionale, riguardante un progetto avente un rilevante impatto ambientale nella zona in cui l'associazione operava, ma non anche il diritto di proporre ricorso ai sensi del citato art. 10 *bis*.

La vicenda concreta dalla quale è scaturita la pronuncia in discorso riguardava, in particolare, un appalto aggiudicato dal comune di Stoccolma e avente ad oggetto l'interramento di linee elettriche ad alta tensione. La realizzazione del progetto richiedeva la costruzione di un *tunnel* sotterraneo per il passaggio dei cavi elettrici e il drenaggio delle acque freatiche. In merito a detto progetto, la prefettura della provincia di Stoccolma si era pronunciata nel senso che lo stesso comportava conseguenze rilevanti per l'ambiente e la sezione competente in materia di ambiente del Tribunale di primo grado di Stoccolma aveva concesso al comune l'autorizzazione per realizzare dette opere. Tale autorizzazione era stata impugnata dinanzi al giudice d'appello da un'associazione per la protezione dell'ambiente (la *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*; in prosieguo: la *DVM*), che nel corso del procedimento, aveva presentato osservazioni, opponendosi al rilascio dell'autorizzazione. La Corte di appello adita aveva dichiarato il ricorso irricevibile per mancanza di legittimazione ad agire della *DVM*, sostenendo che la ricorrente non possedesse il requisito dei duemila iscritti, imposto dal diritto ambientale svedese[24], per poter impugnare le sentenze e le decisioni previste dallo stesso. Contro tale pronuncia di inammissibilità la *DVM* aveva, quindi, proposto ricorso dinanzi alla Corte suprema svedese, che aveva deciso di sospendere il procedimento e di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Orbene, nella sentenza citata il giudice europeo ha fornito un'interpretazione estensiva del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale recato dalla Convenzione di Aarhus, in quanto ha affermato, da un lato, che al pubblico interessato debba riconoscersi il diritto a ricorrere a prescindere dal ruolo che ha potuto svolgere nel procedimento; dall'altro, che sebbene la direttiva 85/337/CEE affidi agli Stati membri il compito di individuare i requisiti

[24] Si tratta, in particolare, degli artt. 12 e 13 del capo 16 della legge svedese in materia ambientale (la *miljöbalken*), che contemplano il diritto di impugnare dinanzi ai giudici le risoluzioni e le decisioni che applichino la *miljöbalken*. Mentre l'art. 12 riconosce tale facoltà, l'art. 13 prevede una serie di limitazioni per le associazioni senza scopo di lucro che hanno come fine statutario la difesa della natura e dell'ambiente. L'art. 13, n. 2, esige, in particolare, che tali associazioni svolgano la propria attività in Svezia da almeno tre anni e che abbiano almeno duemila iscritti.

che deve possedere un'ONG di promozione della protezione dell'ambiente per poter beneficiare della legittimazione ad agire, le norme nazionali devono comunque garantire un ampio accesso alla giustizia, conferendo alle disposizioni della direttiva il loro effetto utile[25]. In altri termini, dette disposizioni non devono minacciare di svuotare la portata della normativa comunitaria relativa al diritto ai ricorsi giurisdizionali, impedendo a tale normativa di esplicare pienamente i propri effetti[26].

La Corte di giustizia perviene, quindi, alla conclusione in base alla quale la direttiva 85/337/CEE osta ad una disposizione nazionale che- riservando il diritto di ricorrere alle sole associazioni di tutela dell'ambiente con un numero minimo di aderenti- privi le associazioni locali del diritto di accesso alla giustizia. In proposito, si è osservato[27] come la circostanza che, ad avviso della Corte di giustizia, gli Stati membri non possano frustrare lo scopo della Convenzione nel prevedere i criteri relativi all'accesso alla giustizia rappresenti un importante esempio dell'applicazione alla materia ambientale del principio generale europeo dell'effetto utile. Nella sentenza in esame, la Corte ricorda, tra l'altro, come, in base alla propria costante giurisprudenza, l'ambito di applicazione e lo scopo della direttiva 85/337/CEE vadano intesi in senso ampio[28], al fine di garantire al pubblico interessato una

[25] Si consideri che nel corso del processo il governo svedese ha dovuto ammettere che solo due ONG svedesi possedevano il requisito del numero dei membri superiore a duemila. Successivamente alla sentenza della Corte di giustizia la Svezia ha modificato la propria legislazione, portando il numero minimo di membri da duemila a cento. Peraltro, questa modifica delle condizioni dello *standing* non ha determinato un aumento del carico di lavoro dei tribunali amministrativi svedesi. Sul punto, cfr. J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters – developments at EU*, in *http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2013/04/10pjp_brakeland.pdf*, 2013, p. 7. In merito all'applicazione della c.d. dottrina dell'effetto utile alla materia ambientale, cfr. H. Vedder, *Competition Law and Environmental Protection In Europe:Towards Sustainability*?, Europa Law Publishing 2003, 235.

[26] Sull'effetto utile delle norme di diritto europeo cfr. D.-U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?,* cit., p. 20 ss..In particolare, l'Autrice evidenzia come "questa esigenza di piena esplicazione degli effetti non può ritenersi limitata alle sole norme di diritto comunitario dotate di effetto diretto. Sicché- e sebbene nel linguaggio della dottrina si faccia sovente ricorso anche a quest'ultimo proposito all'espressione 'effetto utile'- mi pare più corretto utilizzare il termine 'effettività' *tout court*: che concerne, cioè, sia l'esigenza di 'effetto utile dell'effetto diretto' per le norme comunitarie dotate di quello attributo, sia l'esigenza di piena esplicazione dei loro effetti per quelle norme comunitarie rispetto a cui, invece, non si possa parlare di effetto diretto". Dalle predette considerazioni l'Autrice desume che "in questo senso, perciò, l'autonomia procedurale degli Stati membri intesa come 'scelta *autonoma* dei mezzi' finalizzati a *sanzionare* il rispetto del diritto comunitario trova un limite esterno nell'esigenza di garantire l'effettività delle norme del diritto comunitario sostanziale".

[27] C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 292. In merito al principio dell'effetto utile, si veda la sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-267/86, *Van Eycke* c. *Aspa*.

[28] La Corte richiama la propria sentenza del 28 febbraio 2008, resa nella causa C-2/07, *Abraham* e a., punto 32, nonché la giurisprudenza ivi citata. Ciò consente alla Corte di affermare un'interpretazione estensiva della nozione di progetto rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 4, par. 2, della direttiva 85/337/CEE.

partecipazione effettiva al processo decisionale in materia ambientale, per quanto riguarda i progetti che possono avere un notevole impatto ambientale. Inoltre, la Corte osserva come la partecipazione al processo decisionale in materia ambientale, alle condizioni fissate dalla direttiva in discorso, sia distinta e persegua una finalità diversa da quella dell'accesso alla giustizia, e come tale partecipazione non incida sulle condizioni di esercizio del ricorso giurisdizionale. Ne deriva che ai membri del pubblico interessato vada riconosciuta la legittimazione ad agire in relazione alla decisione su una domanda di autorizzazione di un progetto, a prescindere dal ruolo che hanno potuto svolgere nel procedimento relativo a detta domanda, prendendo parte allo stesso e facendo valere la propria posizione in tale occasione. Ad avviso della Corte di giustizia, infatti, la direttiva 85/337/CEE "non consente, in alcun modo, di limitare le possibilità di ricorso per il fatto che le persone interessate hanno già avuto modo di fare valere il proprio punto di vista durante la fase di partecipazione al processo decisionale […][29].

Con particolare riferimento alla disposizione della legislazione ambientale svedese, in base alla quale soltanto un'associazione con un numero minimo di duemila aderenti poteva esercitare un ricorso contro una decisione in materia ambientale, e alla conseguente negazione del diritto di accesso alla giustizia in capo alle associazioni ambientaliste locali di piccole dimensioni, la Corte di giustizia osserva che la facoltà riconosciuta agli Stati membri di determinare i presupposti della legittimazione ad agire delle ONG ambientaliste non può essere esercitata in modo tale da svuotare di qualsiasi portata le disposizioni comunitarie relative all'acceso alla giustizia in materia ambientale. Al riguardo, la Corte precisa come una legge nazionale possa imporre che una siffatta organizzazione, che intende contestare in giudizio un progetto rientrante nella direttiva 85/337/CEE, abbia un oggetto sociale attinente alla protezione della natura e dell'ambiente; e non esclude che la condizione di avere un numero minimo di aderenti possa rilevare al fine di assicurare l'effettività dell'esistenza e dell'attività dell'organizzazione, ma ritiene comunque che il numero di aderenti richiesto non possa essere fissato dalla legge nazionale ad un livello tale da contrastare con gli obiettivi della direttiva 85/337/CEE e, in particolare, con lo scopo di rendere agevole il

[29] Così, i punti 48 e 49 della sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-263/08.

sindacato giurisdizionale in materia, finendo per privare nella sostanza le associazioni locali di qualsiasi rimedio giurisdizionale. In proposito, di particolare interesse sono le osservazioni della Corte in merito all'argomento che si fonda sulla possibilità delle associazioni locali di rivolgersi ad un'organizzazione con un numero di aderenti sufficiente ai sensi del diritto nazionale, per agire a tutela dell'ambiente: tale mera possibilità- ad avviso della Corte- non è sufficiente a soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva 85/337/CEE, atteso che quest'ultima associazione potrebbe non avere lo stesso interesse ad occuparsi di un'operazione di portata limitata, così come sarebbe esposta al rischio di essere investita di numerose domande in tal senso e si vedrebbe, quindi, costretta ad operare una selezione, in base a criteri non controllabili, in contrasto con lo spirito della direttiva e della Convenzione di realizzare un ampio accesso alla giustizia. Inoltre, la Corte non manca di evidenziare come, in relazioni ad operazioni di dimensioni più limitate dell'ambito nazionale o regionale, le associazioni locali appaiono i soggetti più indicati a farsi carico delle istanze di tutela ambientale. Ne consegue che, ad avviso della Corte, l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE (oggi, l'art. 11 della direttiva 2011/92/UE) osta a una normativa nazionale che restringa la legittimazione ad agire contro una decisione relativa a un'operazione rientrante nell'ambito di applicazione della predetta direttiva alle sole associazioni di tutela dell'ambiente che hanno un numero minimo di aderenti.

In merito al giudizio in discorso rivestono particolare interesse le conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston il 2 luglio 2009, segnatamente in relazione al ruolo conferito dalla convenzione e dalla normativa europea di attuazione alle ONG[30], nonché in merito al potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri in sede di trasposizione della definizione di "pubblico interessato" nel proprio ordinamento interno[31].

Con riguardo al primo profilo, nelle predette conclusioni si evidenzia come la Convenzione e la direttiva 85/337/CEE (oggi, la direttiva 2011/92/UE) operino la distinzione tra "pubblico interessato" e "pubblico" al fine di "differenziare i soggetti direttamente interessati dall'esecuzione di un progetto in materia ambientale da chi si trovi in una

[30] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, causa C- 263/08, punti 40 e ss..
[31] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit., punti 58 e ss..

posizione di estraneità rispetto all'iniziativa in programma"[32] ed inoltre- "per sottolineare l'importanza delle associazioni promotrici della difesa dell'ambiente"[33]- pongano una presunzione a favore delle ONG ambientaliste, in virtù della quale, "A differenza di quanto accade con le persone fisiche e giuridiche, le organizzazioni non governative dedite alla protezione dell'ambiente vantano sempre la qualità di 'pubblico interessato' nella misura in cui i detti enti soddisfino […] 'i requisiti di diritto nazionale'"[34]. "Pertanto, le dette organizzazioni fruiscono autonomamente di un diritto di accesso automatico alla giustizia. La presunzione introdotta […] a favore delle organizzazioni per la difesa dell'ambiente […] permette a tali enti di fruire di un regime più favorevole di quello applicabile alle persone fisiche o alle persone giuridiche che non si dedicano alla promozione della tutela dell'ambiente"[35], mentre l'accesso alla giustizia non va considerato una conseguenza diretta della previa partecipazione alla fase amministrativa[36]. Ad avviso dell'avvocato generale, "benché il testo dell'art. 10 bis inizi con il conferimento del diritto di accesso alla giustizia 'in conformità del[l'] (…) ordinamento nazionale'"[37], detta circostanza non attribuirebbe agli Stati membri poteri aggiuntivi riguardo alla trasposizione della disposizione in parola, concernendo tale riferimento il fatto che "le disposizioni in materia di accesso alla giustizia si applicano nell'ambito delle regole procedurali di ciascuno Stato membro. Ciò significa che le persone fisiche o giuridiche private e le organizzazioni ambientaliste, a parte i diritti che vengono loro conferiti dall'art. 10 bis, sono assoggettate alle norme nazionali in materia di competenza giurisdizionale, termini, capacità di agire in giudizio, ecc."[38]. Pertanto, una volta che le ONG abbiano soddisfatto i requisiti previsti dal diritto nazionale, detti enti rivestono la qualità di 'pubblico interessato' e godono, quindi, sia del diritto di accesso all'informazione e del diritto di partecipazione alla fase amministrativa, sia del diritto di adire gli organi giurisdizionali per contestare le decisioni delle autorità amministrative. "Il fatto che le organizzazioni per la difesa dell'ambiente godano di una definizione autonoma

[32] *Ibidem*, punto 40.
[33] *Ibidem*, punto 40.
[34] *Ibidem*, punto 42.
[35] *Ibidem*, punto 43.
[36] *Ibidem*, punto 44.
[37] Cfr. il punto 44 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit..
[38] Cfr. il punto 45 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit..

di 'pubblico interessato', diversa da quella applicabile alle persone fisiche o giuridiche private, dimostra che la normativa in parola conferisce a tali enti uno speciale ruolo di supervisione. Sarebbe contrario a tale filosofia permettere che, una volta conferito, tale status venisse frammentato nel testo della direttiva, consentendo agli Stati membri di interpretare la detta definizione secondo il proprio gusto e in relazione ad ogni disposizione della direttiva". Ne consegue che "la qualità di 'pubblico interessato' applicata alle organizzazioni non governative per la protezione dell'ambiente deve ricevere un'interpretazione omogenea in tutto il testo della direttiva 85/337, come modificata"[39]. L'avvocato generale evidenzia, inoltre, come la previa partecipazione alla fase amministrativa non condizioni l'accesso alla giustizia del "pubblico interessato", così come un'ONG ambientalista, che possiede i requisiti per essere considerata parte del "pubblico interessato" ai sensi della direttiva 85/337/CEE, acquista automaticamente il diritto di accesso agli organi giurisdizionali in forza dell'art. 10 *bis* della direttiva medesima. Ove la persona fisica o giuridica o l'ONG ambientalista non rientrassero nella definizione di "pubblico interessato", si tratterebbe di "pubblico" e sorgerebbe la diversa questione della conversione del "pubblico" in "pubblico interessato" per effetto della partecipazione alla fase amministrativa. In merito a tale questione, l'avvocato generale riporta l'opinione recata dalla Guida all'applicazione della Convenzione (nella versione del 2000)[40], a mente della quale "*it is consistent with the objectives of the Convention to hold that a member of the*

[39] L'avvocato generale prosegue evidenziando che "*Se tale definizione dovesse ricevere un trattamento diverso, rispettivamente, per gli artt. 6 e 10bis, il testo della direttiva 85/337 modificata lo avrebbe indicato espressamente"* (punto 51 delle conclusioni). In proposito, l'avvocato generale richiama (alla nota 17) la UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., versione del 2000, p. 41: *"once an NGO meets the requirements set, it is a member of the 'public concerned' for all purposes under the Convention".* Ne consegue, ad avviso dell'avvocato generale, che se per l'intero testo della Convenzione di Aarhus viene utilizzata una definizione uniforme di "pubblico interessato", lo stesso dovrebbe valere per la direttiva 85/337/CEE.

[40] UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., versione del 2000, p. 129. In UN/ECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., versione del 2013, si legge in proposito: "*If an NGO meets the requirements set out in article 2, paragraph 5, it is deemed to be a member of the "public concerned" under article 6 and article 9, paragraph 2. But for NGOs that do not meet such requirements ab initio, and for individuals, the Convention is not entirely clear whether the mere participation in a public participation procedure under article 6, paragraph 7, would qualify a person as a member of the "public concerned". Because article 9, paragraph 2, is the mechanism for enforcing rights under article 6, however, it is arguable that any person who participates as a member of the public in a hearing or other public participation procedure under article 6, paragraph 7, should have an opportunity to make use of the access to justice provisions in article 9, paragraph 2. In this case, he or she would fall under the definition of "public concerned".*

public who actually participates in a hearing under article 6, paragraph 7 [equivalente all'art. 6 della direttiva 85/337, come modificata], would thereby gain the status of a member of the public concerned. This is logically supported by the fact that the full results of public participation must be taken into account by the public authority under article 6, paragraph 8". Pertanto, ove lo Stato membro, nel trasporre la direttiva 85/337/CEE, preveda un'ampia partecipazione, sorge l'obbligo per lo stesso di trattare come "pubblico interessato" i soggetti che prendono parte alla procedura di autorizzazione, con le relative implicazioni in termini di accesso alla giustizia.

Al fine di chiarire la portata del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri al momento di trasporre la definizione di "pubblico interessato" nel proprio ordinamento interno, l'avvocato generale interpreta le disposizioni della direttiva 85/337/CEE alla luce degli obiettivi della direttiva stessa e della Convenzione e perviene ad alcune conclusioni di significativo interesse in merito al ruolo delle ONG ambientaliste. In particolare, l'avvocato generale precisa[41] che le disposizioni sull'accesso alla giustizia in materia ambientale si fondano sulla premessa che "l'ambiente naturale non è un bene individuale bensì collettivo" e che "la prevenzione dei danni ambientali è una responsabilità che incombe sull'intera società" e non solamente sui singoli, portatori di interessi isolati. "In quest'ottica [prosegue l'avvocato generale], le norme della Convenzione di Aarhus e della direttiva 85/337 modificata danno forma giuridica alla logica dell'azione collettiva. L'individuo si tutela se agisce in gruppo, e la somma degli individui rafforza il gruppo. In tal modo, gli interessi individuali e generali vengono tutelati più efficacemente e tutti i partecipanti ottengono benefici superiori ai sacrifici. Per tale motivo entrambi gli strumenti in parola conferiscono un ruolo importante alle organizzazioni non governative per la protezione dell'ambiente", che, in quanto espressione di detti interessi collettivi, "parlano con una voce unica a nome di molti attori". La circostanza che tali organizzazioni agiscano in difesa di obiettivi generali, attribuisce loro una portata collettiva. Al contempo, dette organizzazioni apportano conoscenze specialistiche, potendosi giovare di un grado di specializzazione tecnica di cui il singolo non sempre dispone. L'avvocato generale pone, inoltre, in evidenza l'impatto

[41] Cfr. il punto 59 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit..

positivo sul miglioramento del funzionamento dei tribunali: "incoraggiando una canalizzazione del contenzioso verso le organizzazioni non governative per la protezione dell'ambiente, la Convenzione di Aarhus e la direttiva 85/337, come modificata, riconoscono che tali enti non sovraccaricano né paralizzano la giustizia. Piuttosto, al contrario, raccolgono in un solo ricorso le pretese di numerose persone. È pur certo che nulla impedisce ad un membro della detta organizzazione di prendere parte ad una controversia a titolo individuale, ma il risultato complessivo di tale politica si traduce in un'opera di filtraggio che, a lungo andare, finisce per agevolare il lavoro dei giudici. Se a tale risultato si somma che […] tali associazioni si giovano spesso di conoscenze tecniche di cui normalmente i singoli sono privi, l'apporto di informazioni tecniche nell'ambito del procedimento costituisce un altro elemento positivo che colloca il giudice in una posizione migliore al fine di adottare la decisione finale"[42]. L'avvocato generale sottolinea, inoltre, come la Convenzione e la direttiva 85/337 non abbiano optato per l'istituzione di una *actio popularis* in materia ambientale[43], ma abbiano scelto di rafforzare il ruolo delle ONG ambientaliste, "quale via di mezzo per raggiungere un equilibrio tra l'approccio massimalista della *actio popularis* e la tesi minimalista dell'azione individuale, limitata ai portatori di un interesse diretto in gioco". In definitiva, la scelta a favore del riconoscimento di un *locus standi* privilegiato delle ONG intende proprio conciliare i due predetti opposti approcci e si fonda sulla convinzione che la partecipazione di tali enti rafforzi le decisioni adottate dai pubblici poteri e renda inoltre più efficaci le procedure di prevenzione ambientale. Il menzionato *favor* spiega l'introduzione nella direttiva 85/337/CEE[44] di una presunzione a beneficio delle ONG ambientaliste, che sono esentate dall'onere di provare il nesso con l'emananda decisione in materia ambientale. Peraltro, la direttiva pone

[42] Cfr. il punto 62 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit..
[43] Cfr. il punto 63 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 2 luglio 2009, cit.. Nelle conclusioni si legge, infatti, che "benché gli Stati membri possano decidere di istituire un rimedio giurisdizionale di tale natura nei propri ordinamenti interni, né il diritto internazionale né il diritto comunitario, in questo momento, hanno optato per una misura del genere". Si veda anche la nota 25, in cui l'avvocato generale precisa che in un documento del 2003 la Commissione ha respinto qualsiasi approccio alla Convenzione di Aarhus che riconosca una *actio popularis*, mentre nella proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 624, del 24 ottobre 2003), la Commissione ha affermato che "*l'actio popularis* non è esplicitamente prevista dalla Convenzione di Århus e deve quindi essere lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati membri".
[44] Cfr. l'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337/CEE.

un'importante riserva- in linea con quanto previsto dalla Convenzione- in virtù della quale si conferisce agli Stati membri un certo potere discrezionale. In base a tale riserva l'ONG ambientalista deve soddisfare i requisiti imposti dal diritto nazionale per poter rientrare nell'ambito della nozione di "pubblico interessato". "Requisiti di diritto nazionale" la cui portata- ad avviso dell'avvocato generale- va delimitata con cautela e, in ogni caso, tenendo conto del fatto che gli Stati membri non possono esercitare siffatto potere discrezionale in modo non coerente con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 85/337/CEE, per evitare che la stessa sia privata del suo effetto utile. Ad avviso dell'avvocato generale "la definizione di 'pubblico interessato' costituisce probabilmente la chiave di accesso all'edificio costruito dalla Convenzione di Aarhus e dalla direttiva 85/337". In particolare, nel caso delle ONG, si evidenzia come ciò che rileva sia il possesso da parte di dette organizzazioni dei requisiti per la qualifica di "pubblico interessato". Tale qualifica, "applicata alle organizzazioni che promuovono la protezione dell'ambiente, apre le porte all'esercizio di tutte le facoltà sostanziali conferite dalla Convezione di Aarhus e dalla direttiva 85/337 modificata". Secondo l'avvocato generale, il richiamo dell'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337/CEE ai "requisiti di diritto interno" va riferito a due tipi di condizioni: a quelle disciplinate dalle norme nazionali relative alla registrazione, alla costituzione e al riconoscimento delle associazioni, che hanno lo scopo di dichiarare giuridicamente l'esistenza di tali enti nel diritto interno; nonché alle condizioni poste dalle norme nazionali che disciplinano l'attività delle organizzazioni ed il nesso con la difesa degli interessi ambientali. In merito a queste ultime condizioni, l'avvocato generale precisa che le stesse devono essere oggettive, trasparenti, compatibili con gli scopi della direttiva 85/337 e non devono avere l'effetto di ostacolare l'accesso delle ONG ambientaliste ai procedimenti amministrativi e giurisdizionali per la tutela dell'ambiente. Ad avviso dell'avvocato generale, a tale conclusione si potrebbe pervenire anche in assenza di una norma come l'art. 9 della Convenzione o come l'art. 10-*bis* della direttiva 85/337/CEE, perché a sostegno della stessa milita comunque quanto affermato in più occasioni dalla giurisprudenza della Corte di giustizia circa il divieto per gli Stati membri di adottare norme procedurali che rendano

impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento europeo, ponendosi in contrasto con il principio comunitario di effettività della tutela.

1.2) SEGUE: LA CAUSA *SLOVAK BROWN BEAR*

Alle medesime conclusioni rese nel caso *DLV* la Corte di giustizia perviene nella sentenza dell'8 marzo 2011, concernente l'applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione. Si tratta della causa C-240/09 (c.d. causa *Slovak Brown Bear*)[45], *Lesoochranárske zoskupenie VLK* c. *Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,* avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'allora art. 234 del TCE (oggi l'art. 267 del TFUE), dalla *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, un'associazione di diritto slovacco costituita allo scopo di promuovere la difesa dell'ambiente. In detta occasione la Corte di giustizia ha affrontato la questione dell'efficacia diretta[46] nel diritto dell'Unione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione. In particolare, sempre in merito ai profili relativi al diritto di accesso alla giustizia, il *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Slovacchia) ha chiesto alla Corte di giustizia se fosse possibile riconoscere il "*self executing effect*" dei trattati internazionali, nonché l'applicabilità o l'efficacia dirette del diritto dell'Unione all'art. 9, par. 3, della Convenzione, alla stregua dello scopo principale del trattato, che è quello di riformare il concetto classico di legittimazione attiva, riconoscendo la qualità di parte processuale anche al pubblico o al pubblico interessato[47].

La fattispecie concreta riguardava, in particolare, un'associazione ambientalista di diritto slovacco, la *Lesoochranárske Zoskupenie VLK* (di seguito: *LZ*), che aveva chiesto al Ministero dell'ambiente della Repubblica slovacca di essere informata dell'avvio di ogni procedimento amministrativo che poteva pregiudicare l'ambiente e il territorio o che riguardava la concessione di deroghe al regime di protezione di specie come l'orso bruno o

[45] In dottrina, si veda G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 3-4, 2012, p. 637 ss.; J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 9, che definisce tale giudizio "*a real (and unexpected) breakthrough in terms of implementing the obligations of Article 9(3) of the Aarhus Convention*".

[46] Sull'effetto diretto del diritto europeo cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, C-287/98, *Linster*, punto 32.

[47] Cfr. il punto 23 della sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-240/09, relativo alle censure dei ricorrenti.

di aree naturali protette. Sulla scorta di detta richiesta, tale associazione veniva informata in merito all'avvio di numerosi procedimenti amministrativi da parte di varie associazioni di cacciatori, Ai quali *LZ* chiedeva di partecipare, nonché il riconoscimento dello *status* di parte processuale, ai sensi dell'art. 14 del codice slovacco di procedura amministrativa[48], in quanto sosteneva che detti procedimenti riguardassero direttamente i propri diritti ed interessi legittimi, come risultanti dalla Convenzione di Aarhus, e che detto trattato avesse efficacia diretta[49]. All'esito di uno di tali procedimenti, il Ministero dell'ambiente slovacco accoglieva la domanda di un'associazione di cacciatori volta ad ottenere una deroga al regime di tutela dell'orso bruno. Successivamente, il Ministero respingeva la richiesta ed il reclamo amministrativo, proposto dall'associazione contro detto rigetto, confermando la decisione iniziale. In particolare, ad avviso del Ministero, LZ non aveva lo *status* di parte processuale e, pertanto, non poteva ricorrere contro la decisione adottata, mentre l'applicazione della Convenzione richiedeva una legge di recepimento, essendo l'art. 9, nn. 2 e 3, diretto alla Repubblica slovacca e non riconoscendo in modo inequivocabile un diritto fondamentale o una libertà che si imponevano direttamente alle autorità pubbliche, per la teoria del "*self-executing effect*" del diritto internazionale. L'associazione ambientalista

[48] Va precisato che la Repubblica slovacca ha aderito alla Convenzione con la legge 23 settembre 2005, n. 1840 ed il trattato è entrato in vigore il 5 marzo 2006. In merito al procedimento amministrativo, si consideri che, fino alla modifica operata con la legge n. 554/2007 (con effetto dal 1° dicembre 2007), nella Repubblica slovacca il procedimento amministrativo era disciplinato dalla legge n. 71/1967 sull'ordinamento processuale (il c.d. codice di procedura amministrativa). L'art. 14 di tale codice consentiva agli interessati di chiedere il riconoscimento dello *status* di parte processuale nei procedimenti amministrativi che li riguardavano direttamente ed, inoltre, l'art. 83, n. 3, seconda frase, della legge n. 543/2002 riconosceva lo *status* di "parte processuale" alle associazioni per la tutela dell'ambiente, che avessero chiesto per iscritto, entro un certo termine, di essere ammesse a partecipare. A mente dell'art. 6 di detta legge, dette associazioni potevano chiedere di essere informate in merito ad ogni procedimento atto ad avere ripercussioni sull'ambiente e, ai sensi dell'art. 7, le pubbliche amministrazioni avevano l'obbligo di informare le associazioni in proposito. A mente dell'art. 250, n. 2, del codice di procedura civile, le associazioni in discorso potevano, inoltre, impugnare le decisioni adottate. La modifica della legge n. 543/2002 ad opera della legge n. 554/2007 (efficace dal 1° dicembre 2007) ha trasformato le associazioni ambientaliste in "parti interessate", invece di "parti processuali", impedendo a dette associazioni di impugnare direttamente le decisioni adottate. Le associazioni ambientaliste potevano, quindi, solo chiedere al pubblico ministero di agire per loro conto.

[49] Nel corso della causa, *LZ* ha evidenziato come, secondo la Corte di giustizia, la circostanza che gli Stati membri debbano fissare i criteri in virtù dei quali si riconosce il diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi o giurisdizionali ai membri del pubblico non osta necessariamente all'efficacia diretta dell'art. 9, par. 3, della Convenzione. In proposito, però, l'avvocato generale Sharpston osserva, nelle conclusioni presentate il 15 luglio 2010 nella causa C-240/09, punto 90, come "la giurisprudenza richiamata da *LZ*– ossia le sentenze *Deutscher Handballbund* e *Simutenkov*– si caratterizza per il fatto che i criteri che gli Stati membri dovevano ancora fissare in quel contesto erano criteri procedurali, di portata limitata, e non criteri sostanziali, di portata più ampia". Il riferimento è, rispettivamente, alla sentenza 8 maggio 2003, causa C-438/00, e alla sentenza 12 aprile 2005, causa C-265/03.

proponeva, quindi, ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale regionale di Bratislava avverso entrambe le decisioni, sostenendo che le disposizioni dell'art. 9, par. 3, della Convenzione avessero efficacia diretta. Detto giudice respingeva il ricorso e *LZ* ricorreva dinanzi alla Corte suprema, che sospendeva il processo e chiedeva alla Corte di giustizia se l'art. 9, par. 3, della Convenzione avesse efficacia diretta nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o, comunque, dovesse essere interpretato in tale senso[50].

Orbene, nella sentenza resa nella causa in discorso, la Corte di giustizia è pervenuta alla conclusione che l'art. 9, par. 3, della Convenzione non abbia efficacia diretta[51], in base alla considerazione che- avuto riguardo alla lettera, all'oggetto e alla natura del trattato- tale norma non contenga alcun obbligo chiaro e preciso, idoneo a regolare direttamente la situazione dei cittadini e non subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore[52]. "Nondimeno [prosegue la Corte nella sentenza relativa alla causa *Slovak Brown Bear*] il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3, della suddetta convenzione sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad

[50] Si consideri che l'efficacia diretta (o meno) di una disposizione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione può essere prevista dalle stesse Parti contraenti. In caso contrario, spetta ai giudici degli Stati parti del trattato valutare se la disposizione abbia o meno efficacia diretta.

[51] In proposito, si consideri che l'avvocato generale Sharpston nelle citate conclusioni rese nella causa C-240/09, punto 84, propose alla Corte di dichiarare che l'art. 9, par. 3, della Convenzione non avesse efficacia diretta e ritenne che (punto 79) detta norma non rientrasse in un settore disciplinato dal diritto comunitario. In relazione all'art. 9, par. 2, della Convenzione, l'avvocato generale Sharpston ha osservato, viceversa, nelle predette conclusioni (punto 35) che l'art. 9, n. 2, della Convenzione "è stato pienamente recepito nel diritto dell'Unione" e, quindi, per lo stesso non si pone il problema se l'art. 9, n. 2, abbia efficacia diretta.

[52] In proposito, si vedano, ad esempio, la sentenza 13 dicembre 2007, causa C-372/06, *Asda Stores*, punto 82 e giurisprudenza ivi citata; la sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*, punto 14; la sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, *Intertanko*, punto 39. Affermazioni parzialmente diverse sono riscontrabili nella sentenza 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Dior*, punto 42, e nelle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro, relative alla sentenza 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, FIAMM, in cui si critica (al par. 26) l'uso dell'identica espressione "effetto diretto" per designare due nozioni tecnicamente distinte in diritto: l'effetto diretto degli accordi internazionali e l'effetto diretto del diritto europeo. Nelle conclusioni relative alla causa C-240/09 in discorso, l'avvocato generale Sharpston precisa (punto 39) che "il criterio per accertare l''efficacia diretta' nel caso di specie è quello proprio del diritto internazionale, che è leggermente diverso da quello applicato al diritto 'interno' dell'Unione". In proposito, si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*.

un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, quale lo *Zoskupenie VLK*, di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione"[53]. Secondo la Corte, infatti, sebbene l'art. 9, par. 3, della Convenzione sia una disposizione redatta in termini generali e sia, quindi, subordinata nel suo adempimento o nei suoi effetti all'intervento di un atto ulteriore, detta norma ha comunque "lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente"[54]. Ciò significa, che, in mancanza di una disciplina dell'Unione europea in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali del diritto di accesso alla giustizia e garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, atteso che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti[55]. Tali modalità procedurali, secondo una giurisprudenza europea consolidata, non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna, in virtù del principio di equivalenza, né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, alla stregua del principio di effettività. "Pertanto [afferma la Corte], non si può immaginare, senza mettere a rischio la tutela effettiva del diritto ambientale dell'Unione, di interpretare le prescrizioni dell'art. 9, n. 3, della convenzione di Aahrus in una maniera che renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"[56]. Ne consegue che, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale in modo quanto più possibile conforme allo scopo dell'art. 9, n. 3, della Convenzione[57].

[53] Cfr. il punto 52 della sentenza resa nella causa C-240/09 dell'8 marzo 2011.
[54] Cfr. il punto 46 della sentenza resa nella causa C-240/09 dell'8 marzo 2011, cit..
[55] Sul punto si veda, in particolare, la sentenza 15 aprile 2008, causa C-268/06, punti 44 e 45.
[56] Cfr. il punto 49 della sentenza resa nella causa C-240/09 dell'8 marzo 2011, cit..
[57] In merito alla sentenza in discorso, si vedano le recenti conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, punto 69, il quale- proprio in relazione all'applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione- afferma: "Inoltre, è giocoforza constatare il conflitto esistente tra il rifiuto di riconoscere l'invocabilità diretta dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, giustificato dalla necessità di adottare misure di attuazione, e la volontà di garantire una tutela giurisdizionale effettiva conforme ai requisiti fissati dalla convenzione, quale espressa nella sentenza Lesoochranárske zoskupenie [causa C-240/09]. La Corte ha così sottolineato che le disposizioni della suddetta

Di particolare interesse sono anche le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia in merito all'interpretazione che deve ricevere l'art. 9, par. 3, della Convenzione, allorché viene attuato nell'ordinamento europeo e negli ordinamenti degli Stati membri. Osserva la Corte che "quando una disposizione può trovare applicazione sia per situazioni che rientrano nel diritto nazionale sia per situazioni che rientrano nel diritto dell'Unione, sussiste un interesse certo a che, per evitare future divergenze di interpretazione, questa disposizione riceva un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui essa verrà applicata"[58]. Dette affermazioni saranno riprese più avanti, allorché si evidenzieranno i limiti dell'interpretazione restrittiva seguita dalla Corte di giustizia in merito al *locus standi* in materia ambientale e si evidenzierà la contraddittorietà di detta interpretazione con l'esigenza di applicazione uniforme del diritto europeo.

Alcuni Autori [59] hanno criticato le argomentazioni della Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, richiamando la mancata adozione della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia e sostenendo che la Corte si sia sostituita in tale modo al legislatore. Si è replicato[60] alle menzionate critiche sulla base della considerazione che, ai sensi dell'art. 216 del TFUE, gli accordi internazionali vincolano le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, in quanto entrano a far parte del diritto europeo. Si ritiene, pertanto, che l'art. 9, par. 3, del TFUE non richieda uno strumento di attuazione per avere rilevanza giuridica nell'ordinamento "monista" dell'Unione europea. In definitiva, si osserva[61] come- pur non negando che la mancanza di una direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale renda più problematico l'assolvimento degli obblighi imposti

convenzione 'benché redatt[e] in termini generali, ha[nno] lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente'. Essa ha quindi imposto ai giudici nazionali di interpretare il diritto nazionale, 'nei limiti del possibile, in conformità agli scopi dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus'. Orbene, è indubbio che, in quanto istituzione, la Corte sia anch'essa tenuta a conformarsi alla convenzione di Aarhus".

[58] Così, la sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2011, resa nella causa C-240/09, punto 42. In proposito, si vedano, in particolare, le sentenze 17 luglio 1997, causa C-130/95, *Giloy*, punto 28, e 16 luglio 1998, causa C-53/96, *Hermès*, punto 32. La decisione in discorso è stata già richiamata dalla medesima Corte in alcune sentenze successive (cfr. la sentenza dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11, *Edwards*).

[59] Cfr. D. Krawczyk, *Enforcement of EU environmental law by individuals and non-governmental organizations*, in M. Rudnicki, I. Wereśniak-Masri, A. Kozińska, ed., *European environmental law in the EU member states: an overview of implementation effectiveness*, Warszawa, Ministry of Environment, 2011; J. H. Jans, *Who is the referee? Access to justice in a globalised legal orde*r, in *Review of European Administrative Law*, vol. 4, n. 1 (2011), p.98.

[60] Si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 10.

[61] *Ibidem*, p. 10.

agli Stati membri dalla Convenzione- ciò non possa rappresentare una giustificazione per disattendere completamente detti obblighi.

In merito alla problematica affrontata dalla sentenza in esame, altra parte della dottrina[62] osserva come, al di là della questione concernente il rapporto tra l'obbligo dell'Unione europea di dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione e l'effetto diretto proprio delle norme europee incondizionate e sufficientemente precise, "*those who are affected by a Union law provision about the environment must have the possibility to challenge in a national court any action or inaction by the public authorities concerning an issue regulated in that legislation*", atteso che il diritto ambientale europeo è anche parte del diritto nazionale degli Stati membri[63].

Anche in questa causa appaiono significative le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston[64]. In particolare, in dette conclusioni si propugna un'interpretazione estensiva dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, in quanto si afferma che tale disposizione complementare non possa essere interpretata restrittivamente in modo da escludere artificialmente dal suo ambito di applicazione decisioni che potrebbero essere oggetto di procedure ai sensi dell'art. 9, n. 1, o dell'art. 9, n. 2"[65]. In altri termini, è possibile affermare che alla legittimazione di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione si riconosca quantomeno la stessa ampiezza di quella prevista dall'art. 9, par. 1 e 2, della Convenzione e che, pertanto, anche nell'ipotesi di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione opererebbe la presunzione di legittimazione prevista per le ONG dall'art. 9, par. 2, della convenzione. L'avvocato generale evidenzia, inoltre, come gli autori della Convenzione abbiano voluto lasciare agli Stati contraenti il compito di fissare i criteri che i membri del pubblico devono soddisfare ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, atteso che né detta norma, né altra disposizione del trattato chiariscono quali debbano essere tali criteri. "In assenza di tali limitazioni espresse [osserva l'avvocato generale], l'ambito di applicazione potenziale dell'art. 9, n. 3, risulterebbe molto ampio. Attribuire efficacia diretta all'art. 9, n. 3, scavalcando la facoltà

[62] Si veda J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report,* cit., p. 27.
[63] Tale ultima osservazione si rinviene nella comunicazione C/2008/18 *Denmark*, del *Compliance Committee*, par. 59.
[64] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 15 luglio 2010, causa C-240/09.
[65] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 15 luglio 2010, cit., punto 99.

degli Stati membri di stabilire i criteri che ne determinano l'applicazione, equivarrebbe ad istituire *un'actio popularis* per via giurisdizionale anziché con un atto legislativo. Il fatto che la proposta di direttiva non sia stata adottata indica che, in questo specifico contesto, un'iniziativa del genere sarebbe indubbiamente inopportuna" [66] . Peraltro, aggiunge l'avvocato generale, "il fatto che una specifica disposizione di un accordo internazionale non abbia efficacia diretta non significa che i giudici nazionali di una Parte contraente non debbano tenerne conto"[67], ed in proposito richiama le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas, rese nella causa *Dior*[68], laddove quest'ultimo evidenzia come la Corte di giustizia si sia espressa più volte nel senso della ricevibilità di domande relative a norme di diritto derivato sprovviste di effetto diretto[69]. In particolare, la Corte di giustizia ritiene che, a prescindere dalla soluzione data alla questione dell'effetto diretto[70] di una disposizione di un accordo internazionale, competa comunque alla Corte il compito di risolvere le questioni di interpretazione poste da tale disposizione, per consentire al giudice nazionale di interpretare le norme interne in conformità alla stessa.

[66] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 15 luglio 2010, cit., punto 89.
[67] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 15 luglio 2010, cit., punto 92.
[68] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas dell'11 luglio 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Dior*, punto 80.
[69] Nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea e a. c. *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punti 8-11, l'avvocato generale Niilo Jaaskinen ha precisato, in relazione alle condizioni di invocabilità delle norme convenzionali stabilite dalla Corte nella sua giurisprudenza, come le stesse "non sembrano costituire un insieme del tutto coerente. Secondo tale giurisprudenza, per poter costituire un criterio di validità di un atto di diritto dell'Unione, una norma convenzionale deve essere, in particolare, incondizionata e sufficientemente precisa, quindi direttamente applicabile. […] Qualora la Corte non nutrisse dubbi, sarebbe ipotizzabile inserirsi nel solco della giurisprudenza rappresentata dalla sentenza Intertanko e a., la quale subordina la possibilità di un controllo di validità al criterio dell'applicabilità diretta, ed escludere così, in modo definitivo, i mezzi di controllo della legittimità del diritto interno, dando attuazione all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus sia a livello dell'Unione che a livello degli Stati membri. Tuttavia, […], mi sembra preferibile optare per un adeguamento, da parte della Corte, delle condizioni di invocabilità, al pari, in particolare, dell'approccio adottato nella cosiddetta sentenza 'Biotech', la quale ha espressamente escluso che l'applicabilità diretta fosse una condizione di invocabilità universalmente riconosciuta nell'ambito del controllo di legittimità. Pertanto, anche in caso di rinvio della causa dinanzi al Tribunale, un'attenuazione delle condizioni di invocabilità consentirebbe al medesimo di verificare, basandosi su un fondamento adeguato, se, adottando il regolamento di Aarhus, il legislatore comunitario abbia concesso ai soggetti un grado di tutela giurisdizionale sufficiente alla luce della convenzione di Aarhus".
[70] Sull'effetto diretto del diritto europeo si veda la storica sentenza del 5 febbraio 1963 della Corte di giustizia, resa nella causa C-26/62, *Van Gend en Loos* c. *Netherlands Inland Revenue Administration*, nella quale la Corte ha sancito detto principio.

In proposito, vale richiamare anche le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro, rese nella causa C-53/96, *Hermes*[71], il quale- in relazione all'accordo GATT - osserva come la Corte abbia affermato [72] "la necessità che 'le disposizioni dell'Accordo generale, come le disposizioni di tutti gli altri accordi che vincolano la Comunità, abbiano la medesima applicazione nell'insieme della stessa' e che tali disposizioni fanno parte 'di quelle la cui interpretazione rientra nella competenza pregiudiziale attribuita alla Corte di giustizia dall'art. 177 del Trattato, *indipendentemente dai fini per i quali avviene tale interpretazione*'. Inoltre [prosegue l'avvocato generale Tesauro], in una recente sentenza[73], la stessa Corte ha avuto modo di precisare che 'la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sulle norme di diritto comunitario derivato impone di interpretare queste ultime in maniera per quanto possibile conforme agli accordi'. La stessa affermazione non può non valere, è appena il caso di aggiungerlo, rispetto alle norme nazionali. In tali condizioni, è fin troppo evidente che l'interpretazione fornita dalla Corte, se del caso con la precisazione che la disposizione in questione non è provvista di effetto diretto, può nondimeno costituire per il giudice nazionale un ausilio utilissimo al fine di stabilire se la conferente norma nazionale possa essere interpretata in modo conforme alla disposizione convenzionale di cui si tratta. L'accordo in questione, non è forse inutile ricordarlo, è comunque vincolante per la Comunità e per gli Stati membri".

Particolarmente critico nei confronti della sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-240/09 è l'avvocato generale Niilo Jaaskinen, che nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, osserva come "è giocoforza constatare il conflitto esistente tra il rifiuto di riconoscere l'invocabilità diretta dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, giustificato dalla necessità di adottare misure di attuazione, e la volontà di garantire una tutela giurisdizionale effettiva conforme ai requisiti fissati dalla convenzione, quale espressa nella sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*" [74]. Ad avviso

[71] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro del 13 novembre 1997, causa C-53/96, *Hermes*, punto 38. In tale senso cfr. anche Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 1998, C-53/96, *Hermes*, punto 35.
[72] Sentenza 16 marzo 1983, cause riunite C-267/81 e C-269/81, SPI e SAMI, punti 14 e 19.
[73] Si tratta della sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, punto 52.
[74] Così le citate conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, punto 69.

dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen, quindi, "l'applicazione automatica e senza riserve della giurisprudenza derivante dalla sentenza Intertanko e a. in combinato disposto con la sentenza Lesoochranárske zoskupenie porterebbe la Corte a escludere qualsiasi controllo giurisdizionale dell'osservanza degli impegni dell'Unione europea derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus *sia da parte del giudice nazionale che da parte del giudice dell'Unione*"[75]. Come evidenziato in precedenza (allorchè si è trattato dei profili di non conformità del Regolamento di Aarhus rispetto all'art. 9, par. 3, della Convenzione), l'avvocato generale Niilo Jaaskinen perviene, viceversa, alla conclusione che la norma in discorso, alla luce della natura mista e dello scopo della stessa, costituisca in parte una norma sufficientemente chiara per fungere da criterio di riferimento ai fini della valutazione della legittimità degli atti delle autorità pubbliche nazionali, oltre che delle istituzioni europee. Resta da vedere quale sarà l'avviso della Corte di giustizia al riguardo.

1.3) SEGUE: LA CAUSA *TRIANEL*

Particolare interesse ai nostri fini riveste anche la sentenza del 12 maggio 2011, resa dalla Corte di giustizia nella causa C-115/09 (c.d. causa *Trianel*)[76], *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV* c. *Bezirksregierung Arnsberg,* con l'intervento di *Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,* avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'allora art. 234 del TCE (oggi l'art. 267 del TFUE), dall'*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Germania). In particolare, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE, osti ad una normativa che non riconosce alle ONG, che operano a favore della tutela dell'ambiente, la possibilità di far valere in giudizio- dinanzi ai giudici di uno Stato membro il cui diritto processuale amministrativo esige che si faccia valere la

[75] Punto 74 delle conclusioni citate. Nelle specie, si tratta di cause instaurate con ricorsi di annullamento, in merito alle quali si attendono le decisioni della Corte di giustizia.

[76] In proposito, si veda F. Giglioni, *Legittimazione processuale delle associazioni a tutela dell'ambiente*, in *www.labsus.it;* G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario,* 3-4, 2012, p. 637 ss..

violazione di un diritto, nel contesto di un ricorso avverso una decisione di autorizzazione di progetti che possono avere un impatto ambientale importante- la violazione di qualsiasi disposizione in materia di ambiente rilevante ai fini dell'approvazione di un progetto, comprese le disposizioni che sono unicamente destinate a tutelare gli interessi generali della collettività e non, almeno in parte, quelli dei singoli. Inoltre, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia se tali disposizioni in materia di ambiente, che si fondano direttamente sul diritto comunitario o che attuano nel diritto interno le disposizioni europee, debbano soddisfare tutte le condizioni sostanziali al fine di poter costituire il fondamento giuridico di un ricorso e, in caso affermativo, quali siano tali condizioni sostanziali (ad esempio, effetto diretto, scopo di tutela o finalità della legislazione); nonchè se la direttiva riconosca direttamente alle ONG un diritto di accedere alla giustizia, che va oltre quanto stabilito dalle disposizioni del diritto nazionale.

La vicenda concreta riguardava, in particolare, la costruzione e la gestione in Germania di una centrale elettrica alimentata a carbone, ad opera della Trianel, interveniente nella causa principale. Detto progetto rientrava tra quelli sottoposti obbligatoriamente alla procedura di valutazione d'impatto ambientale. Nelle vicinanze del sito erano situate alcune zone speciali di conservazione, ai sensi della direttiva *Habitat*. Nel corso della procedura di valutazione d'impatto ambientale, l'amministrazione distrettuale di Arnsberg rilasciava alla Trianel un parere preliminare e un'autorizzazione parziale per il progetto. Avverso tali atti l'associazione ambientalista denominata Federazione per l'ambiente e la protezione della natura proponeva ricorso, chiedendone l'annullamento e invocando la violazione delle disposizioni di recepimento della direttiva *Habitat*. In particolare, l'ONG sosteneva che il progetto violasse i principi di tutela e precauzionali in materia di immissioni, nonché le prescrizioni in materia di acque e di protezione della natura. Ritenendo che l'ONG non fosse legittimata a ricorrere, a motivo della mancata violazione di un diritto sostanziale- richiesto dal diritto tedesco per aversi legittimazione ad agire-, il giudice del rinvio ha sospeso il procedimento e ha chiesto alla Corte di giustizia se la normativa processuale tedesca fosse compatibile con il diritto dell'Unione europea ed, in particolare, con l'art. 10 *bis* della direttiva VIA.

In proposito, va precisato che, ai sensi della legislazione tedesca, la regola generale in materia di legittimazione ad agire prevede che i ricorsi diretti all'annullamento di atti amministrativi siano ammissibili solo qualora risultino fondati su una norma la cui finalità è la tutela dei diritti dei singoli e il singolo ricorrente rientra nell'ambito di applicazione di tale tutela, in quanto i propri diritti sono incisi in modo diretto dalla decisione[77]. In altri termini, nell'ordinamento tedesco il diritto di proporre un ricorso giurisdizionale è configurato nei termini di un diritto a tutela dei singoli. Nel caso delle ONG ambientali riconosciute si prevede che le stesse possano agire ove un diritto sostanziale del singolo sia stato leso o rischi di essere leso, ma non possono comunque impugnare un atto

[77] In merito alle condizioni di ricevibilità del ricorso in sede contenziosa, si veda l'art. 42 della *Verwaltungsgerichtsordnung* (codice di procedura amministrativa; di seguito: *VwGO*), a mente del quale "1. Possono essere chiesti con ricorso l'annullamento di un atto amministrativo (ricorso di annullamento), o la condanna ad emanare un atto amministrativo di cui sia stata rifiutata od omessa l'adozione (azione di adempimento). 2. Se la legge non dispone diversamente, l'azione è ammissibile soltanto qualora il ricorrente faccia valere di essere stato leso nei suoi diritti dall'atto amministrativo o dalla denegata od omessa emanazione di quest'ultimo". Inoltre, ai sensi dell'art. 113, n. 1, prima frase, del *VwGO*, "1. Un atto amministrativo illegittimo e la lesione ad esso imputabile dei diritti del ricorrente comportano l'annullamento ad opera del giudice dell'atto amministrativo e dell'eventuale decisione relativa all'opposizione avverso l'annullamento". Con riguardo alle ONG ambientali, l'art. 2, n. 1, punto 1, della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale ai sensi della direttiva 2003/35/CE (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*; in prosieguo: *UmwRG*) prevede che un'associazione nazionale o estera, riconosciuta ai sensi dell'art. 3 della stessa legge, possa proporre ricorsi avverso una decisione ovvero avverso la sua mancata adozione, secondo le modalità previste dal *VwGO*, senza dover invocare la violazione dei propri diritti, qualora la decisione o la sua mancata adozione risultino in contrasto con le norme preposte a tutela dell'ambiente, che conferiscono diritti ai singoli e che possono essere rilevanti ai fini della decisione. Inoltre, l'art. 2, n. 5, prima frase, punto 1, dell'*UmwRG* precisa che tali ricorsi siano fondati ove la decisione impugnata viola le norme a tutela dell'ambiente, che conferiscono diritti ai singoli, rilevanti ai fini della decisione, e la violazione investa interessi relativi alla protezione ambientale, rientranti tra gli obiettivi fissati nello statuto dell'ONG. Infine, l'art. 61 della legge sulla protezione della natura e sulla preservazione del paesaggio (*Bundesnaturschutzgesetz*) dispone che "1. Un'associazione riconosciuta (...), indipendentemente dal fatto che sia stata lesa nei propri diritti, può esperire ricorsi secondo le modalità previste dalla legge recante organizzazione del contenzioso amministrativo avverso: 1) esoneri da divieti e prescrizioni posti a tutela di riserve naturali, parchi nazionali e altre aree protette nell'ambito dell'art. 33, n. 2, nonché 2) decisioni di approvazione dei piani relative a progetti connessi a interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, ovvero permessi in materia di pianificazione del territorio, nella misura in cui sia prevista la partecipazione del pubblico. (…) 2. I ricorsi di cui al n. 1 sono considerati ammissibili solo qualora: 1) l'associazione faccia valere che l'emanazione di un atto amministrativo citato al n. 1, prima frase, è contraria alle disposizioni di tale legge, alle norme che sono state emanate o sono vigenti in esecuzione o nell'ambito di tale legge, oppure di altre disposizioni che devono essere osservate ai fini dell'emanazione di un atto amministrativo e sono dirette, quantomeno, anche a tutelare gli interessi della protezione della natura e della conservazione dei paesaggi; 2) sia compromesso l'ambito di attività risultante dallo statuto dell'associazione, nella misura in cui l'atto di riconoscimento vi faccia riferimento (...)". In merito alla *compliance* della legislazione tedesca con le previsioni di cui agli artt. 9, par. 2 e 3, della Convenzione si veda la comunicazione ACCC/C/2008/31, presentata dall'ONG *ClientEarth* il 1° dicembre 2008 e le conclusioni adottate dal dal *Compliance Committee* il 20 dicembre 2013 e che saranno esaminate dal *Meeting* delle Parti nel corso della quinta sessione che si terrà a Maastricht tra il 30 giugno e il 1° luglio 2014. In particolare, nella comunicazione citata l'ONG ha contestato la piena attuazione da parte della legislazione tedesca delle previsioni di cui agli art. 9, par. 2 e 3, della Convenzione, allegando come la normativa tedesca ponga dei criteri per lo *standing* delle ONG ambientaliste troppo restrittivi rispetto allo scopo della Convenzione.

amministrativo sulla base del semplice fatto che esso violi una disposizione posta a tutela dell'ambiente in quanto tale. Inoltre, nell'ordinamento tedesco la tutela dell'ambiente è espressione di un interesse generale pubblico e non di un interesse del singolo, con la conseguenza che le disposizioni volte a tutelare l'ambiente non attribuiscono necessariamente anche diritti ai singoli. Ne deriva che le ONG ambientali possono agire solo in presenza di un diritto sostanziale del singolo, che sia stato leso o rischi di essere leso. Ciò posto, il giudice del rinvio ha ritenuto che le previsioni sulla protezione delle acque e della natura ed il principio di precauzione non conferissero diritti ai singoli, trattandosi di previsioni, espressione non di un interesse del singolo, ma di un interesse generale pubblico. Secondo il giudice del rinvio, infatti, il diritto a proporre ricorso delle ONG soggiacerebbe al regime generale dei ricorsi di annullamento, di cui agli artt. 42, n. 2, e 113, n. 1, prima frase, della *VwGO*, a mente dei quali un ricorso giurisdizionale contro un atto amministrativo è ricevibile soltanto se tale atto pregiudica i diritti del ricorrente e, quindi, i suoi diritti pubblici soggettivi. Per stabilire ciò "il criterio decisivo consiste nel valutare in quale misura l'interesse o il diritto protetto, il tipo di violazione di tale diritto e la cerchia di persone tutelate siano sufficientemente determinati e circoscritti dalla disposizione considerata"[78] e, ad avviso del giudice del rinvio, le norme in discorso- riguardando anzitutto la collettività- non avrebbero ad oggetto la tutela dei diritti individuali. Peraltro, una simile interpretazione determinerebbe un limite all'accesso alla giustizia e finirebbe per pregiudicare l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE.

Orbene, in tale occasione la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE osta ad una normativa che non riconosce ad un'ONG ambientalista, rispondente ai requisiti di cui all'art. 1, n. 2, di tale direttiva, la possibilità di far valere in giudizio la violazione di una norma derivante dal diritto dell'Unione ed avente l'obiettivo della tutela dell'ambiente, per il fatto che tale disposizione protegge esclusivamente gli interessi della collettività e non quelli dei singoli. Ad avviso della Corte, il menzionato art. 10 *bis*, primo comma, della direttiva 85/337 non limita in alcun modo il diritto di accesso alla giustizia, potendo così l'ONG ambientalista fondare sull'art. 10 *bis* detto diritto,

[78] Così la sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-115/09, cit., punto 30.

sebbene la normativa processuale nazionale non lo consenta, in quanto le disposizioni interne invocate tutelano soltanto gli interessi della collettività e non quelli dei singoli.

Al riguardo, merita di essere riportato il testo della decisione della Corte di giustizia, per coglierne compiutamente le argomentazioni. Afferma la Corte che "Con riferimento alle condizioni di ricevibilità del ricorso, detta disposizione [l'art. 10 *bis* citato] contempla due ipotesi: la ricevibilità di un ricorso può essere subordinata ad un 'interesse sufficiente' oppure al presupposto che il ricorrente faccia valere la 'violazione di un diritto', a seconda che la normativa nazionale si riferisca all'una o all'altra di dette condizioni. L'art. 10 *bis*, terzo comma, prima frase, della direttiva 85/337 precisa poi che gli Stati membri sono tenuti a stabilire cosa costituisca violazione di un diritto, in conformità con l'obiettivo diretto ad attribuire al pubblico interessato 'un ampio accesso alla giustizia'. Con riferimento ai ricorsi proposti dalle associazioni a tutela dell'ambiente, l'art. 10 bis, terzo comma, seconda e terza frase, della direttiva 85/337 aggiunge che a tale scopo si deve ritenere che esse abbiano sufficiente interesse oppure siano portatrici di diritti passibili di violazione a seconda che la normativa nazionale si riferisca all'uno o all'altro di tali presupposti di ricevibilità. Tali diverse disposizioni devono essere interpretate alla luce e tenendo conto degli obiettivi della Convenzione di Aarhus alla quale, come risulta dal quinto 'considerando' della direttiva 2003/35, la normativa dell'Unione deve essere 'correttamente allineata'. Ne deriva che, qualunque sia l'orientamento scelto dallo Stato membro con riferimento al criterio della ricevibilità di un ricorso, le associazioni a tutela dell'ambiente hanno, in conformità all'art. 10 *bis* della direttiva 85/337, diritto a proporre ricorso in sede giurisdizionale o dinanzi ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, allo scopo di contestare la legittimità, quanto al merito o alla procedura, delle decisioni, degli atti o delle omissioni previste dal detto articolo"[79]. La Corte di giustizia afferma, inoltre, che- in assenza di disposizioni del diritto europeo- gli Stati membri, nello stabilire quali siano i diritti la cui violazione può dar luogo a un ricorso in materia di ambiente non possono privare le associazioni a tutela dell'ambiente, che possiedono i requisiti di cui all'art. 1, n. 2, della direttiva, della possibilità di svolgere il ruolo loro riconosciuto tanto dalla direttiva

[79] Così la sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-115/09, cit., punti 38-42.

85/337 quanto dalla Convenzione di Aarhus. Ai sensi dell'art. 10 *bis*, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337 e in linea con l'obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, nonché con il principio di effettività, dette associazioni devono poter invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale anche nel caso in cui le stesse tutelano interessi collettivi. Diversamente, si priverebbero tali associazioni della possibilità di far verificare il rispetto di norme derivanti da tale diritto che sono, per la maggior parte dei casi, rivolte all'interesse pubblico e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente. Secondo la Corte di giustizia, quindi, "la nozione di 'violazione di un diritto' non può dipendere da condizioni che solo altre persone fisiche o giuridiche possono soddisfare, come, ad esempio, la condizione di essere più o meno prossimi ad un impianto o quella di subire in un modo o in un altro gli effetti del suo funzionamento. Ne deriva più in generale che l'art. 10 *bis*, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337 deve essere letto nel senso che tra i 'diritti suscettibili di essere lesi', di cui si ritiene beneficino le associazioni a tutela dell'ambiente, devono necessariamente figurare le disposizioni di diritto nazionale che attuano la normativa dell'Unione in materia di ambiente, nonché le disposizioni aventi effetto diretto del diritto dell'Unione in materia di ambiente"[80].

Con riferimento all'ulteriore questione relativa al se un'ONG ambientale possa dedurre dall'art. 10 *bis*, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337 il diritto a far valere in giudizio la violazione delle disposizioni di diritto nazionale derivanti dalla normativa europea, mentre il diritto processuale nazionale non lo consente, in quanto le disposizioni invocate tutelano i soli interessi della collettività e non quelli dei singoli, la Corte osserva che "Tale questione si pone per il caso in cui non sia possibile al giudice del rinvio fornire al diritto processuale nazionale un'interpretazione conforme ai presupposti del diritto dell'Unione. Al riguardo occorre anzitutto ricordare che l'obbligo per gli Stati membri di raggiungere il risultato previsto da una direttiva, nonché il loro dovere di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi dei detti Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli

[80] Così la sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-115/09, cit., punti 47-48.

giurisdizionali (v., in tal senso, sentenza 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 47 e giurisprudenza ivi citata). La Corte ha dichiarato che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, quando quest'ultimo non ha recepito tempestivamente la direttiva nell'ordinamento nazionale o ha recepito la stessa in modo non corretto (v., in particolare, sentenza 12 febbraio 2009, causa C-138/07, *Cobelfret*, Racc. pag. I-731, punto 58). Al riguardo va constatato che l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337 lascia agli Stati membri un apprezzabile margine di manovra sia nello stabilire cosa costituisca violazione di un diritto, sia nel fissare, segnatamente, i presupposti della ricevibilità dei ricorsi e gli organi dinanzi ai quali essi devono essere promossi[81]. Non può dirsi lo stesso, tuttavia, per quanto riguarda le disposizioni delle ultime due frasi del terzo comma di detto articolo. Queste ultime, nel prevedere, da una parte, che è considerato sufficiente l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa rispondente ai requisiti di cui all'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 e, dall'altra, che si considera inoltre che tali organizzazioni siano titolari di diritti suscettibili di essere lesi, fissano regole precise e non soggette ad altre condizioni" [82]. In proposito, va inoltre precisato come tali ultime

[81] Sul punto, si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalon del 20 giugno 2013, rese nella causa C-72/12, *Altrip*, punti 86 e 88-90: "86. L'articolo 10 bis della direttiva VIA consente tuttavia agli Stati membri di subordinare a una condizione l'accesso dei membri del pubblico interessato alla procedura di ricorso prevista dalla norma. Qui gli Stati membri, dando espressione alla loro autonomia procedurale, possono scegliere tra due alternative. La prima è la titolarità di un 'interesse sufficiente', mentre la seconda, scelta dalla Germania, è il far valere 'la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto'. Per il resto gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, determinano autonomamente ciò che va qualificato come violazione di un diritto. Tale determinazione deve però essere assunta coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. […] 88. Il testo della norma induce a ritenere che entrambe le alternative citate all'articolo 10 bis della direttiva VIA riguardino la descrizione di una condizione di ricevibilità del rispettivo ricorso. Qualora essa sia soddisfatta, ha luogo un esame della fondatezza della 'legittimità sostanziale e procedurale delle decisioni'. Anche la Corte di giustizia, in relazione alle alternative, si riferisce espressamente alle 'condizioni di ricevibilità del ricorso'. Un'interpretazione dell'articolo 10 bis della direttiva VIA conforme al diritto internazionale con riguardo all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus conferma che entrambe le alternative citate all'articolo 10 bis della direttiva VIA sono intese a rendere possibile la restrizione della ricevibilità del ricorso, non della portata del controllo dello stesso. È infatti significativo che la Guida all'applicazione, che può essere presa in considerazione quale sussidio interpretativo per la convenzione, cita i relativi criteri quali quelli riguardanti la legittimazione ad agire. 90. A questo riguardo condivido l'opinione dell'avvocato generale Sharpston, la quale ha spiegato allo stesso modo le due alternative affermando che gli Stati firmatari della convenzione di Aarhus attraverso di esse hanno voluto tenere in considerazione i diversi criteri nazionali relativi alla legittimazione ad agire".

[82] Così la sentenza della Corte di giustizia resa nella causa C-115/09, cit., punti 52-57.

considerazioni possano riferirsi anche all'art. 9, par. 3, della Convenzione, come sostiene anche la dottrina, che in relazione alla sentenza in discorso, osserva come "*while the judgement of the Court of Justice relates strictly speaking to the implementation of the obligations under Article 9(2) of the Aarhus Convention, its reasoning could similarly apply to the obligations under Article 9(3)*"[83].

Con riferimento al giudizio in discorso rivestono particolare interesse le conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston il 16 dicembre 2010. Innanzitutto, l'avvocato generale affronta la questione dell'effettiva esistenza nella direttiva 85/337/CEE di un nesso imprescindibile tra accesso alla giustizia ed esistenza di diritti sostanziali in capo ai singoli, come affermato dalla Commissione europea, in particolare tra tutela dell'ambiente e protezione del diritto alla salute del singolo[84]. Ad avviso dell'avvocato generale, tale nesso va inteso in termini generali e la legittimazione a contestare la violazione di particolari disposizioni poste a tutela dell'ambiente non può essere subordinata alla dimostrazione di un particolare o specifico nesso con la salute umana, atteso che l'art. 10 *bis* non prevede tale nesso ed, inoltre, considerato che il TFUE (art. 191) e la direttiva 2003/35/CE (così come la Convenzione) considerano "la tutela ambientale uno scopo in sé, separato dalla tutela della salute umana. Per tali ragioni […], interpretare le norme intese a tutelare l'ambiente come inscindibilmente connesse alla salute umana limiterebbe l'ambito di applicazione di tali disposizioni in maniera superflua e inammissibile"[85].

In merito alla valenza dell'art. 10 *bis* in discorso, l'avvocato generale precisa che, sebbene detta norma non imponga agli Stati membri di introdurre nei loro ordinamenti nazionali un'*actio popularis*, pur tuttavia risulta incompatibile con tale disposizione che uno Stato membro disciplini la legittimazione ad agire in materia ambientale con norme procedurali, il cui effetto è quello di escludere la possibilità di esperire un ricorso, laddove si faccia valere la violazione di norme destinate unicamente alla tutela dell'ambiente. Secondo l'avvocato

[83] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 9.

[84] Tale nesso imprescindibile è affermato dalla Commissione, che ha fatto riferimento alle sentenze 4 giugno 2009, causa C-142/05, *Mickelsson* e *Roos*, punto 33, e 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, punto 38, in cui la Corte di giustizia ha considerato i due concetti congiuntamente. L'avvocato generale osserva in proposito come tali cause non riguardassero la direttiva VIA.

[85] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, punto 40.

generale la previsione che ritiene sufficiente l'interesse delle ONG ambientali e le considera titolari di diritti suscettibili di violazione, rappresenta il "nocciolo della questione": "di quale tipo di 'diritto' una ONG ambientale possa far valere la violazione e, di conseguenza, se l'art. 10 bis consenta agli Stati membri di limitare i diritti di cui può essere fatta valere la violazione ad una sottocategoria di diritti (cioè i diritti sostanziali in capo ai singoli)"[86]. Ad avviso dell'avvocato generale l'interpretazione seguita dal governo tedesco, in base alla quale un'ONG ricorrente può far valere unicamente le disposizioni a tutela degli interessi giuridici dei singoli, non può essere condivisa, perché detta interpretazione finisce per porre le ONG ambientali su un piano di parità con le persone fisiche e per consentire allo Stato membro di limitare in modo significativo i tipi di diritti che un'ONG ambientale può far valere. Viceversa, secondo l'avvocato generale[87], l'art. 10 *bis* della direttiva VIA conferisce alle ONG ambientali, che rispondono alla definizione di cui all'art. 1, par. 2, di tale direttiva, un diritto di accesso automatico alla giustizia dinanzi ai giudici nazionali, in considerazione del particolare ruolo assegnato alle stesse dalla Convenzione di Aarhus e dalla direttiva VIA, atteso che "Una ONG ambientale costituisce espressione di interessi collettivi e può beneficiare di un grado di specializzazione tecnica di cui il singolo può non disporre. Nella misura in cui un unico ricorso, proposto da una ONG ambientale, può sostituire una serie di azioni equivalenti che, diversamente, sarebbero presentate da singoli, l'effetto potrebbe essere la razionalizzazione del contenzioso, la riduzione del numero di cause pendenti dinanzi ai giudici e il miglioramento dell'efficienza con cui le limitate risorse giudiziarie vengono utilizzate per applicare la giustizia e tutelare i diritti. Il ruolo fondamentale attribuito alle ONG ambientali permette, inoltre, di controbilanciare la decisione di non istituire un'*actio popularis* obbligatoria in materia ambientale. Promuovendo la partecipazione delle ONG ambientali ai processi decisionali, tanto nella fase amministrativa quanto in sede giurisdizionale, si rafforzano poi la qualità e la legittimità delle decisioni adottate dalle autorità pubbliche e viene accresciuta l'efficacia

[86] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 46.
[87] L'avvocato generale Sharpston ha formulato tali osservazioni anche nella causa C-263/08 citata.

delle procedure di prevenzione del danno ambientale"[88]. Ad avviso dell'avvocato generale, godendo di un accesso automatico alla giustizia, ai sensi dell'art. 10 *bis*, le ONG ambientali si trovano in una posizione eccezionalmente privilegiata[89] e godono di una legittimazione più ampia rispetto ai singoli. In ogni caso, "il fatto che il diritto di accesso alla giustizia debba essere conferito 'in conformità del[l'] (...) ordinamento giuridico nazionale' non significa che gli Stati membri dispongano di poteri aggiuntivi riguardo alla trasposizione della disposizione in parola. Piuttosto, tale riferimento deriva meramente da un fatto […], ossia che le disposizioni in materia di accesso alla giustizia si applicano nell'ambito delle regole procedurali[90] di ciascuno Stato membro"[91].

L'avvocato generale afferma, inoltre, che un'ONG ambientale deve avere le stesse possibilità di libero accesso ad un procedimento di ricorso, indipendentemente dal criterio applicato da uno Stato membro, perché diversamente gli Stati membri che applicano il criterio di cui alla lett. b) dell'art. 10 bis, co. 1, avrebbero un margine più ampio per rifiutare la legittimazione ad agire alle ONG ambientali, rispetto agli Stati che applicano il criterio di cui alla lett. a) della norma. Ciò determinerebbe importanti differenze tra gli Stati membri sul piano dell'accesso alla giustizia e "l'efficacia della direttiva VIA quale strumento per garantire l'adeguato esame di progetti aventi un impatto potenziale rilevante sull'ambiente sarebbe compromessa e le differenze potrebbero influire in modo rilevante sulla localizzazione dei progetti, in particolare nelle zone di frontiera"[92].

L'avvocato generale ritiene che la prima frase del terzo comma dell'art. 10 bis, in virtù della quale gli Stati membri determinano ciò che "costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto" secondo il diritto nazionale, non autorizzi perciò solo gli Stati membri ad applicare le proprie definizioni, in quanto tale facoltà è assoggettata ad un'importante limitazione, rappresentata dal fatto che tale determinazione deve essere effettuata

[88] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punti 51-52.
[89] *Ibidem*, punto 54.
[90] Naturalmente, l'art. 9 della Convenzione e le disposizioni normative europee che attuano lo stesso si applicano nell'ambito delle regole procedurali di ciascuno Stato membro, nella misura in cui dette regole consentano di assicurare la realizzazione dell'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia.
[91] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punti 55.
[92] *Ibidem*, punto 66.

"compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia". Ad avviso dell'avvocato generale, quindi, l'obiettivo di garantire 'ampio accesso' alla giustizia fornisce i parametri entro i quali gli Stati membri possono esercitare la propria discrezionalità legislativa. Ampliare l'accesso alla giustizia è uno degli obiettivi espliciti della Convenzione di Aarhus. In particolare, il diciottesimo 'considerando' della stessa statuisce che 'il pubblico (comprese le organizzazioni) abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge'. Da parte sua, il preambolo della direttiva 2003/35 rileva, nel suo terzo 'considerando', che 'ciò accresce la responsabilità (...) del processo decisionale' e sottolinea che '[l]a partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, dovrebbe essere incentivata' (quarto 'considerando'). Inoltre, se il governo tedesco avesse ragione, la legittimazione ad agire di una ONG ambientale dipenderebbe, in parte, dal caso. Si immaginino due laghi, sostanzialmente simili per flora e fauna. Il primo sito si trova nella natura, in un angolo remoto di una vasta porzione di terreno rientrante nel controllo generale dell'autorità locale (che prende in considerazione anche eventuali domande di rilascio di permessi di pianificazione). La zona non è abitata. Il secondo sito si trova in prossimità di alcune abitazioni. Secondo l'interpretazione del governo tedesco, una ONG ambientale potrebbe essere legittimata ad opporsi ad una decisione che autorizzi un progetto edilizio che preveda si costeggi il secondo lago (qualora facesse valere la violazione o la possibile violazione dei diritti dei proprietari) ma non il primo. Questo non può certamente essere l'intento della direttiva VIA. L'accesso alla giustizia non può essere subordinato a fattori esterni, come l'esatta localizzazione del progetto che una ONG ambientale teme possa recare danno all'ambiente"[93]. Del resto, l'interpretazione dell'art. 10 *bis*, nel senso che lo stesso riconosca un diritto di accesso automatico alla giustizia alle ONG ambientali, si fonda altresì sul principio di effettività, nonché sul principio dell'interpretazione uniforme. Infatti, un sistema di controllo giurisdizionale intensivo, che

[93] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punti 70-72.

sia totalmente inaccessibile per determinate categorie di ricorso, "come una Ferrari con le portiere bloccate […] è di scarso valore pratico"[94]. Ciò si evince maggiormente nelle "circostanze in cui nessun diritto sostanziale individuale rischia di essere leso, [atteso che in dette circostanze] né il singolo né una ONG ambientale sono legittimati ad esperire un ricorso. Nessuno può agire per conto dell'ambiente stesso. Esistono, tuttavia, circostanze- ad esempio, allorché un progetto che figura nell'Allegato I della direttiva VIA (ed è, pertanto, assoggettato ad una valutazione obbligatoria di impatto ambientale ai sensi dell'art. 4, n. 1, del medesimo) sia localizzato in un sito vergine, lontano dall'abitato- in cui l'effettiva partecipazione al processo decisionale in materia di ambiente e l'effettivo controllo dell'attuazione della direttiva VIA rendono necessario che una ONG ambientale sia legittimata a proporre un ricorso giurisdizionale"[95].

Ad avviso dell'avvocato generale, inoltre, la questione della misura in cui il diritto dell'Unione europea possa condizionare il modo in cui l'ordinamento giuridico tedesco interpreta la legittimazione ad agire va risolta nel senso che se l'art. 10 *bis* della direttiva VIA presuppone una particolare interpretazione dell'espressione "far valere la violazione di un diritto", l'ordinamento giuridico tedesco deve soddisfare tale interpretazione, atteso che "nemmeno le norme costituzionali degli Stati membri possono ostacolare l'applicazione del diritto comunitario (in particolare, subordinando incondizionatamente tale applicazione al fatto che il ricorrente possa far valere diritti individuali)"[96]. Sulla base delle considerazioni che precedono, l'avvocato generale perviene alla conclusione che ove il diritto processuale nazionale esiga che si faccia valer la violazione di un diritto e non riconosca ad un'ONG ambientale la legittimazione a proporre un ricorso giurisdizionale nelle menzionate fattispecie, detta associazione possa invocare la violazione di qualsiasi norma in materia di

[94] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 77.
[95] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 77.
[96] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 82. Si consideri che negli ultimi anni in Germania la dottrina, segnatamente sotto l'influenza della sentenza Trianel, ha avviato un dibattito molto vivace sulla possibilità di mantenere il requisito della violazione di un diritto soggettivo nel campo del diritto ambientale. In proposito, cfr. la dottrina citata dall'avvocato generale Villalon nelle conclusioni del 20 giugno 2013, rese nella causa C-72/12, punto 92, il quale afferma che "Un'attenta interpretazione dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, soprattutto anche in base alla sua ratio, mostra che il criterio, nella forma descritta dal Bundesverwaltungsgericht, non è conforme ai precetti della direttiva" (punto 93).

ambiente, comprese le disposizioni finalizzate unicamente alla tutela degli interessi generali e non solo quelle dirette a tutelare almeno in parte i beni giuridici dei singoli, e possa far valere direttamente le disposizioni dell'art. 10 *bis*[97], pur a fronte di una trasposizione incompleta nel diritto nazionale di quest'ultima disposizione.

In proposito, l'avvocato generale richiama il costante orientamento della Corte di giustizia, a mente del quale, ove le disposizioni di una direttiva siano sufficientemente chiare, precise[98] ed incondizionate, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato che non abbia recepito tempestivamente la direttiva o che l'abbia recepita in modo non corretto[99]. Orbene, in merito all'art. 10 *bis* della direttiva VIA, l'avvocato generale osserva come lo stesso sia sufficientemente chiaro e preciso, mentre non altrettanto evidente risulta essere il profilo relativo al carattere incondizionato dello stesso[100]. In particolare, possono sorgere tre possibili dubbi, ciascuno dei quali potrebbe ostare a che l'art. 10 *bis* sia considerato sufficientemente incondizionato per soddisfare il criterio dell'effetto diretto. In primo luogo, l'art. 10 bis lascia allo Stato membro il compito di individuare quali ONG ambientali rientrino nell'ambito di applicazione dello stesso. In secondo luogo, l'art. 10 bis, secondo comma, statuisce che spetta allo Stato membro determinare ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto. In terzo luogo, l'art. 10 bis lascia sempre allo Stato membro il compito di decidere quale sistema applicare per riconoscere la legittimazione ad agire[101]. Peraltro, avendo la Germania già precisato i criteri che un'ONG deve soddisfare ai sensi dell'art. 1, n. 2, per essere riconosciuta come ONG ambientale ai fini della direttiva VIA, la categoria di "ONG ambientali" risulta già definita incondizionatamente. Inoltre, mentre il fatto che l'art. 10 *bis*, terzo comma, conferisca automaticamente la legittimazione ad agire alle ONG ambientali consente a

[97] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 87.
[98] Ad avviso della Corte di giustizia una disposizione di una direttiva è sufficientemente "precisa" ove sancisca un obbligo in termini non equivoci. Sul punto, cfr. la sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer* e a., punto 103.
[99] Cfr. Corte di giustizia, sentenza 1° luglio 2010, causa C-194/08, *Gassmayr*, punti 44 e 45.
[100] Secondo la Corte di giustizia, una disposizione di una direttiva è sufficientemente "incondizionata" ove la stessa sancisca un obbligo non soggetto ad alcuna condizione, né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione europea o degli Stati membri.
[101] Così le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 16 dicembre 2010, causa C-115/09, cit., punto 91.

queste ultime di far valere l'efficacia diretta dell'art. 10 *bis*, anche qualora lo Stato membro- come nel caso della Germania- abbia definito la "violazione di un diritto" in maniera tale che solo i singoli possano farla valere; così come, in merito alla possibilità di scelta tra i due sistemi, conferita dall'art. 10 bis, l'ordinamento giuridico di qualsiasi Stato membro riflette già una delle due opzioni previste al comma 1, lett. a) e b), di detta norma, che va quindi considerata incondizionata[102].

1.4) SEGUE: LA CAUSA *ALTRIP*

L'orientamento ampliativo in tema di accesso alla giustizia ambientale è seguito dalla Corte di giustizia anche nella recente sentenza del 7 novembre 2013, resa nella causa C-72/12 (c.d. causa *Altrip)*[103]*, Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR, Willi Schneider* c. *Land Rheinland-Pfalz,* con l'intervento di *Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, dal *Bundesverwaltungsgericht* (Germania), che dà alla Corte l'occasione di pronunciarsi per la prima volta sulla portata del controllo giurisdizionale, effettuato ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE. In particolare, in detta occasione il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se a mente della predetta norma l'accesso alla giustizia vada riconosciuto in termini ampi, comprendendo anche i casi in cui si intenda contestare la legittimità delle decisioni inficiate da vizi procedurali, ed inoltre se sia compatibile con il diritto di accesso alla giustizia la costante giurisprudenza nazionale, secondo cui una persona interessata da un progetto sottoposto a valutazione ambientale può essere pregiudicata nei suoi diritti solo qualora l'irregolarità procedurale presenti un nesso di causalità con l'approvazione del progetto che le arreca pregiudizio.

La fattispecie concreta riguardava, in particolare, un progetto di costruzione di un bacino di ritenzione delle acque alluvionali nella pianura del Reno. I ricorrenti nel procedimento

[102] Si consideri che la Repubblica federale di Germania ha tratto le dovute conseguenze dalla decisione della Corte di giustizia resa nella causa C-115/09, inizialmente per via giurisprudenziale, poi mediante la modifica della legislazione in materia (cfr. la legge che modifica la legge sui ricorsi in materia ambientale e altre norme in materia ambientale del 21 gennaio 2013).

[103] In proposito, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., pp. 13-14.

principale erano proprietari o gestori dei terreni situati nell'area interessata dall'opera ed avevano proposto ricorso, chiedendo l'annullamento della decisione di approvazione di tale progetto per vizi della valutazione ambientale. Il ricorso era stato respinto, anche in appello. In particolare, il giudice di appello aveva ritenuto che i ricorrenti non potessero impugnare la decisione, in quanto non potevano far valere vizi inficianti la valutazione ambientale, atteso che la normativa tedesca [104] prevede la possibilità di annullare una decisione sull'ammissibilità di un progetto solo in caso di assenza totale della necessaria valutazione di impatto ambientale e non nell'ipotesi di irregolarità procedurale della stessa.

A seguito del ricorso presentato dai ricorrenti dinanzi alla Corte amministrativa federale, quest'ultima sospendeva il giudizio ed investiva la Corte di giustizia di una serie di questioni, tra cui quella concernente il corretto recepimento dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE da parte della normativa tedesca, che limita il diritto di ricorso al solo caso in cui la valutazione ambientale sia stata puramente e semplicemente omessa, ritenendo che a mente del citato articolo 10 *bis* l'accesso alla giustizia vada riconosciuto in termini ampi, comprendendo i casi in cui si intenda contestare la legittimità delle decisioni inficiate da vizi procedurali [105]. Il giudice del rinvio investiva altresì la Corte di giustizia dell'ulteriore questione relativa al se la previsione del diritto processuale amministrativo di uno Stato membro- che conferisce ai membri del pubblico interessato l'accesso alla giustizia in ragione della violazione di un diritto- debba essere interpretata nel senso che la contestazione della legittimità procedurale delle decisioni a cui si applicano le disposizioni della predetta direttiva possa comportare l'annullamento delle stesse solo qualora sussista la possibilità concreta che la decisione impugnata avrebbe condotto ad un risultato diverso

[104] Cfr. l'art. 4 della legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale, ai sensi della direttiva 2003/35/CE (*Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie* 2003/35/EG; in prosieguo: l'"*UmwRG*"), che dà attuazione all'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE.

[105] La Corte amministrativa federale ha chiesto innanzitutto alla Corte di giustizia di chiarire l'applicabilità *ratione temporis* dell'art. 10 *bis*, nonché di precisare se sia ammissibile limitare l'applicabilità delle disposizioni nazionali sulla contestazione della legittimità procedurale di una decisione, emanate in attuazione dell'articolo 10 *bis* della direttiva VIA, al caso dell'omissione della VIA. Qualora tale limitazione non sia legittima, il giudice del rinvio ha chiesto un chiarimento in merito alla portata del controllo, in particolare per capire se le condizioni applicate nella giurisprudenza nazionale per l'accoglimento di contestazioni della legittimità procedurale di una decisione- e cioè il requisito della causalità e la violazione di un diritto soggettivo- siano coerenti con il diritto dell'Unione europea.

senza l'irregolarità procedurale e qualora, al contempo, l'irregolarità procedurale incida su una posizione giuridica sostanziale spettante al ricorrente, che ne risulta quindi intaccata.

Come osserva l'Avvocato generale nelle sue conclusioni[106], a distanza di due anni dalla decisione resa nella causa *Trianel*[107], la Corte di giustizia ha un'altra occasione per prendere posizione sull'interpretazione dell'articolo 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE, in relazione ad un differente profilo, concernente (non tanto l'accesso alla giustizia delle ONG ambientali, quanto) la portata del controllo previsto dalla predetta disposizione.

Orbene, nella causa in discorso la Corte di giustizia perviene alla conclusione che il legislatore dell'Unione non abbia in alcun modo limitato i motivi che possono essere fatti valere a sostegno di un ricorso presentato ai sensi della direttiva 85/337/CEE[108]. Viceversa, atteso che con la menzionata direttiva il legislatore europeo ha inteso fissare garanzie procedurali per consentire la migliore informazione e partecipazione del pubblico nell'ambito della valutazione d'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un'incidenza significativa sull'ambiente, ad avviso della Corte il controllo del rispetto delle norme procedurali in tale settore finisce per rivestire notevole importanza. Pertanto, il giudice europeo perviene alla conclusione che, in conformità all'obiettivo di conferire un ampio accesso alla giustizia, il pubblico interessato possa far valere qualunque vizio di procedura per contestare la legittimità delle decisioni contemplate dalla medesima direttiva[109]. In merito alla questione sull'incidenza dei vizi procedurali rispetto alla decisione finale, la Corte perviene alla conclusione che la violazione del diritto lamentata dal ricorrente possa essere esclusa solo nel caso in cui, alla luce del criterio di causalità, la decisione impugnata non sarebbe stata diversa senza il vizio di procedura denunciato, purché la prova dell'assenza di causalità non gravi in alcun modo sul ricorrente[110].

[106] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Villalon del 20 giugno 2013, causa C-72/12, punti 1 e 2.

[107] La già citata sentenza 12 maggio 2011 resa nella causa C-115/09. Diversamente dalla causa *Trianel*, il contenzioso in parola riguarda alcune persone fisiche e giuridiche, che pur facendo parte del pubblico interessato ai sensi dell'art. 1, par. 2, della direttiva VIA, non rappresentano un'ONG ai sensi di tale norma.

[108] Nello stesso senso si veda Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 2011, C-115/09, punto 37.

[109] Così, Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 48.

[110] Secondo la Corte di giustizia "Ciò vale tuttavia solo a condizione che l'autorità giurisdizionale o l'organo aditi non facciano gravare in alcun modo, al riguardo, l'onere della prova sul richiedente e che si pronuncino, tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti, e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo loro sottoposto, prendendo in considerazione segnatamente il grado di gravità del vizio fatto valere e verificando in particolare, a tal proposito, se esso abbia

Viceversa, l'attribuzione dell'onere della prova a carico di quest'ultimo si porrebbe in contrasto con la direttiva in parola, in quanto renderebbe eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti dalla stessa riconosciuti, tenuto conto in particolare della tecnicità delle valutazioni e della conseguente complessità dei procedimenti concernenti l'impatto ambientale dei progetti ricadenti nell'ambito di applicazione della direttiva.

In merito al profilo di più stretto interesse ai nostri fini, concernente la questione relativa alla conformità del criterio di ricevibilità dei ricorsi- rappresentato dalla lesione di una posizione giuridica sostanziale del ricorrente- alle prescrizioni di cui all'articolo 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE la Corte di giustizia ha avuto modo di ribadire che, "quand'anche gli Stati membri dispongano, in virtù della loro autonomia procedurale e fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, di un margine di manovra nell'attuazione dell'articolo 10 *bis* della direttiva 85/337"[111], gli stessi sono comunque tenuti a stabilire i criteri di legittimazione (nella specie, cosa costituisca violazione di un diritto) "in conformità con l'obiettivo diretto ad attribuire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia"[112]. Secondo la Corte di giustizia, infatti, è "alla luce di tale obiettivo che devono essere considerati conformi al diritto dell'Unione i criteri fatti valere dal giudice del rinvio che consentono di determinare in base alla normativa nazionale di cui trattasi la violazione di un diritto richiesta come condizione di ricevibilità dei ricorsi. Qualora, in assenza di disposizioni fissate in tale settore dal diritto dell'Unione, spetti all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la salvaguardia dei diritti che i singoli vantano in forza del diritto dell'Unione, tali modalità […] non devono essere, conformemente al principio dell'equivalenza, meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi analoghi di natura interna e, in base al principio di effettività, non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti

---

privato il pubblico interessato di una delle garanzie istituite, conformemente agli obiettivi della direttiva 85/337, al fine di consentirgli di accedere all'informazione e di essere autorizzato a partecipare al processo decisionale" (cfr. Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 3 del dispositivo).

[111] Così, Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 30; vedi anche punto 50. In proposito, cfr., anche, Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2012, causa C-182/10, *Solvay*, punto 47 e Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 2011, causa C-115/09, punto 55.

[112] Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 43. Cfr. anche Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 2011, causa C-115/09, punto 39.

conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione" [113]. Secondo la Corte di giustizia, l'autonomia degli Stati membri nel fissare i criteri di cui all'art. 10 bis della direttiva 85/337 non può rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti da tale direttiva, volti a consentire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, "allo scopo di contribuire alla salvaguardia, alla protezione e al miglioramento della qualità ambientale e alla tutela della salute umana"[114].

Spunti interessanti si rinvengono altresì nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalon il 20 giugno 2013. In particolare, dopo aver evidenziato come nel caso di specie si controverta segnatamente in merito alla portata del controllo giurisdizionale previsto dall'art. 10 *bis* citato[115], l'avvocato generale pone in evidenza come le norme procedurali ambientali e il rispetto delle stesse svolga una funzione sostanziale nel diritto ambientale, in cui i diritti di partecipazione rivestono una sempre maggiore importanza. Deti diritti partecipativi sono considerati non solo come fattore di legittimazione delle decisioni, ma anche come elementi di miglioramento della protezione dell'ambiente e da ciò si desume l'importanza che riveste il corretto svolgimento di una VIA e la ragione per cui l'articolo 10 bis della direttiva VIA menzioni congiuntamente il controllo della legittimità sostanziale e di quella procedurale. Per giungere alla conclusione che il diritto di accesso alla giustizia dei membri del pubblico interessato debba comprendere anche la possibilità di attivare il controllo giurisdizionale su aspetti procedurali, l'avvocato generale formula alcune interessanti osservazioni sullo scopo e la portata della Convenzione e della normativa europea di attuazione, laddove afferma che "la convenzione di Aarhus non prevede la tutela dell'ambiente come funzione specifica di organizzazioni non governative create a tale scopo, bensì considera i singoli come titolari della facoltà e dell'obbligo di perseguire istanze ambientali. Sebbene la posizione delle associazioni a tutela dell'ambiente sia privilegiata per quanto concerne il profilo della legittimazione, nell'ambito della fondatezza, i membri del pubblico interessato si trovano nella medesima posizione delle associazioni

[113] Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punti 44-45. Cfr. anche Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 2011, causa C-115/09, punto 43.
[114] Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 46.
[115] L'avvocato generale pone in luce, inoltre, la differenza con la causa *Trianel*, che riguarda l'accesso agli organi giurisdizionali di uno Stato membro da parte delle ONG ambientali.

ambientaliste. L'avvocato generale osserva che a mente della convenzione di Aarhus, "il cittadino stesso diventa un organo che assicura l'attuazione della tutela dell'ambiente […][116]", svolgendo il ruolo di garante del rispetto del diritto, che non è estraneo al diritto europeo[117]. Pertanto, il diritto di accesso alla giustizia dei membri del pubblico interessato deve comprendere anche la possibilità di attivare il controllo giurisdizionale su aspetti attinenti alla legittimità procedurale nel contesto (relativo al diritto dell'ambiente) della direttiva VIA, pena la violazione del principio di effettività.

1.5) SEGUE: LE CAUSE *BOXUS* E *SOLVAY*

Un ulteriore contributo alla piena attuazione del terzo pilastro della Convenzione è stato fornito di recente dalla Corte di giustizia con le due sentenze del 18 ottobre 2011 e del 16 febbraio 2012, rese, rispettivamente, nelle cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09 (c.d. causa *Boxus), Antoine Boxus e altri* c. *Région wallonne,* e nella causa C-182/10 (c.d. causa *Solvay)*[118], *Marie-Noëlle Solvay e altri* c. *Région wallonne,* avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, dal *Conseil d'Etat* belga (*Boxus*) e dalla *Cour constitutionnelle* belga (*Solvay*). Entrambe le domande vertevano sull'esatta interpretazione di alcune norme della Convenzione e di altri atti normativi dell'Unione europea, tra cui l'art. 9 della Convenzione e l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337. In particolare- limitando l'analisi ai profili di più stretto interesse- i giudici del rinvio hanno chiesto alla Corte di giustizia di chiarire la portata delle predette norme in relazione ad atti legislativi attributivi del diritto di realizzare progetti infrastrutturali ricadenti nell'ambito di applicazione della summenzionata normativa, atteso che, a mente del diritto interno (e della citata normativa europea e internazionale[119]), non era

[116] Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2013, causa C-72/12, punto 98.
[117] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*. In proposito, si veda V. Weiler, J.H.H., *The Transformation of Europe*, in *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, 10, 20.
[118] Per entrambe le cause citate si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., pp. 10; G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 3-4, 2012, p. 629 ss..
[119] Cfr. l'art. 2, par. 2, della Convenzione e l'art. 1, par. 5, della Direttiva 85/337.

possibile impugnare gli atti legislativi dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.

Entrambe le fattispecie concrete riguardavano, infatti, l'approvazione, con atto legislativo del Parlamento della regione belga della Vallonia, di una serie di concessioni e autorizzazioni per l'esecuzione e lo sviluppo di alcuni importanti progetti infrastrutturali (due aeroporti e i loro collegamenti ferroviari), rilasciate dalle autorità amministrative competenti. In pendenza dei ricorsi proposti da alcuni abitanti frontisti di tali aeroporti e delle relative linee ferroviarie avverso le menzionate concessioni ed autorizzazioni, il Parlamento vallone aveva ratificato con atto legislativo tali concessioni e autorizzazioni, per motivi imperativi d'interesse generale. Tale atto era stato impugnato dinanzi alla *Cour constitutionnelle* belga, attesa la natura legislativa dello stesso. I giudici del rinvio hanno deciso, quindi, di sottoporre alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali, tra cui quella relativa alla compatibilità del diritto interno con l'art. 9, par. 2-4, della Convenzione e con l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE, in quanto la *Cour constitutionnelle* esercita un controllo limitato alla costituzionalità e non esteso alla verifica del rispetto del diritto ambientale nazionale e delle norme procedurali. In altri termini, la ratifica legislativa finiva per sottrarre al Consiglio di Stato belga la giurisdizione sui ricorsi contro le autorizzazioni e concessioni, potendo tale giurisdizione riguardare solo gli atti esecutivi, mentre la Corte Costituzionale belga non estendeva al riesame della valutazione di impatto ambientale il proprio sindacato sugli atti legislativi. Tale situazione ha determinato, quindi, "*a judicial gap*"[120], che è stato contestato dai cittadini belgi dinanzi alla Corte costituzionale (*Solvay*) e davanti al Consiglio di Stato (*Boxus*), che hanno rimesso la questione in via pregiudiziale al giudice europeo, dubitando della compatibilità con il diritto di accesso alla giustizia, garantito dalla Convenzione e dalla Direttiva 85/337, di un atto avente valore normativo, la cui adozione implica che il giudice del rinvio non sia più legittimato a decidere delle controversie di cui è già investito.

La Corte di giustizia ha innanzitutto richiamato la propria giurisprudenza in ordine all'applicabilità della direttiva 85/337/CEE alle autorizzazioni adottate da un organo

[120] L'espressione si legge in J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., p. 10.

legislativo, evidenziando come l'esclusione dell'applicazione di tale direttiva ricorre in presenza di due requisiti: l'adozione del progetto nei dettagli mediante un atto legislativo specifico; il raggiungimento degli obiettivi di tale direttiva (consistenti, segnatamente, nella circostanza che i progetti per i quali sia previsto una incidenza rilevante sull'ambiente, siano oggetto di una valutazione di impatto ambientale) tramite la procedura legislativa. Ad avviso della Corte, "un atto legislativo che non faccia altro che 'ratificare' puramente e semplicemente un atto amministrativo preesistente, limitandosi a constatare l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale, senza il previo avvio di una procedura legislativa nel merito che consenta di rispettare i detti requisiti, non può essere considerato un atto legislativo specifico ai sensi della citata disposizione e non è dunque sufficiente ad escludere un progetto dall'ambito di applicazione della direttiva 85/337"[121]. La Corte ha, quindi, tratto le proprie conclusioni in termini di *compliance* agli obblighi di cui all'articolo 9, par. 2, della Convenzione e della Direttiva 85/337, affermando che la verifica del rispetto dei suddetti requisiti da parte dell'atto legislativo (nel merito e sotto il profilo procedurale) deve poter essere sottoposta ad un organo giurisdizionale o ad un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge e, in mancanza di ciò, tale atto legislativo deve essere considerato incompatibile con le esigenze derivanti dall'art. 9 della Convenzione e dall'art. 10 *bis* della direttiva 85/337, spettando ad ogni organo giurisdizionale nazionale adito nell'ambito della sua competenza di esercitare il suddetto controllo e di disapplicare l'atto[122]. In particolare, la Corte precisa che "gli Stati membri dispongono, in virtù della loro autonomia procedurale e fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, di un margine di manovra nell'attuazione dell'art. 9, n. 2, della convenzione di Aarhus e dell'art. 10 bis della direttiva 85/337. Ad essi spetta, in particolare, determinare quale organo giurisdizionale o organo indipendente e imparziale istituito dalla legge sia competente a conoscere dei ricorsi oggetto di tali disposizioni e secondo quali modalità procedurali, purché siano rispettate le suddette disposizioni. L'art. 9 della convenzione di

[121] Così, la Corte di giustizia nella sentenza resa nelle cause riunite da C-128/09, a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, cit., punto 45. Cfr. anche la sentenza resa nella causa C-182/10, *Solvay*, cit., punto 39.
[122] Così, la Corte di giustizia nella sentenza resa nelle cause riunite da C-128/09, a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, cit., punti 55-56.

Aarhus e l'art. 10 bis della direttiva 85/337 perderebbero tuttavia qualsiasi effetto utile se la sola circostanza che un progetto sia adottato mediante un atto legislativo che non risponde ai requisiti ricordati al punto 37 della presente sentenza avesse come conseguenza di sottrarlo a qualsiasi ricorso atto a contestarne la legittimità, sostanziale o procedurale, ai sensi di tali disposizioni. Le esigenze derivanti dall'art. 9 della convenzione di Aarhus e dall'art. 10 bis della direttiva 85/337 presuppongono, al riguardo, che, quando un progetto rientrante nell'ambito d'applicazione dell'art. 6 della convenzione di Aarhus o della direttiva 85/337 è adottato mediante un atto legislativo, la questione se tale atto legislativo risponda ai requisiti stabiliti all'art. 1, n. 5, di tale direttiva e ricordati al punto 37 della presente sentenza deve poter essere sottoposta a un controllo, in base alle norme nazionali procedurali, da parte di un organo giurisdizionale o di un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Nel caso in cui contro un simile atto non sia esperito alcun ricorso della natura e della portata sopra rammentate, spetterebbe ad ogni organo giurisdizionale nazionale adito nell'ambito della sua competenza esercitare il controllo descritto al punto precedente e trarne le eventuali conseguenze, disapplicando tale atto legislativo"[123]. In dottrina, è stato evidenziato come entrambe le sentenze "*illustrate the far-reaching consequences of the developing case law on access to justice in terms of limiting the procedural autonomy of the Member States*"[124], in quanto "*in practical terms, this implied an intervention by the Court of Justice in the allocation of jurisdictions among Belgian supreme courts, so as to ensure the correct judicial enforcement of the disciplines of the Environmental Impact Assessment Directive*"[125].

1.6) LE CAUSE *KRIŽAN, WELLS* E *LETH*

Spunti particolarmente interessanti si rinvengono altresì nella sentenza del 15 gennaio 2013, resa dalla Corte di giustizia nella causa C-416/10 (c.d. causa *Križan*)[126], *Križan* c. *Slovenská inšpekcia životného prostredia,* avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale

[123] Così, la Corte di giustizia nella sentenza resa nelle cause riunite da C-128/09, a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, cit., punto 52-54. Cfr. anche la sentenza resa nella causa C-182/10, *Solvay,* cit., punti 47-51.
[124] Così, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., p. 10.
[125] Così, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., p. 10.
[126] In proposito, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 11.

proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, dal *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Corte suprema di Cassazione della Repubblica slovacca)[127]. Il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte di giustizia varie questioni concernenti una controversia estremamente complessa, relativa alla costruzione e gestione di una discarica di rifiuti, e- limitando l'indagine ai profili di più stretto interesse- ha chiesto, in particolare, alla Corte di chiarire se "la condizione generale stabilita dalla direttiva [96/61] (segnatamente dal suo preambolo e dagli articoli 1 e 15 *bis*),- in base alla quale ogni Stato membro assicura la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento anche con l'offrire al pubblico interessato procedure di ricorso amministrativo o giurisdizionale giuste, eque e tempestive,- in combinato disposto con l'articolo 10 *bis* della direttiva [85/337] e con gli articoli 6 e 9, paragrafi 2 e 4, della convenzione di Aahrus, comprenda anche la possibilità per detto pubblico di richiedere l'adozione di una misura provvisoria amministrativa o giurisdizionale ai sensi del diritto nazionale (per esempio, un'ordinanza di sospensione dell'esecuzione di una decisione integrata), che consenta provvisoriamente, ossia fino alla decisione nel merito, di fermare la realizzazione di un impianto progettato"[128]. La vicenda concreta riguardava, in particolare, la costruzione di una discarica di rifiuti nella città slovacca di Pezinok, in relazione al cui progetto era stata rilasciata un'autorizzazione integrata per la costruzione e l'esercizio della discarica. Contro tale decisione il sig. Križan, insieme a vari residenti della zona, ed il comune di Pezinok ricorrevano, lamentando, in particolare, la violazione del piano urbanistico, l'impossibilità di accedere alla decisione sull'ubicazione dell'impianto e la circostanza che la progettata discarica di rifiuti non fosse sufficientemente distante dalle abitazioni e fosse incompatibile con una tutela globale dell'ambiente. L'Ispettorato dell'Ambiente respingeva il ricorso amministrativo con decisione impugnata dal sig. Križan, dagli altri residenti e dal comune di Pezinok dinanzi al Tribunale regionale di Bratislava. Nel procedimento di appello, la Corte suprema di cassazione slovacca ha annullato l'autorizzazione integrata e contro tale decisione la società incaricata della costruzione e gestione della discarica ha proposto ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, che a sua volta

[127] Si tratta del medesimo giudice che aveva disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso degli orsi bruni slovacchi (causa C-240/09).
[128] Così, la sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2013, resa nella causa C-416/10 *Krizan*, punto 47.

ha annullato la sentenza della Corte di cassazione, rinviando alla stessa la causa ai fini di una nuova decisione. La Corte di cassazione slovacca ha quindi sottoposto alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali, tra cui quella sopra ricordata, fornendo al giudice europeo l'occasione per chiarire la portata del diritto di accesso alla giustizia, di cui all'art. 15 *bis* della direttiva 96/61/CE (meglio nota come direttiva IPPC)[129], in relazione ai rimedi che lo Stato membro è tenuto a predisporre in attuazione della direttiva medesima. In particolare, la Corte di giustizia ha precisato [130] che, in virtù della loro autonomia procedurale e nel rispetto dei principi di equivalenza "gli Stati membri dispongono di un margine di manovra nell'attuazione dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus e dell'articolo 15 *bis* della direttiva 96/61/CE. In particolare, compete agli Stati membri individuare quale organo giurisdizionale o quale organo indipendente e imparziale istituito dalla legge sia competente a decidere i ricorsi contemplati dalle menzionate norme e in base a quali modalità procedurali. In ogni caso, ad avviso della Corte di giustizia, gli organi giurisdizionali investiti di una controversia disciplinata dal diritto dell'Unione devono avere la possibilità di concedere provvedimenti provvisori per garantire la piena efficacia della decisione giurisdizionale che statuirà sull'esistenza dei diritti invocati sulla base del diritto

[129] Come già evidenziato, la direttiva 96/61/CE è stata abrogata dall'art. 22 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, che ha inteso provvedere alla codificazione della prima, attese le modificazioni sostanziali e a più riprese che la direttiva 96/61/CE aveva subito, a fini di razionalità e chiarezza. La direttiva 2008/1/CE è stata a sua volta abrogata dall'art. 81 della direttiva 24 novembre 2010, n. 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali, prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. L'art. 25 di tale direttiva (rubricato "Accesso alla giustizia") recita: 1. Gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché il pubblico interessato abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 24 quando è rispettata una delle seguenti condizioni: a) essi vantano un interesse sufficiente; b) essi fanno valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto. 2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere conteStati le decisioni, gli atti o le omissioni. 3. Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. A tal fine, l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa che promuove la protezione ambientale e che rispetta i requisiti della legislazione nazionale è considerato sufficiente ai fini del paragrafo 1, lettera a). Si considera inoltre che tali organizzazioni siano titolari di diritti suscettibili di essere lesi ai fini del paragrafo 1, lettera b). 4. I paragrafi 1, 2 e 3 non escludono la possibilità di procedimenti di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento dei procedimenti di ricorso amministrativo quale presupposto per l'esperimento di procedimenti di ricorso giurisdizionale ove siffatto requisito sia prescritto dal diritto nazionale. Tali procedimenti sono giusti, equi, tempestivi e non eccessivamente onerosi. 5. Gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale".

[130] Si vedano i punti da 106 a 109 della sentenza la sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2013, resa nella causa C-416/10, *Krizan*, cit..

dell'Unione[131]. La Corte di giustizia soggiunge che il diritto di proporre ricorso di cui all'articolo 15 *bis* della direttiva 96/61 deve essere necessariamente interpretato alla luce dell'obiettivo di quest'ultima, quale definito all'articolo 1 della stessa e consistente nella prevenzione e nella riduzione integrate degli inquinamenti, attraverso l'adozione di misure volte ad evitare o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno delle attività considerate dalla direttiva, allo scopo di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente[132]. Orbene, ad avviso della Corte, la tutela giurisdizionale riconosciuta dall'articolo 15 *bis* della direttiva 96/61/CE non consentirebbe di prevenire efficacemente gli inquinamenti in parola se non fosse possibile evitare che un impianto autorizzato in violazione della citata direttiva, continuasse a funzionare in attesa di una decisione definitiva in merito alla legittimità dell'autorizzazione. Da quanto precede la Corte perviene alla conclusione che la garanzia dell'effettività del diritto di esperire un ricorso previsto dal citato articolo 15 *bis* esige che i membri del pubblico interessato abbiano il diritto di chiedere al competente giudice od organo indipendente e imparziale di adottare misure provvisorie idonee a prevenire tali inquinamenti, compresa eventualmente la sospensione temporanea dell'autorizzazione contestata". L'aspetto più interessante della pronuncia in commento si rinviene nel fatto che la Corte di giustizia ha riconosciuto ai membri del pubblico interessato, in base al principio di effettività della tutela giurisdizionale e per realizzare l'obiettivo di un elevato livello di protezione dell'ambiente, il diritto a richiedere ai giudici nazionali l'adozione di provvedimenti provvisori, nonostante dette misure non fossero previste espressamente dalla direttiva in discorso[133]. Il giudice comunitario fa leva,

[131] Cfr. le sentenze del 19 giugno 1990, C-213/89, *Factortame* e a., punto 21, nonché del 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, punto 67.

[132] Cfr. le sentenze del 22 gennaio 2009, , C-473/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières e OABA*, punto 25, nonché del 15 dicembre 2011, C-585/10, Møller, punto 29.

[133] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, rese il 19 aprile 2012 nella causa C-416/10, *Krizan*, punto 171, laddove afferma che "Invero, né la direttiva IPPC né la direttiva VIA prevedono misure cautelari; tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, il giudice nazionale investito di una controversia disciplinata dal diritto dell'Unione dev'essere in grado di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto dell'Unione". Si vedano anche la sentenza 19 giugno 1990, C-213/89, *Factortame* e a., punto 21, e la sentenza dell'11 gennaio 2001, C-226/99, *Siples*, punto 19, e la sentenza del 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, punto 67. Si veda anche J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 11, la quale osserva che "*In particular, the Court of Justice established that despite the silence of the Directive on this point, the public concerned had a right to request interim measures from the national courts*".

quindi, sul diritto, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ad una tutela giurisdizionale effettiva, che deve essere garantito dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del TUE. Inoltre, come evidenziato dall'avvocato generale[134], "anche l'articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus, del quale si deve tener conto in sede di interpretazione delle direttive IPPC e VIA, esige che la tutela giuridica offerta ai sensi di tali direttive consenta l'adozione di adeguate misure provvisorie". In definitiva, nel caso di specie la Corte di giustizia ha seguito il proprio costante orientamento, affermato a partire dalla sentenza *Factortame*[135] e confermato nella sentenza *Unibet*[136], in virtù del quale, anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare le modalità procedurali del diritto di accesso alla giustizia, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale. Ne consegue che "in determinate circostanze, il diritto comunitario può imporre un nuovo mezzo di ricorso qualora sia l'unico modo per garantire la tutela di un diritto conferito dall'ordinamento comunitario"[137], anche se detto mezzo di ricorso non sia espressamente previsto dalla normativa europea dettata in materia. Nella sostanza, il principio di effettività della tutela consente alla Corte di imporre agli Stati membri

[134] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, rese il 19 aprile 2012 nella causa C-416/10, *Krizan*, punto 173.
[135] Sentenza della Corte di giustizia del 19 giugno 1990, resa nella causa C-213/89, *Factortame*., nota come *Factortame I*.
[136] Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2007, resa nella causa C-432/05, *Unibet*.
[137] L'espressione è tratta dalle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 30 novembre 2006, rese nella causa C-432/05, *Unibet*, punto 35, che (alla nota 16) ricorda come ciò avvenisse di fatto nella causa *Factortame* I. Peraltro, nel valutare se le norme processuali nazionali rispondano ai criteri elaborati dalla Corte, occorre tenere conto dell'intero contesto giurisdizionale. Nelle conclusioni del 17 maggio 1990, rese nella causa C-213/89, *Factortame* I, punti 29-30, l'avvocato generale Tesauro afferma che "in base al diritto comunitario il giudice nazionale deve poter apprestare la tutela cautelare, ricorrendone i presupposti, ai diritti vantati dal singolo in base a norme comunitarie provviste di efficacia diretta, nelle more dell'esito definitivo del giudizio, ivi compreso quello pregiudiziale dinanzi alla Corte. E suggerisco anche alla Corte di ancorare espressamente tale potere-dovere del giudice nazionale all'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva che s'impone relativamente alle norme comunitarie non meno che alle norme nazionali. Tale risposta, è appena il caso di aggiungere, non equivale ad imporre mezzi d'impugnazione o procedimenti giurisdizionali diversi da quelli già contemplati dal diritto interno degli Stati membri, ma indica soltanto che questi ultimi devono essere utilizzati 'per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale'. Ricordiamo, poi, ancora una volta, che il principio in parola, secondo cui le modalità di tutela giurisdizionale dei diritti attribuiti da norme comunitarie restano esclusivamente quelle previste dal diritto interno, non si applica 'qualora tali modalità e termini rendessero, in pratica, impossibile l'esercizio di diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare'".

l'adozione di strumenti di tutela efficaci, sebbene gli stessi non siano espressamente previsti dalla normativa comunitaria, limitando l'autonomia procedurale degli Stati membri.

Tra le pronunce esaminate meritano di essere menzionate, infine, le sentenze della Corte di giustizia, rispettivamente, del 7 gennaio 2004 e del 14 marzo 2013, rese nella causa C-201/02 (c.d. causa *Wells*), *The Queen* su domanda di *Delena Wells* c. *Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, e nella causa C-420/11 (c.d. causa *Leth*)[138], *Jutta Leth* c. *Republik Österreich*, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'allora art. 234 del TCE (oggi l'art. 267 del TFUE) dal Tribunale di secondo grado d'Inghilterra e del Galles, nella prima causa, e dall'*Oberster Gerichtshof* (Austria) nella seconda causa. In entrambi i casi il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se i singoli possano far valere la circostanza che la valutazione di impatto ambientale sia stata omessa, in violazione delle prescrizioni della direttiva 85/337/CEE ed, in particolare, se detta omissione conferisca agli stessi un diritto al risarcimento del danno patrimoniale. Le vicende concrete riguardavano il rilascio di una nuova concessione per lo sfruttamento di una cava e l'ampliamento di un aeroporto, senza che in entrambi i casi fosse stata effettuata una previa valutazione di impatto ambientale. In tali occasioni, la Corte di giustizia ha precisato come la direttiva 85/337/CEE conferisca ai singoli il diritto a che lo Stato membro interessato valuti l'impatto ambientale del progetto e che i danni patrimoniali- ove siano conseguenza economica diretta dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato- rientrino nell'obiettivo di protezione perseguito da tale direttiva[139]. In proposito, osserva la dottrina che "*as in previous cases, the principle of effectiveness played an important role in the reasoning of the Court of Justice*" in termini di rimedi effettivi. La Corte di giustizia ammette, infatti, sebbene con una certa prudenza, il risarcimento del danno nel caso di omessa valutazione di impatto ambientale[140], affermando che la prevenzione di danni patrimoniali, qualora detti danni siano conseguenza economica

[138] Per entrambe le cause citate si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., pp. 11-12.
[139] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2013, resa nella causa C-420/11, *Leth*, cit., punto 36.
[140] Sul punto, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., pp. 11-12.

diretta dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato, ricada nell'obiettivo di protezione perseguito dalla direttiva 85/337/CEE[141].

1.7) I COSTI DELL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE: LA CAUSA *EDWARDS*

L'intervento della Corte di giustizia nel senso dell'ampliamento dell'accesso alla giustizia in materia ambientale ha riguardato anche i profili concernenti i costi di detto accesso, che se proibitivi finiscono per rappresentare un serio ostacolo alla tutela giurisdizionale, per l'effetto dissuasivo che innestano nei potenziali ricorrenti[142]. La questione è stata affrontata in particolare dalla Corte nella sentenza dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11 (c.d. causa *Edwards*)[143], *The Queen,* con l'intervento di *David Edwards* e a. c. *Environment Agency* e a., avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'art. 267 del TFUE dalla Corte Suprema del Regno Unito in relazione all'interpretazione dell'articolo 10 *bis*, co. 5, della direttiva 85/337/CEE e dell'art. 15 *bis*, co. 5, della direttiva 96/61/CE. Detta domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia avviata dal sig. Edwards e proseguita dalla sig.ra Pallikaropoulos in merito all'autorizzazione concessa dall'Environment Agency all'esercizio di un cementificio, che comprendeva l'incenerimento di rifiuti, in assenza- tra l'altro- della valutazione d'impatto ambientale del progetto. In particolare, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di chiarire la compatibilità con l'art. 9, par. 4, della Convenzione[144]- come attuato dall'articolo 10 *bis* della direttiva

[141] Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2013, resa nella causa C-420/11, *Leth*, punto 36.

[142] Illuminanti al riguardo sono le affermazioni dell'avvocato generale Kokott rese nella causa in parola, allorchè precisa che la questione non è solo quella di "prevenire spese processuali eccessive, cioè sproporzionate rispetto al procedimento, ma i procedimenti non possono essere soprattutto tanto onerosi che i suoi costi minaccino di impedirne lo svolgimento. Spese ragionevoli eppure proibitive possono sorgere, in particolare, nelle procedure in materia ambientale relative a grandi progetti, in quanto questi ultimi possono risultare, sotto ogni aspetto, molto onerosi, ad esempio con riguardo alle questioni giuridiche, scientifiche e tecniche sollevate, nonché al numero di partecipanti" (punto 29).

[143] In proposito, si veda J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 12.

[144] L'art. 9, par. 4, della Convenzione recita: "Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico". Sempre in merito agli oneri finanziari relativi all'accesso alla giustizia, si veda anche l'art. 3, par. 8, della Convenzione, a mente del quale "Ciascuna Parte provvede affinché coloro che esercitano i propri diritti in conformità della presente convenzione non siano penalizzati, perseguiti o soggetti in alcun modo a misure vessatorie a causa delle loro azioni. La presente disposizione

85/337/CEE e dall'articolo 15 *bis* della direttiva 96/61/CE- della decisione della *House of Lords* di condanna della sig.ra Pallikaropoulos (la cui impugnazione era stata respinta perché ritenuta infondata) al pagamento delle spese delle controparti, oltre che alle proprie[145]. La Corte Suprema del Regno Unito ha domandato al giudice europeo se la valutazione dell'eccessiva onerosità del procedimento dovesse farsi sulla base di criteri oggettivi (considerando, ad esempio, la capacità di un soggetto privato "medio" di far fronte all'eventuale pagamento delle spese giudiziali) o di criteri soggettivi (come i mezzi di cui dispone un ricorrente) oppure sulla base di una combinazione di tali due criteri.

Orbene, nell'esprimersi sulla natura proibitiva dei costi dell'accesso alla giustizia nel Regno Unito (tradizionalmente molto elevati[146]), la Corte di giustizia ha innanzitutto ricordato lo scopo della Convenzione: "Come esplicitamente specificato agli articoli 10 bis, terzo comma, della direttiva 85/337 e 15 bis, terzo comma, della direttiva 96/61, l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione consiste nel conferire al pubblico interessato 'un ampio accesso alla giustizia'. Tale obiettivo rientra, più ampiamente, nella volontà del legislatore dell'Unione di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di assegnare al pubblico un ruolo attivo a tal fine"[147]. La Corte ha, quindi, richiamato il diritto fondamentale ad un ricorso effettivo, unitamente al principio generale di effettività: "il requisito inerente al procedimento 'non eccessivamente oneroso', nel settore ambientale, contribuisce al rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché del principio di effettività secondo cui le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in

---

lascia impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere il pagamento di un importo ragionevole a titolo di spese processuali". Da detta norma si evince, quindi, che sussiste solo il divieto di condannare a spese eccessivamente onerose, mentre permane comunque la possibilità di condannare alle spese (cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 15 gennaio 2009, rese nella causa C-427/07, punto 94, nonché la sentenza del 16 luglio 2009 della Corte giustizia, C-427/07, punto 92).

[145] Sul profilo dei costi nei procedimenti ambientali si veda il recente *paper* di J. Darpo, *On costs in the environmental procedure,* 2011, *http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/Approaches_to__Access_YE.pdf.*

[146] Nelle conclusioni rese il 18 ottobre 2012 nella causa C-260/11, l'avvocato generale Kokott osserva come "In Inghilterra e nel Galles, tuttavia, sussistono rischi di spese rilevanti nel procedimento giurisdizionale, soprattutto in ragione degli onorari ivi dovuti solitamente ai rappresentanti processuali" (così il punto 2 dell'Introduzione). Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 12 settembre 2013, nella causa C-530/11, Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

[147] Così, la sentenza dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11, *Edwards*, cit., punti 31-32.

forza del diritto dell'Unione non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in particolare, sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, Racc. pag. I-1255, punto 48)"[148]. La Corte afferma, quindi, che quando un giudice nazionale è chiamato a pronunciarsi sulla condanna alle spese di un privato soccombente in un contenzioso ambientale, deve verificare che il procedimento non sia eccessivamente oneroso, tenendo conto tanto dell'interesse della persona che desidera difendere i propri diritti, quanto dell'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente[149]. Ad avviso della Corte di giustizia, nel compiere detta valutazione il giudice deve considerare non solo la situazione economica dell'interessato, ma anche l'importo oggettivo delle spese, atteso che tanto i privati quanto le associazioni ambientaliste sono "naturalmente"[150] chiamati a svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente. Come osservato dalla dottrina[151], nel caso in esame la Corte sembra adoperare il medesimo linguaggio utilizzato nella sentenza *Van Gend en Loos*[152], nella quale ebbe modo di evidenziare- circa cinquant'anni fa- il ruolo attivo del pubblico nel far rispettare il diritto comunitario, quale custode della corretta applicazione dello stesso.

Pertanto, le spese di un procedimento non devono superare le capacità finanziarie dell'interessato e nemmeno apparire oggettivamente irragionevoli. Secondo la Corte, nell'effettuare tale valutazione, il giudice può considerare vari aspetti, come la/le possibilità di successo del richiedente, l'importanza della posta in gioco per quest'ultimo e per la tutela dell'ambiente, la complessità del diritto e della procedura applicabili, nonché l'eventuale temerarietà del ricorso[153], e l'esistenza di un sistema nazionale di assistenza giurisdizionale[154]. Inoltre, per rispettare pienamente l'obiettivo perseguito dal legislatore

[148] Così, la sentenza dell'11 aprile 2013, resa nella causa C-260/11, *Edwards*, cit., punto 33.
[149] *Ibidem*, punti 35 e 39.
[150] *Ibidem*, punto 40.
[151] Si veda, J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 12.
[152] Cfr. la sentenza del 5 febbraio 1963 della Corte di giustizia, resa nella causa C-26/62, *Van Gend en Loos*, p. 24. Nel 2013 è stato celebrato il cinquantesimo anniversario di detta storica sentenza e il 13 maggio 2013 si è svolto presso la Corte di giustizia il convegno "*50th anniversary of the judgment of the Court of 5 February 1963, Van Gend en Loos*".
[153] *Ibidem*, punti 42.
[154] *Ibidem*, punto 46.

dell'Unione di garantire un ampio accesso alla giustizia e di contribuire al miglioramento della tutela dell'ambiente, la Corte ritiene che il requisito del carattere non eccessivamente oneroso dell'accesso alla giustizia debba riguardare ogni stadio del contenzioso in materia (primo grado, appello ed ogni altra ulteriore impugnazione)[155].

Di particolare interesse sono anche le conclusioni presentate nella causa in esame dall'avvocato generale Kokott[156], laddove pone a confronto l'art. 9 della Convenzione con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed osserva che "la tutela giurisdizionale di cui alla convenzione di Aarhus va oltre l'effettiva tutela giurisdizionale di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali"[157]. In particolare, l'avvocato generale evidenzia come l'art. 47 della Carta di Nizza miri espressamente alla protezione di diritti individuali e richieda che la valutazione in merito alla necessità della concessione del gratuito patrocinio sia effettuata partendo dal diritto della persona i cui diritti e libertà garantiti dal diritto dell'Unione sono stati violati. In altri termini, l'art. 47 della Carta di Nizza non considera l'interesse generale della società[158]. "La tutela giurisdizionale nelle questioni ambientali invece, di norma, non è solo al servizio degli interessi individuali dei ricorrenti, ma anche o addirittura esclusivamente della collettività. Tale interesse generale assume un notevole peso nell'Unione, in quanto una delle sue finalità è rappresentata da un elevato livello di tutela dell'ambiente ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE e dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali (v. anche il nono considerando del preambolo del Trattato UE e l'articolo 11 del TFUE)"[159]. La Convenzione tiene conto di siffatto duplice interesse, allorchè all'art. 1 garantisce il diritto di accesso alla giustizia in

[155] *Ibidem*, punti 45. In proposito, si vedano anche le osservazioni dell'avvocato generale Kokott nella causa C-530/11, che ricorda come "secondo la Corte, inoltre, il requisito che il procedimento non sia eccessivamente oneroso riguarda il complesso degli oneri finanziari derivanti dalla partecipazione al procedimento giurisdizionale. Pertanto, il carattere eccessivamente oneroso deve essere valutato globalmente, tenendo conto di tutte le spese sostenute dall'interessato. Queste ultime comprendono, in linea di principio, anche i costi della rappresentanza processuale" (punto 22). Si consideri che la Corte si è espressa anche in merito alle spese connesse all'esercizio del diritto di partecipazione e a quelle direttamente derivanti dalla comunicazione di informazioni ambientali (cfr. la sentenza del 28 gennaio 2010, C-456/08, Commissione/Irlanda, punto 65 e la sentenza C-127/05, Commissione/Regno Unito, punti 130 ss.).

[156] Cfr. le conclusioni rese il 18 ottobre 2012 nella causa C-260/11 dall'avvocato generale Kokott.

[157] *Ibidem*, punto 39.

[158] *Ibidem*, punto 39. Cfr. la sentenza del 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, punto 42.

[159] Così le conclusioni rese il 18 ottobre 2012 nella causa C-260/11 dall'avvocato generale Kokott, punto 40.

materia ambientale, come il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente sano e, al contempo, come dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente. La Convenzione, quindi, persegue- come si evince, tra l'altro, dal diciottesimo considerando- l'interesse a che il pubblico (comprese le organizzazioni) abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge [160]. L'avvocato generale osserva, inoltre, come "il riconoscimento dell'interesse generale alla tutela ambientale è tanto più importante in quanto possono verificarsi molti casi in cui gli interessi giuridicamente tutelati di determinati individui non vengano affatto lesi oppure vengano lesi solo marginalmente. L'ambiente non può però difendersi da solo in giudizio, ma necessita di rappresentanza, ad esempio, mediante cittadini attivi oppure organizzazioni non governative"[161]. Giusta quanto precede, l'avvocato generale ritiene che non si possa esigere da coloro che si impegnano per l'attuazione del diritto ambientale di sostenere l'intero rischio delle spese giudiziali, atteso che i procedimenti sono instaurati nell'interesse generale, anche in via esclusiva, e che nella valutazione del carattere proibitivo o meno delle spese processuali deve essere tenuto conto della compresenza di detti interessi generali. In definitiva, anche in sede di calcolo delle spese processuali va considerato adeguatamente l'interesse della collettività alla protezione ambientale[162]. L'avvocato generale non manca di evidenziare come tali riflessioni assumano maggiore rilevanza nelle procedure di cui all'articolo 10 *bis* della direttiva VIA e all'articolo 15 *bis* della direttiva IPPC, atteso che "l'interesse generale all'attuazione della normativa in materia ambientale riceve in quella sede un particolare riconoscimento. I ricorrenti in dette procedure sono pertanto meritevoli di una tutela contro spese eccessive o proibitive, che va oltre la protezione offerta dal principio di effettività e dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva"[163].

Per quanto concerne l'ulteriore profilo implicato dalla decisione in commento e rappresentato dal modo in cui va conseguito il risultato (della non eccessiva onerosità dei

[160] *Ibidem*, punto 41.
[161] *Ibidem*, punto 42.
[162] *Ibidem*, punto 49.
[163] Così l'avvocato generale Kokott nelle conclusioni rese il 12 settembre 2013 nella causa C-530/11 (punto 98), avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE.

procedimenti giurisdizionali), previsto dall'art. 9, par. 4, della Convenzione, nonché dall'art. 10 bis della direttiva VIA e dall'art. 15 bis della direttiva IPPC, l'avvocato generale precisa che gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità, seppure limitato dalla necessità che sia comunque assicurata in ogni caso una tutela giurisdizionale effettiva[164]. In altri termini, le normative nazionali devono comunque garantire che i procedimenti giurisdizionali non siano eccessivamente onerosi. Peraltro, l'avvocato generale sottolinea come la decisione sul modo in cui si deve interpretare la nozione di "eccessivamente oneroso" e, quindi, determinare il risultato previsto dall'art. 9, par. 4, della Convenzione e dalle direttive non possa essere lasciata agli Stati membri. In definitiva, l'esigenza di un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea implica che una norma del diritto europeo che non reca alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per l'individuazione del suo significato e della sua portata, deve di norma comportare nell'intera Unione un'interpretazione autonoma e uniforme, che va effettuata considerando il contesto della disposizione e la finalità perseguita dalla normativa in questione[165]. L'avvocato generale evidenzia come la prevenzione di procedimenti giurisdizionali eccessivamente onerosi non voglia significare solo prevenire spese processuali eccessive, cioè sproporzionate rispetto al procedimento, ma altresì che i procedimenti non possano essere tanto onerosi che i costi degli stessi minaccino di impedirne lo svolgimento. In tale senso, limitare la tutela in materia di spese processuali al principio di proporzionalità non sarebbe però sufficiente. Infatti, spese ragionevoli eppure ma proibitive possono sussistere nelle procedure in materia ambientale relative a grandi progetti, in quanto questi ultimi possono risultare anche molto onerosi. L'articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione, così come gli artt. 10 *bis* della direttiva VIA e 15 *bis* della direttiva IPPC, impediscono che tali procedimenti giursdizionali non siano conclusi a causa delle spese processuali eccessive.

[164] Cfr. la sentenza dell'8 marzo 2011, resa nella causa C-240/09, punto 47 e la sentenza del 15 aprile 2008, resa nella causa C-268/06, punti 44-45.

[165] La Corte richiama inoltre, a tal proposito, anche il principio di uguaglianza (cfr. la sentenza del 18 gennaio 1984, C-327/82, *Ekro*, punto 11, la sentenza del 14 febbraio 2012, C-204/09, *Flachglas Torgau*, punto 37, nonché la sentenza del 19 luglio 2012, C-376/11, *Pie Optiek*, punto 33). L'avvocato generale evidenzia come, "a differenza delle nozioni di 'interesse sufficiente' e di 'violazione di un diritto', in merito alla nozione di 'eccessivamente oneroso' le direttive non rinviano al diritto nazionale" (cfr. le conclusioni presentate il 18 ottobre 2012 nella causa C-260/11 dall'avvocato generale Kokott, punto 25).

Si è detto di quel fenomeno "*of multiple-track enforcement*" [166] che caratterizza le problematiche relative all'accesso alla giustizia ambientale. Un esempio di ciò si rinviene proprio in relazione alla questione dell'eccessiva onerosità dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. Detta problematica è stata esaminata, infatti, in varie occasioni anche dal *Compliance Committee*[167], il quale ha riscontrato la mancata *compliance* del Regno Unito rispetto agli obblighi discendenti dalla Convenzione[168]. Si consideri, inoltre, che della questione si è occupata anche la Commissione europea in sede di procedura d'infrazione (avviata nel 2007 nei confronti di detto Stato a motivo della non adeguata trasposizione della normativa europea concernente l'obbligo di tutelare le parti contro spese processuali eccessive) e sulla quale si è espressa di recente la Corte di giustizia, a seguito del ricorso per inadempimento, proposto ai sensi dell'art. 258 del TFUE[169].

La precedente disamina delle sentenze della Corte di giustizia, rese in sede di rinvio pregiudiziale ha mostrato la progressiva apertura della Corte sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale e l'incremento della gamma di questioni affrontate dalla Corte in materia. Come già precisato, detta analisi rappresenta un parametro indispensabile con cui confrontare la giurisprudenza della Corte di giustizia scaturita dai ricorsi di annullamento proposti contro gli atti europei e tentare di operare una diversa ricostruzione del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale, che consenta di superare l'interpretazione restrittiva seguita finora dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in tale ultima sede. L'analisi effettuata ha mostrato, inoltre, l'importante funzione "propulsiva" svolta dalla Corte di giustizia nell'assicurare l'efficacia dei rimedi giurisdizionali forniti dagli Stati membri in materia ambientale. Il giudice europeo ha, inoltre, posto l'accento sul

[166] L'espressione si legge in J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters,* cit., p. 8.

[167] Si vedano le conclusioni e raccomandazioni del 24 settembre 2010, Morgan e Baker/Regno Unito (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, n. 49), Cultra Residents' Association/Regno Unito (ACCC/C/2008/27, n. 44 e segg.), e ClientEarth e a./Regno Unito (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, n. 128 e segg.), nonché le conclusioni e raccomandazioni del 30 marzo 2012, DOF/Danimarca (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, n. 45 e segg.).

[168] Si veda il caso ACCC/C/2008/33.

[169] Si veda la sentenza del 13 febbraio 2014 della Corte di giustizia, resa nella causa C-530/11, con la quale la Corte ha deciso che il Regno Unito e l'Irlanda del Nord sono venuti meno agli obblighi incombenti in forza della direttiva 2003/35/CE per non aver trasposto correttamente gli artt. 3, punto 7, e 4, punto 4, della direttiva medesima, nella parte in cui tali articoli prevedono che il costo dei procedimenti giurisdizionali non debba essere eccessivamente oneroso.

ruolo strategico svolto dal pubblico, quale "guardiano" della corretta applicazione del diritto ambientale. In definitiva, è possibile affermare che la maggior parte dei progressi che si sono registrati nell'attuazione del "terzo pilastro" della Convenzione da parte degli Stati membri si devono essenzialmente all'attività della giurisprudenza della Corte di giustizia e alla sua stretta cooperazione con i giudici nazionali. Negli ultimi anni, la Corte di giustizia ha, infatti, chiarito e ampliato il campo di applicazione delle disposizioni della Convenzione e delle direttive europee di attuazione nella direzione del più ampio accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale, mediante una serie di pronunce- tra le quali figurano le decisioni esaminate- che hanno riguardato vari aspetti della materia, quali lo *standing*, i costi della procedura di ricorso, la portata del controllo e l'efficacia dei rimedi giurisdizionali. Inoltre i giudici nazionali hanno accolto con entusiasmo "*the message from Luxembourg*"[170], conformandosi alle indicazioni ricevute dalla Corte di giustizia. Ciò, peraltro, non impedisce di formulare un giudizio critico[171] nei confronti dell'approccio con cui è stato affrontato finora a livello europeo il problema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, atteso che le decisioni della Corte scaturiscono comunque dai singoli casi che di volta in volta sono portati all'attenzione del giudice europeo con lo strumento del rinvio pregiudiziale e ciò determina un'evoluzione piuttosto frammentata[172] e casuale della giurisprudenza e impedisce che si affronti in modo sistematico la questione dell'attuazione dell'art. 9 della Convenzione, tanto che secondo la dottrina "*The question that is now open is therefore whether the evolution will continue to be purely judge-made, or whether the EU legislators in Brussels and Strasbourg will now step in the debate, as proposed by the European Commission since 2003*"[173].

[170] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 16.
[171] *Ibidem*, p. 16.
[172] Cfr.J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 25.
[173] Così J.-F. Brakeland, *Access to justice environmental matters*, cit., p. 1.

2) LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LEGITTIMAZIONE DEI RICORRENTI NON PRIVILEGIATI AL RICORSO PER L'ANNULLAMENTO DEGLI ATTI EUROPEI: L'INTERPRETAZIONE RESTRITTIVA DEL REQUISITO DELL'INTERESSE INDIVIDUALE, DI CUI ALL'ART. 230, PAR. 4, DEL TCE E LE APERTURE VERSO L'INTERPRETAZIONE ESTENSIVA

2.1) PREMESSA

La disamina delle più significative decisioni rese dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale e relative all'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni delle direttive che recepiscono la Convenzione, nonché in merito all'art. 9, par. 3, dell'accordo, è servita ad evidenziare l'atteggiamento di notevole apertura seguito dal giudice europeo sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. Oltre a rappresentare un imprescindibile punto di riferimento per i giudici nazionali, dette pronunce consentono di far emergere la contraddittorietà dell'atteggiamento seguito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella diversa sede del ricorso di annullamento di atti comunitari contrastanti con la Convenzione.

L'analisi che segue ha ad oggetto il costante orientamento restrittivo seguito dalla Corte di giustizia in materia di *locus standi*, ai sensi dell'art. 263, par. 4, del TFUE, nella formulazione antecedente e successiva alla modifica introdotta dal Trattato di Lisbona in tema di legittimazione ad agire contro gli atti regolamentari, di cui si esamineranno le questioni applicative sorte e la reale portata in termini di ampliamento della tutela in materia ambientale.

Detta disamina rinviene la propria ragione nell'esigenza di evidenziare il contrasto con la Convenzione dell'interpretazione restrittiva seguita dalla Corte in detta sede, in considerazione del fatto che l'art. 12, par. 1, del Regolamento di Aarhus- che, come già evidenziato, intende attuare l'accordo internazionale in relazione alle istituzioni e agli organi europei- rinvia, in merito alla legittimazione delle ONG, alle "pertinenti disposizioni del

Trattato" [174] ed, inoltre, tenuto conto che detto Regolamento non disciplina la legittimazione dei membri del pubblico diversi dalle ONG, i quali per impugnare gli atti delle istituzioni europee contrari al diritto ambientale devono fare (anch'essi) riferimento alla disciplina recata dal TFUE. Con specifico riguardo all'art. 263 del TFUE (e, prima del Trattato di Lisbona, all'art. 230, par. 4, del TCE), va precisato che il rinvio operato dal Regolamento alle "pertinenti disposizioni del Trattato" è stato finora inteso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia come comprendente l'interpretazione restrittiva del *locus standi* tradizionalmente seguita dal medesimo giudice, sulla scorta della c.d. dottrina *Plaumann*, di cui si parlerà nel prosieguo. Si consideri che il menzionato orientamento giurisprudenziale appare ancor più inadeguato ad assicurare tutela agli interessi ambientali ove si ponga l'attenzione sulla circostanza che esso presuppone una verifica in punto di legittimazione, che- ad avviso di chi scrive- non è richiesta dall'art. 9 della Convenzione, atteso che ai sensi della menzionata disposizione (e dell'art. 2, par. 5, della Convenzione) le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale (nel caso del diritto europeo, i requisiti stabiliti dall'art. 1 del Regolamento), si considerano sempre rientranti nella nozione di "pubblico interessato" e, quindi, *a fortiori*, nella più ampia definizione di "pubblico" e sono comunque titolari del *locus standi*, senza necessità di dover dimostrare l'esistenza di un interesse sufficiente o la violazione di un diritto[175].

L'analisi del citato orientamento restrittivo della Corte di giustizia e il confronto con la descritta giurisprudenza formatasi in sede di rinvio pregiudiziale consentono altresì di evidenziare come il sistema di rimedi giurisdizionali di cui agli artt. 263, 267 e 277 del TFUE non assicuri- se interpretato nel senso summenzionato- il livello di protezione degli interessi ambientali richiesto dalla Convenzione. Si consideri, inoltre, che la severità

[174] In dottrina si evidenzia come la possibilità di ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia, prevista dall'art. 12, par. 1, del Regolamento, in definitiva, "*does not constitute a real innovation for the future of the EU judicial protection system*" (così, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 303).

[175] Del resto, la possibilità di invocare l'art. 263 del TFUE- norma a cui rinvia l'art. 12 del regolamento di Aarhus, allorchè richiama le "pertinenti disposizioni del Trattato"- senza necessità di dimostrare la sussistenza di uno specifico interesse a ricorrere è già possibile per alcuni ricorrenti (gli Stati membri, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione).

interpretativa della Corte di giustizia in punto di legittimazione ad agire in campo ambientale contrasta con l'apertura dimostrata dalla stessa in altri specifici settori (di rilevanza prettamente economica, come il settore degli appalti pubblici)[176]. La rigorosa applicazione della dottrina *Plaumann* in campo ambientale si risolve, altresì, nella violazione del principio generale di effettività della tutela giurisdizionale (che, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 6, par.1, del TUE e 47 della Carta di Nizza, è divenuto ormai parametro diretto di valutazione della legittimità degli atti europei), nonché del principio di leale collaborazione tra Corte di giustizia e giudici nazionali (secondo un'accezione bidirezionale, che vincola alla cooperazione anche le istituzioni europee[177] nei confronti degli Stati membri). Si consideri, inoltre, che il principio di leale collaborazione è alla base del criterio dell'interpretazione uniforme e concorre ad assicurare l'armonia del sistema giuridico integrato, anche allo scopo di evitare (per esigenze di ragionevolezza, oltre che politiche) che l'Unione europea possa disattendere le regole delle quali essa stessa impone il rispetto[178].

[176] Il settore degli appalti rappresenta certamente il campo nel quale il diritto europeo ha inciso maggiormente sulla disciplina nazionale della legittimazione ad agire. In particolare, con l'emanazione delle c.d. direttive ricorsi il legislatore europeo ha inteso introdurre una disciplina minima comune allo scopo di assicurare la piena efficacia della disciplina sostanziale in materia, pregiudicata dalle differenze esistenti tra i sistemi processuali degli Stati membri. In merito all'analisi di alcuni di questi specifici settori si veda M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 86. In proposito, si veda lo studio per il Parlamento europeo di M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe*, cit., p. 13 in cui si evidenzia il contrasto tra la severità manifestata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in campo ambientale e la meno rigorosa interpretazione dell'interesse individuale seguita dal giudice europeo in settori specifici di politica economica. In proposito, si vedano anche le *Findings and Recommendations* del Compliance Committee relative alla Comunicazione ACCC/C/2008/32 (Parte I), riguardante la *compliance* dell'Unione europea, rinvenibile all'indirizzo *http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC-32/ece.mp.pp.c.1.2011.4.add .1.edited.adv%20copy.pdf.* in cui il Comitato riporta (punto 36) le osservazioni del comunicando circa il fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia sia più favorevole nei riguardi di imprese e soggetti che vantano interessi economici, piuttosto che nei confronti delle ONG e dei privati che fanno valere interessi ambientali; nonché sulla circostanza che nel corso degli anni la Corte abbia sviluppato un'interpretazione flessibile del criterio dell'"interesse individuale" e abbia concesso la legittimazione ad agire agli enti in materia di concorrenza, aiuti di Stato e proprietà intellettuale, a riprova del fatto che un'interpretazione più flessibile dell'articolo 230, comma 4 (oggi l'art. 263, par. 4, del TFUE) sia possibile anche in materia ambientale. In proposito, si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 270, la quale osserva come un criterio meno restrittivo sia accolto nel caso in cui un'impresa miri a proteggere la propria posizione concorrenziale sul mercato.

[177] A ciò si aggiunga il fatto che "l'Unione è […] vincolata dalla suddetta convenzione [di Aarhus] proprio come lo sono tutte le sue istituzioni legislative, esecutive e giurisdizionali".

[178] A. Adinolfi, *Le istituzioni dell'Unione Europea devono conformarsi alle norme e ai principi dei quali esigono il rispetto da parte degli Stati membri?*, cit., p. 450 ss..

Ciò è ancor più vero se si considera che da tempo il sistema giuridico europeo non possa più essere riguardato come un sistema di cooperazione intergovernativo- né la Corte di giustizia dell'Unione europea come una corte internazionale[179]- atteso che lo stesso si integra con i sistemi giuridici degli Stati membri, al punto che il circuito giudiziario Unione europea-Stati membri risulta ormai non più scomponibile in due ordinamenti separati (seppure raccordati mediante il meccanismo del rinvio pregiudiziale), autonomi o alternativi tra loro[180]. Ne deriva che il diritto di accesso alla giustizia del singolo, segnatamente per la tutela di situazioni giuridiche riconosciute dal diritto comunitario, possa esercitarsi su un duplice livello, comunitario e nazionale, e come tale circostanza debba risolversi necessariamente in un accrescimento e non in una riduzione di protezione, da intendere altresì in senso ampio, tale da ricomprendere anche quei profili dell'accesso alla giustizia rappresentati dalla tempestività della tutela, dalla non eccessiva onerosità della stessa, dalla adeguata portata del sindacato giurisdizionale, etc. [181]. Ciò conduce inevitabilmente a rifiutare- in un'ottica di protezione del singolo e di tutela dell'ambiente- qualsiasi interpretazione (come quella seguita dalla Corte di giustizia sulla base della c.d. dottrina *Plaumann*), che configura le due vie di ricorso, diretto[182] e indiretto[183], come interscambiabili tra loro[184].

L'importanza e la delicatezza delle considerazioni che precedono emergono chiaramente laddove si consideri che nell'ordinamento europeo l'accesso individuale alla tutela giurisdizionale è configurato a livello giurisprudenziale come uno degli elementi costitutivi di una comunità di diritto[185], quale principio fondamentale consacrato anche dall'art. 47

[179] Si vedano, in proposito, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, nella causa C-50/00, *Union de Pequenos Agricultores* c. Consiglio (UPA), par. 78. Si consideri, tra l'altro, che in ambito internazionale oggi ai singoli non è più negata o concessa in via eccezionale, come avveniva in passato, la legittimazione ad agire dinanzi ai giudici.

[180] B. Marchetti, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2012, 6, 1105 ss..

[181] M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 465.

[182] Si allude, in particolare, al ricorso di annullamento.

[183] E' il caso della procedura di rinvio pregiudiziale.

[184] B. Marchetti, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, cit., p. 1127.

[185] In proposito, si richiamano le conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle conclusioni presentate nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P, cit., punto 70, secondo cui "conformemente a una giurisprudenza costante, la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato. La nozione di comunità di diritto presenta una duplice dimensione: anzitutto, una

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[186], e, più di recente, come diritto contenuto in una norma internazionale di *ius cogens*[187]. In proposito, non vanno altresì trascurate le specificità- ad avviso di scrive, non adeguatamente considerate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia- che connotano la materia in esame e riconducibili, segnatamente, alle novità- trattate all'inizio del presente lavoro- che la Convenzione introduce. Si allude, innanzitutto, alla circostanza che la Convenzione, da un lato, sancisce uno stretto collegamento tra tutela ambientale e diritti umani; dall'altro, rappresenta la più compiuta codificazione dei *public participation rights*. Proprio su tale collegamento la Convenzione fonda il riconoscimento dei diritti procedurali ambientali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia, e la valorizzazione del ruolo dei singoli, delle ONG e del settore privato nella tutela dell'ambiente. Con riferimento al diritto procedurale di accesso alla giustizia, tale accostamento del diritto all'ambiente ai diritti umani richiama alla mente la circostanza che proprio nell'ambito delle convenzioni sui diritti umani è maturato, a livello internazionale, il diritto individuale di accesso alla giustizia. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale[188] in campo ambientale finisce, quindi, per rivestire una duplice valenza, alla stregua della Convenzione: assicura il rispetto della normativa ambientale ed, al contempo, la protezione del diritto umano all'ambiente dei singoli. Entrambi gli aspetti

dimensione normativa che implica un obbligo di conformità al Trattato, e poi una dimensione giurisdizionale che presuppone una tutela giurisdizionale dei singoli contro gli atti di diritto derivato illegittimi".

[186] Cfr. le conclusioni dell'avvocato Jacobs, rese nella causa C-50/00 P, *UPA*, Punto 39.

[187] A mente dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, le norme cogenti sono quelle disposizioni accettate e riconosciute dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norme alle quali non è consentita alcuna deroga e che possono essere modificate soltanto da una successiva norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.

[188] Il principio di effettività della tutela giurisdizionale è sancito in diverse disposizioni, quali l'art. 19, par. 1, del TFUE; gli artt. 6 e 13 della CEDU; l'art. 47 della Carta di Nizza. In merito a quest'ultima disposizione va precisato che, a seguito del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati (cfr. l'art. 6, par. 1, del TUE), "facendo sì che i suoi contenuti- tra cui il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva- assurgano a parametro diretto di valutazione per il controllo di legittimità effettuato dalla Corte di giustizia", come precisa M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 12, la quale effettua un'interessante descrizione dell'evoluzione subita dal principio in discorso (p. 1 ss..), evidenziando come in una fase iniziale il principio di effettività della tutela fosse volto a conseguire segnatamente il c.d. effetto utile del diritto europeo e fosse, quindi, strumentale all'applicazione dei principi del primato del diritto europeo su quello degli Stati membri e della diretta applicabilità dello stesso. Soltanto a partire dagli anni ottanta- osserva l'Autrice- il principio in discorso diviene sempre più strumento di protezione dei singoli e, quindi, diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva. In merito al rilievo della Carta di Nizza e alla tutela dei diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona si veda G. Strozzi, Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 33 ss..

assumono pari rilievo e vanno tenuti in considerazione allorché si esamina l'interpretazione seguita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di legittimazione ad impugnare gli atti comunitari da parte dei ricorrenti ordinari (o "non privilegiati"), ai sensi dell'art. 263 del TFUE.

2.2) IL *LOCUS STANDI* DEI RICORRENTI NON PRIVILEGIATI, AI SENSI DELL'ART. 230, PAR. 4, DEL TCE E LA C.D. DOTTRINA *PLAUMANN*

Si è detto di come la giurisprudenza della Corte di giustizia sia consolidata nell'interpretare in senso fortemente restrittivo tale legittimazione. Alla luce dell'evoluzione subita dal principio di effettività della tutela giurisdizionale nel diritto europeo, è possibile affermare come la Corte di giustizia faccia fatica ad adeguare la propria giurisprudenza alla funzione-rispondente all'esigenza di garantire ai privati il diritto ad un ricorso effettivo-, di più recente emersione, svolta da detto principio nell'ordinamento giuridico Unione.

Il ricorso di annullamento degli atti comunitari è uno degli strumenti offerti al privato per sottoporre un caso all'attenzione della Corte di giustizia[189] ed è disciplinato dall'art. 263 del TFUE. Seppure la disposizione d'interesse sia il paragrafo 4 di detta norma, che concerne il ricorso proposto da persone fisiche o giuridiche, si ritiene utile ricordare, molto sommariamente, come legittimati ad intentare tale azione siano tre categorie di soggetti, secondo presupposti differenti, che le qualificano, rispettivamente, come ricorrenti privilegiati, semi-privilegiati e non privilegiati. In particolare, i ricorrenti privilegiati (Stati membri, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) hanno diritto a proporre ricorso nei confronti di qualunque atto impugnabile, anche se gli stessi non ne siano destinatari, senza necessità di dover dimostrare il pregiudizio ad un proprio interesse materiale. Detta ampia legittimazione ad agire si giustifica alla luce della posizione particolare che tali ricorrenti rivestono all'interno del sistema giuridico europeo, che ne fa presumere l'interesse ad agire e

[189] Sul ricorso di annullamento si vedano A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 251 ss.; D. P. Domenicucci, I. Taccani, *Art. 263*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, 2012, Simone; A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 251 ss.; D. Boni, *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche*, in *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, p. 53 ss.; M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 17 ss..

il legame con l'atto impugnato. In particolare, la posizione di ricorrenti privilegiati deriva agli Stati membri dal fatto che attraverso il ricorso di annullamento gli stessi assicurano il rispetto della legalità da parte delle istituzioni dell'"ente d'integrazione"[190] che hanno concorso a creare[191]. Si è osservato che "tale legittimazione ad agire degli Stati membri appariva coerente con i tratti inizialmente propri della giurisdizione del giudice comunitario, più prossima al modello di una giurisdizione di diritto oggettivo, volta ad effettuare un controllo di stretta legalità dell'azione comunitaria, a prescindere dalle sue ricadute in termini di lesione di posizioni soggettive"[192]. Nel caso delle istituzioni europee, lo *status* di ricorrenti privilegiati è insito nella circostanza che le stesse non sono titolari di interessi distinti da quelli dell'Unione medesima.

La disposizione dell'art. 263 del TFUE che rileva ai nostri fini è il paragrafo 4, che è stato modificato dal Trattato di Lisbona. Prima di detta modifica, il corrispondente art. 230 del TCE prevedeva (con formulazione invariata rispetto al precedente art. 173, par. 2, del TCEE) che "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, 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". La menzionata disposizione ha dato luogo a numerosi dubbi interpretativi, dovuti segnatamente all'ambiguità della locuzione "direttamente ed individualmente", la cui soluzione ha generato un vivace dibattito, nel quale la Corte di giustizia è restata arroccata su una posizione rigorosamente restrittiva[193], mentre un'apertura si è registrata in seno alla giurisprudenza del Tribunale e nelle conclusioni presentate da alcuni avvocati generali. Il merito del menzionato dibattito è stato certamente quello di aver preparato il terreno all'attuale formulazione dell'art. 263, par. 4, del TFUE, che ha introdotto un'ulteriore ipotesi di legittimazione ad agire delle persone

[190] Così, D. P. Domenicucci, I. Taccani, *Art. 263*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, 2012, Simone, p. 1862.

[191] Nel caso del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la posizione di ricorrenti privilegiati deriva dal ruolo di tutela dell'ordinamento dell'Unione, da cui consegue che dette istituzioni non abbiano interessi distinti da quelli dell'Unione e quindi non debbano provare il rispettivo interesse ad agire.

[192] Così M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 14.

[193] Le ragioni alla base dell'orientamento restrittivo della Corte di giustizia sono legate al timore per l'introduzione di un'*actio popularis* e per l'eccessivo incremento di contenzioso che sarebbe derivato da un'interpretazione estensiva.

fisiche e giuridiche, codificando alcune delle istanze provenienti dalla dottrina e dalla giurisprudenza favorevoli ad un'interpretazione estensiva dei criteri sullo *standing*. Come si evidenzierà in prosieguo, la modifica recata dall'art. 263, par. 4, del TFUE in merito ai requisiti di legittimazione non può ritenersi pienamente satisfattiva, in quanto non risolve tutti i problemi posti dalla precedente norma. In ogni caso, è possibile sostenere con la dottrina che "il cambiamento di indirizzo si pone in sintonia con un'evoluzione interna al sistema dell'Unione, non più attento esclusivamente alle questioni riguardanti la politica economica e monetaria, ma sempre più incline a tutelare le posizioni individuali nascenti dal diritto europeo e a proteggere quei diritti che, anche in virtù del rinvio alla Carta dei dritti fondamentali dell'Unione europea, risultano direttamente garantiti dalle norme dei Trattati"[194].

Tralasciando il caso in cui la persona fisica o giuridica sia destinataria dell'atto impugnato, l'attenzione va focalizzata sulla previsione dell'art. 230 del TCE che riconosceva il *locus standi* alla persona fisica o giuridica riguardata "direttamente ed individualmente" dall'atto impugnato, "benché destinato ad altre persone". In definitiva, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 230 del TCE, era necessario accertare che l'atto impugnato fosse in grado di incidere in modo specifico sulla sfera giuridica del ricorrente non privilegiato. Orbene, dei due menzionati requisiti, quello che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha rinvenuto con maggiori difficoltà è stato il requisito dell'interesse individuale. La portata del requisito dell'incidenza diretta[195], infatti, non ha destato particolari difficoltà ermeneutiche, in quanto per costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea un ricorrente non privilegiato è direttamente interessato da un atto dell'Unione qualora esso produca "direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento incaricati della sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa [dell'Unione] senza intervento di altre norme intermedie"[196]. In altri termini,

[194] Così M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 18-19.
[195] Come si vedrà nel prosieguo, il requisito dell'interesse diretto permane nella nuova ipotesi di legittimazione ad agire introdotta dal Trattato di Lisbona con l'art. 263, par. 4, del TFUE.
[196] Così la sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2008, resa nella causa C-125/06 P, Commissione c. *Infront WM*, punto 47. Si vedano, anche, la sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2009,

l'incidenza diretta dell'atto dell'Unione e, quindi, il collegamento tra quest'ultimo e il ricorrente, sussiste laddove gli Stati membri non dispongano di un margine di discrezionalità nell'adozione dell'atto intermedio volto a dare attuazione all'atto dell'Unione. La sussistenza di detta discrezionalità impedisce, infatti, il collegamento diretto tra l'atto dell'Unione e il ricorrente; collegamento che si crea, invece, laddove tale discrezionalità sia meramente formale.

Diversamente dall'interpretazione del requisito dell'interesse diretto, l'interpretazione del requisito dell'interesse individuale fornita dal giudice europeo ha generato un acceso dibattito. Infatti, a partire della già citata sentenza resa nella c.d. causa *Plaumann*[197] (ormai risalente a circa mezzo secolo fa), detto requisito è stato interpretato costantemente dalla Corte nel senso che "chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari" [198] . La vicenda sottoposta all'attenzione della Corte di giustizia nella menzionata causa concerneva una società tedesca, la *Plaumann & Co*, la quale aveva chiesto l'annullamento di una decisione della Commissione europea, con cui si rifiutava alla Repubblica federale di Germania l'autorizzazione a sospendere parzialmente la riscossione del dazio doganale su mandarini e clementine freschi, importati da Paesi terzi. La Corte di giustizia osservava come il provvedimento impugnato colpisse la ricorrente nella sua qualità di importatrice di clementine, cioè a causa di un'attività commerciale che poteva essere esercitata in qualsiasi momento da chiunque e che non era quindi atta ad identificarla, agli effetti della decisione

C-519/07 P, Commissione c. *Koninklijke FrieslandCampina*, punti 48 e 49 e la sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, C-132/12 P, *Stichting Woonpunt*, punto 68.

[197] Si tratta della sentenza del 15 luglio 1963, resa nella causa C-25/62, *Plaumann* c. Commissione, nella quale la Corte ha per la prima volta interpretato il criterio dell'interesse individuale.

[198] Così, la citata sentenza del 15 luglio 1963, causa C-25/62, *Plauman*, Racc. p. 220. La verifica della legittimazione ad agire in base ai criteri individuati nella decisione in discorso è stata denominata *test Plaumann.* Più di recente, si vedano la sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2008, C-125/06 P, Commissione c. *Infront WM*, punto 70; la sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2009, C-362/06 P, *Sahlstedt* e a. c. Commissione, punto 26; la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, C-298/00 P, *Italia* c. Commissione, punto 36; la sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2013, resa nella causa C-583/11, *Inuit* e a. c. Parlamento e Consiglio, cit., punto 72, la sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, C-132/12 P, *Stichting Woonpunt*, punto 57, nonché la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, resa nella causa C-274/12 P, *Telefónica* c. Commissione, punto 46.

impugnata, nello stesso modo dei destinatari. Sulla base di tale interpretazione restrittiva del requisito dell'interesse individuale, la Corte perveniva alla conclusione che la società non fosse individualmente interessata e che il ricorso fosse pertanto inammissibile.

Nelle conclusioniprsentate dall'avvocato generale Roemer, in merito al requisito dell'interesse individuale, questi osserva come detto requisito rappresenti una limitazione del diritto di ricorrere sotto il profilo degli effetti giuridici dell'atto impugnato, che sarebbero gli stessi di quelli di un provvedimento legislativo, atteso che l'interesse non deriva dall'individualità dei ricorrenti, ma dall'appartenenza al gruppo, astrattamente definito, di tutti coloro volevano importare clementine, il cui numero non era determinabile al momento dell'emanazione della decisione[199].

Sulla scorta della c.d. dottrina *Plaumann*, la Corte di giustizia ha costantemente interpretato la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati in termini fortemente restrittivi, determinando un vero e proprio *vulnus* alla protezione giurisdizionale, che è stato criticato da buona parte della dottrina. Nel tentativo di rinvenire una giustificazione a tale granitica chiusura della giurisprudenza della Corte di giustizia in merito al requisito dell'interesse individuale, parte della dottrina[200] ha ricondotto tale atteggiamento alla più generale ritrosia manifestata dal giudice europeo nell'intervenire in una materia, come l'accesso alla giustizia, in cui si avverte maggiormente il condizionamento dei sistemi processuali degli Stati membri (anche alla luce del principio dell'autonomia procedurale degli stessi) e nella quale l'Unione non dispone di una specifica competenza. Come opportunamente evidenziato, dall'analisi delle pronunce della Corte di giustizia che compongono il menzionato orientamento restrittivo, emerge chiara la volontà del giudice europeo di rimettere ai giudici nazionali il compito di soddisfare le istanze di tutela dei ricorrenti, "con l'invito a colmare, in ambito interno, eventuali lacune discendenti dal funzionamento del sistema giurisdizionale europeo"[201]. Peraltro, la medesima dottrina ha evidenziato come il rigoroso orientamento seguito dalla Corte di giustizia sia stato condizionato dall'iniziale configurazione del sistema giurisdizionale dell'Unione, in cui il controllo operato dai giudici

[199] *Ibidem*, punto I, 1, lett. e).
[200] Cfr. M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 32 ss.
[201] *Ibidem*, p. 33.

era un controllo volto innanzitutto a porre rimedio ad eventuali illegalità comunitarie e il ricorso dei privati contribuiva, in via prevalente, a realizzare tale obiettivo. Solo in seguito il ricorso dei privati ha acquistato maggiore e diretta importanza, anche grazie al consolidarsi del principio di effettività della tutela giurisdizionale e al valore giuridico conseguito dalla Carta di Nizza e, quindi, dall'art. 47 della stessa, divenendo segnatamente strumento di attuazione del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva[202]. A conferma delle considerazioni che precedono, vale richiamare le conclusioni rese dall'avvocato generale Roemer nella causa *Plaumann*, che- nel proporre il rigetto del ricorso di annullamento per irricevibilità dello stesso- ammette come "questo risultato può sembrare inadeguato ove si abbia in mente l'ideale di una tutela giurisdizionale senza lacune […]. Ma non si può trascurare che il Trattato evidentemente non garantisce una tutela giurisdizionale completa. E per quanto possa essere disposta a utilizzare al massimo i mezzi della suddetta tutela, la Corte non può spostare i limiti del diritto di ricorrere stabiliti dal Trattato, se essa vuol fedelmente adempiere il suo compito di applicarlo. Ritengo, nondimeno, che nella presente fattispecie ci si possa rassegnare alla limitazione del diritto di ricorrere non da ultimo per il fatto che, anche in base al diritto nazionale vigente al tempo in cui gli Stati membri erano ancora competenti a concedere contingenti tariffari, in nessuno di detti Stati c'era, a quanto mi consta, la possibilità di impugnare siffatte decisioni discrezionali. Non si può, dunque, parlare di una riduzione della tutela giurisdizionale in seguito al trasferimento alla Comunità del suddetto potere"[203]. Appare pertanto evidente come le lacune, a cui allude l'avvocato generale Roemer e presenti ancora oggi nel sistema giurisdizionale europeo, a causa della persistente interpretazione restrittiva del requisito dell'interesse individuale, siano difficilmente giustificabili alla luce della descritta evoluzione del principio generale di effettività della tutela e, ancor più, alla stregua del diritto fondamentale ad un ricorso giurisdizionale effettivo. L'indirizzo interpretativo rigoroso inaugurato con la sentenza *Plaumann* finisce per lasciare priva di tutela tutta una serie di interessi meritevoli di protezione, tra cui gli interessi ambientali.

[202] *Ibidem*, pp. 34-35.
[203] Così le conclusioni del 28 maggio 1963 dell'Avv. generale Roemer, rese nella causa C-25/62, *Plaumann*, punto I, 1, lett. f).

Si è detto di come la Corte di giustizia continui a fare applicazione- per valutare la sussistenza del requisito dell'incidenza individuale dell'atto impugnato- del c.d. *test Plaumann*. In particolare, la Corte di giustizia ha applicato la dottrina *Plaumann* per la prima volta in materia ambientale nel c.d. caso *Greenpeace*[204], in cui l'associazione ambientalista *Greenpeace International*, le associazioni ambientaliste locali e i residenti nelle isole Canarie (Spagna) impugnarono la decisione con cui la Commissione europea accordava al Regno di Spagna un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie, in relazione ai cui progetti non era intervenuta la valutazione d'impatto ambientale. Ritenendo che il *test Plaumann* fosse applicabile anche alle questioni ambientali, sia il Tribunale, sia la Corte di giustizia hanno negato lo *standing* ai ricorrenti: "Si deve rilevare [osservò la Corte], in primo luogo, che l'interpretazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, adottata dal Tribunale per dichiarare il difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti è conforme alla costante giurisprudenza della Corte. Infatti, per quanto riguarda le persone fisiche, risulta […] che, in un caso come quello di specie, in cui la particolare situazione del ricorrente non è stata presa in considerazione al momento dell'adozione dell'atto, che lo riguarda in maniera generale e astratta e, di fatto, al pari di qualsiasi altro soggetto che si trovi nella stessa situazione, questo ricorrente non è individualmente interessato dall'atto in questione. Lo stesso vale per quanto riguarda le associazioni, che motivano la propria legittimazione ad agire in base al fatto che le persone che esse rappresentano sono individualmente interessate dalla decisione impugnata. Per le ragioni che sono state indicate al punto precedente, ciò non si verifica nel presente caso"[205]. Inoltre, nel confermare la decisione del Tribunale, la Corte di giustizia ha aggiunto (per la prima volta) un ulteriore argomento, in base al quale l'applicazione del *test Plaumann* non avrebbe lasciato senza tutela i diritti discendenti dalla direttiva VIA, in quanto i ricorrenti impugnarono dinanzi ai giudici nazionali le autorizzazioni amministrative relative alla costruzione delle centrali e "sebbene questi ricorsi e quello proposto dinanzi al Tribunale

[204] Il caso *Greenpeace* è stato deciso con la sentenza del 9 agosto 1995, resa nella causa T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* e a. c. Commissione; e con la sentenza del 2 aprile 1998, resa nella causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council* e a. c. Commissione.
[205] Così la sentenza del 2 aprile 1998, resa nella causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council* e Altri c. Commissione, punti 27-29.

abbiano oggetti diversi, entrambi si fondano tuttavia sugli stessi diritti risultanti, per i singoli, dalla direttiva 85/337; tali diritti sono, nel caso di specie, pienamente tutelati dai giudici nazionali, che possono eventualmente sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato". In definitiva, il giudice comunitario non riconobbe rilevanza alla natura e al carattere specifico degli interessi ambientali al fine di escludere l'applicabilità alla vicenda del menzionato orientamento restrittivo sul *locus standi* [206], finendo per negare che la decisione impugnata, relativa al finanziamento comunitario delle centrali, potesse incidere direttamente sui diritti in materia ambientale invocati dai ricorrenti e discendenti dalla direttiva 85/337/CEE. In particolare, la Corte[207] ha osservato- facendo proprie le considerazioni del Tribunale[208]- che "pur essendo vero che la giurisprudenza costante della Corte è costituita da sentenze pronunciate in massima parte in cause che riguardavano, in linea di principio, interessi di natura economica, resta applicabile il criterio fondamentale enunciato da questa giurisprudenza […], a prescindere da quale possa essere la natura, economica o altra, degli interessi lesi dei ricorrenti. […] il criterio di cui i ricorrenti auspicano l'applicazione per valutare il loro interesse ad agire, ossia l'esistenza di un danno presente o futuro, non può considerarsi di per sé solo sufficiente per conferire la legittimazione ad agire ad un ricorrente, posto che un danno del genere può riguardare, in modo generale ed astratto, un vasto numero di soggetti che non potrebbero essere determinati *ex ante*, così da poter essere individuati in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione, conformemente alla menzionata giurisprudenza". Con specifico riguardo alla legittimazione delle associazioni ambientaliste, la Corte [209] - richiamando le osservazioni del Tribunale[210]- ha ricordato "la giurisprudenza costante [della Corte di giustizia dell'Unione europea] secondo la quale un'associazione costituita per la

[206] In proposito, si veda anche A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 270, la quale osserva che "la Corte ha mostrato di non voler seguire, in relazione ai presupposti per l'impugnazione, un approccio modulato sulla base del tipo di interesse dedotto nel giudizio. […] La rilevanza generale dell'interesse protetto non ha tuttavia indotto la Corte ad un'interpretazione meno restrittiva di quella accolta in relazione alla tutela di interessi economici di una particolare categoria di soggetti".
[207] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-321/95 P citata, punti 9 e 10.
[208] Cfr. la sentenza del Tribunale, resa nella causa T-585/93 citata, punti 50 e 51.
[209] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-321/95 P citata, punti 14 e 15.
[210] Cfr. la sentenza del Tribunale, resa nella causa T-585/93 citata, punti 59 e 60.

tutela degli interessi collettivi di una categoria di soggetti singoli non può considerarsi individualmente lesa, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata ad agire per l'annullamento qualora i suoi membri non lo siano a titolo individuale […]. Avendo statuito che i singoli ricorrenti non possono considerarsi direttamente e individualmente interessati dall'atto controverso, il Tribunale ha affermato, al punto 60, che non possono esserlo neanche i membri delle associazioni ricorrenti, in quanto residenti locali delle isole della Gran Canaria e di Tenerife"[211].

Nel ribadire la propria costante giurisprudenza, la Corte di giustizia ha superato le osservazioni dei ricorrenti sulla natura ed il carattere specifico degli interessi ambientali- ai quali mal si attaglia il criterio, relativo a questioni e diritti economici, dell'appartenenza del singolo ad una "cerchia ristretta" per essere individualmente interessato da un atto comunitario- facendo leva sull'incidenza meramente indiretta della decisione (relativa al finanziamento) su detti interessi.

Come giustamente rilevato dai ricorrenti, l'approccio seguito dal giudice europeo finisce per generare una lacuna giuridica in materia di controllo del rispetto della normativa comunitaria sull'ambiente, atteso che non tiene affatto conto della circostanza che in questo settore gli interessi sono per loro natura comuni e condivisi e fanno capo ad un numero potenzialmente elevato di singoli, di modo che non può mai aversi una cerchia ristretta di ricorrenti che possa soddisfare i criteri enunciati dal Tribunale. Inoltre, come osservato dai ricorrenti, tale lacuna non si può ritenere colmata dal richiamo alla possibilità di adire i giudici nazionali, atteso che il ricorso proposto dinanzi a questi ultimi non riguarda la legittimità dell'atto della Commissione[212]. Del resto, la stessa giurisprudenza europea considera la tutela dell'ambiente

[211] Il giudice europeo non ha escluso che l'esistenza di circostanze particolari, quale il ruolo avuto da un'associazione nell'ambito di un procedimento conclusosi con l'adozione di un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, potesse giustificare la ricevibilità di un ricorso proposto da un'associazione i cui i membri non siano direttamente e individualmente interessati dall'atto controverso. Peraltro, ha negato che tali circostanze paricolari ricorressero nel caso de quo.

[212] Tra i vari argomenti invocati dai ricorrenti si richiama anche il diritto americano. In particolare, essi menzionano quanto affermato nella causa Sierra Club/Morton (405 U.S.727, 31 Led 2d 636 (1972), 643), secondo cui "il benessere in materia di estetica e di ambiente è, al pari del benessere economico, un fattore importante della qualità della vita nella nostra società e, per il fatto di essere condivisi da un grande numero di persone piuttosto che da un piccolo numero, gli interessi in materia di ambiente meritano non minore tutela giuridica mediante l'accesso a un rimedio giurisdizionale".

uno degli scopi essenziali della Comunità (sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU, Racc. pag. 531, punto 13, e 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607, punto 8) e afferma che la normativa comunitaria in materia di ambiente possa attribuire diritti ed imporre obblighi ai singoli (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. II-2567, punti 15 e 16). Particolare interesse riveste l'interpretazione proposta dai ricorrenti in merito all'art. 173, quarto comma, del Trattato: "Per dimostrare di essere individualmente interessato da un atto della Comunità comportante la violazione di obblighi comunitari in materia di ambiente, un ricorrente dovrà dimostrare il ricorrere delle tre seguenti condizioni: a) di aver subito personalmente (o di poter subire personalmente) un danno attuale o potenziale a causa del comportamento, che si assume illegittimo, dell'istituzione comunitaria interessata, ad esempio la violazione dei suoi diritti o la messa in pericolo dei suoi interessi in materia di ambiente; b) che il danno possa essere imputato all'atto impugnato, c) che il danno possa essere riparato da una sentenza favorevole"[213].

Inoltre, in merito alle organizzazioni per la tutela dell'ambiente, i ricorrenti sostengono la legittimazione ad agire delle stesse quando i loro obiettivi riguardano in via principale la tutela dell'ambiente e uno o più dei loro membri sono individualmente interessati dall'atto comunitario impugnato, ma anche, in via autonoma, allorchè, avendo come scopo principale la tutela dell'ambiente, dette ONG dimostrino di avere un interesse specifico alla questione controversa. Oltre alle condivisibili menzionate affermazioni, appare di tutta evidenza come l'applicazione in materia ambientale del *test Plaumann* strida- oltre che con il riconoscimento automatico della legittimazione ad agire in capo alle ONG che possiedono i

[213] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-321/95 P, cit., punto 23. In particolare, i ricorrenti ritengono di soddisfare le tre menzionate condizioni: "In relazione alla prima, essi sostengono di aver presentato dichiarazioni che descrivono il danno subito a causa degli atti della Commissione. Quanto alla seconda condizione, essi osservano che, versando al Regno di Spagna i fondi accordati a norma della decisione C (91) 440 per la costruzione di progetti eseguiti in violazione del diritto comunitario dell'ambiente, la Commissione ha direttamente contribuito al danno arrecato ai loro interessi, poiché le autorità spagnole non dispongono di alcun potere discrezionale quanto all'utilizzo di questi fondi. Per quanto riguarda la terza condizione, i ricorrenti ritengono che se il Tribunale avesse annullato l'atto impugnato, la Commissione non avrebbe continuato a finanziare i lavori di costruzione delle centrali elettriche, che sarebbero Stati, quindi, probabilmente sospesi fino al termine della procedura di valutazione dell'impatto ambientale" (punto 24).

requisiti di cui all'art. 11 del Regolamento di Aarhus- con le conclusioni a cui perviene la medesima giurisprudenza europea in sede di rinvio pregiudiziale, allorchè afferma (come nella causa C-240/09, *Slovak Brown Bear*) che- sebbene l'art. 9, par. 3, della Convenzione non abbia efficacia diretta[214]- il giudice nazionale sia comunque tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti la legittimazione ad agire in conformità sia degli scopi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, sia dell'obiettivo di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva dell'ambiente[215]; oppure quando dichiara (come nella causa C-115/09, *Trianel*) che l'esercizio dei diritti, la cui violazione può dar luogo ad un ricorso in materia ambientale, non debba essere fissato dagli Stati membri in un modo tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'accesso alla giustizia allo scopo di contribuire alla protezione dell'ambiente e della salute umana. Circostanza che escluderebbe, ad avviso della Corte di giustizia, che i criteri di legittimazione ad agire possano dipendere da condizioni che solo altre persone fisiche o giuridiche possono soddisfare, come, ad esempio, l'essere più o meno prossimi ad un impianto o il subire in qualche modo gli effetti dello stesso[216].

2.3) SPUNTI INNOVATIVI SULLA CONFIGURAZIONE DELL'INTERESSE INDIVIDUALE: LE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS E L'INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DEL TRIBUNALE NELLA CAUSA *JÉGO-QUÉRÉ*

Nonostante la palese incongruenza tra l'interpretazione seguita in sede di rinvio pregiudiziale e quella fornita in occasione della decisione dei ricorsi di annullamento, la Corte di giustizia ha ribadito la propria adesione alla dottrina *Plaumann* anche nei casi successivi[217], sconfessando l'interpretazione estensiva del Tribunale e di alcuni avvocati

[214] Si rammenta che la questione relativa all'applicabilità diretta delle norme internazionali convenzionali, come condizione del controllo di legittimità del diritto derivato dell'Unione, non è così pacifica e lineare. In proposito, si veda *infra*.
[215] Cfr. il punto 52 della sentenza dell'8 marzo 2011 resa nella causa C-240/09.
[216] Cfr. il punto 47 della sentenza del 12 maggio 2011 resa nella causa C-115/09.
[217] Si veda la causa T-219/95 R, *Marie-Thérèse Danielsson, Pierre Largenteau, Ewin Haoa* c. Commissione (sentenza del 22 dicembre 1995), in cui il Tribunale ha ritenuto che l'interesse individuale potesse non sussistere anche in presenza di un danno subito dal ricorrente. Cfr. le cause riunite T-236/04 e T-241/04, *European Environmental Bureau (EEB) and Stichting Natuur en Milieu* c. Commissione (sentenza del 28

generali. In particolare, detta interpretazione meno rigorosa e più pragmatica del *locus standi* fornisce una ricostruzione dell'interesse individuale differente e innovativa rispetto alla dottrina *Plaumann*, spostando l'attenzione dalla necessaria titolarità in capo al ricorrente di una situazione individuale giuridicamente protetta, alla lesione del suo interesse materiale. In altri termini, al fine di realizzare l'obiettivo dell'effettività della tutela e di fornire protezione ad interessi che ne sarebbero rimasti altrimenti sguarniti, la titolarità dell'interesse tutelato veniva individuata tenendo conto degli effetti pregiudizievoli che l'atto europeo produceva o avrebbe potuto produrre sulla sfera giuridica del ricorrente, a prescindere dalla qualificazione normativa dell'interesse del singolo e, quindi, dalla natura della situazione giurdica soggettiva vantata dallo stesso. La ragione alla base di detta diversa interpretazione risiedeva segnatamente nella necessità di colmare il vuoto di tutela che l'applicazione del test *Plaumann* determinava in tutti quei casi in cui il ricorrente non privilegiato si ritenesse leso da un atto comunitario generale e non disponesse di alcuno strumento di tutela da esperire dinanzi al giudice nazionale, come nel caso *Jégo-Quéré*[218], nel quale il Tribunale ha sconfessato la dottrina *Plaumann* ed ha interpretato l'articolo 230, par. 4, del TCE in modo tale da riconoscere il *locus standi* alla ricorrente. In particolare, nel

novembre 2005), in cui il Tribunale ha confermato la giurisprudenza *Plaumann*, negando lo *standing* a due ONG ambientaliste nei confronti di due decisioni della Commissione, che consentivano agli Stati membri di mantenere in vigore le autorizzazioni all'utilizzo di erbicidi aventi potenziali effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana (si noti che i ricorsi sono Stati presentati prima dell'entrata in vigore della Convenzione, mentre le sentenze sono state adottate successivamente, ma prima che entrasse in vigore il Regolamento di Aarhus). In particolare, il Tribunale ha affermato che né lo scopo statutario della protezione dell'ambiente, né la speciale posizione nei riguardi delle istituzioni europee fossero sufficienti a radicare l'interesse individuale in capo alle ONG. Secondo il Tribunale, inoltre, la (allora) proposta di Regolamento di Aarhus non concedeva in automatico lo *standing* alle ONG ambientali (si consideri che i casi *EEB* non sono approdati davanti alla Corte di giustizia). Si veda, altresì, la causa T-37/04 e la causa C-444/08, *Região autónoma dos Açores* c. Consiglio (rispettivamente, sentenza del 1° luglio 2008 e del 26 novembre 2009), in cui la Regione autonoma delle Azzorre (Portogallo) ha impugnato un regolamento europeo sulla gestione delle zone di pesca e delle relative risorse (si noti che il ricorso è stato presentato prima dell'entrata in vigore della Convenzione, ma la sentenza è stata adottata dopo). Il Tribunale ha applicato il *test Plaumann* ed ha negato alla ricorrente lo *status* di ONG, ai sensi del Regolamento di Aarhus. Cfr. anche la causa T-91/07, *WWF-UK Ltd* c. Consiglio (sentenza del 2 giugno 2008) e la causa C-355/08, *WWF-UK Ltd* c. Consiglio e Commissione (sentenza del 5 maggio 2009), in cui il *WWF-UK* ha chiesto l'annullamento del regolamento europeo che fissa le misure di conservazione della pesca per l'anno successivo (si consideri che il ricorso è stato presentato dopo l'entrata in vigore della Convenzione, ma prima dell'entrata in vigore del Regolamento di Aarhus; le sentenze del Tribunale e della Corte sono intervenute successivamente all'entrata in vigore del Regolamento di Aarhus). Il Tribunale e la Corte di giustizia hanno negato lo *standing* al ricorrente, in quanto né lo scopo statutario di tutela dell'ambiente, né lo *status* consultivo nel processo decisionale, quale membro del Consiglio consultivo regionale per il Mare del Nord, sono stati considerati elementi sufficienti a radicare l'interesse individuale, vagliato alla luce del *test Plaumann*.

[218] Si tratta della causa T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie SA* c. Commissione, decisa con la sentenza del 3 maggio 2002.

caso J*égo-Quéré* tale società aveva impugnato le disposizioni di un regolamento europeo, che imponevano ai pescherecci operanti in aree determinate una dimensione di maglia minima per le differenti tecniche di pesca con reti. La Commissione aveva eccepito l'irricevibilità del ricorso, sostenendo che la società *Jégo-Quéré* non fosse individualmente interessata, ai sensi dell'art. 230, par. 4, del TCE, attesa la portata generale delle disposizioni regolamentari impugnate, che si applicavano a tutti gli operatori che pescano nelle aree considerate. Secondo la Commissione l'irricevibilità del ricorso non avrebbe comportato la privazione per la società *Jégo-Quéré* di ogni tutela giurisdizionale, sussistendo comunque la possibilità di esperire il rimedio per responsabilità extracontrattuale previsto dagli artt. 235 CE e 288, par. 2, del TCE (oggi, rispettivamente, gli artt. 268 e 340 del TFUE). Pur riconoscendo che le disposizioni impugnate si rivolgevano in termini astratti a categorie di persone indeterminate e si applicavano a situazioni determinate solo oggettivamente, il Tribunale ha ritenuto che la ricorrente potesse essere comunque considerata direttamente e individualmente interessata dalle stesse. In proposito, il Tribunale ha richiamato una costante giurisprudenza, in base alla quale la portata generale di una disposizione non esclude che essa possa riguardare direttamente e individualmente taluni operatori economici interessati. Quanto al requisito dell'interesse diretto, ad avviso del Tribunale le disposizioni impugnate incidevano direttamente sulla sfera giuridica della ricorrente, in quanto non richiedevano l'adozione di alcun ulteriore provvedimento, comunitario o nazionale per produrre i loro effetti nei confronti della stessa. Con riguardo al criterio dell'interesse individuale, dopo aver preso atto che la ricorrente non potesse essere considerata individualmente interessata da una decisione, ai sensi dell'art. 230, par. 4, del TCE, sulla base del *test Plaumann*, il Tribunale ha constatato che l'irricevibilità del ricorso che ne fosse conseguita avrebbe privato di ogni rimedio giurisdizionale la società, atteso che la ricorrente non avrebbe potuto esperire alcuna azione dinanzi ai giudici nazionali. Ad avviso del Tribunale, infatti, la mancanza di provvedimenti di esecuzione contro cui proporre un ricorso dinnanzi ai giudici nazionali, rendeva impraticabile la via del rinvio pregiudiziale. L'unica alternativa per la ricorrente sarebbe stata quella di violare la legge per eccepirne poi l'invalidità in un procedimento giurisdizionale avviato nei suoi confronti dinanzi ai giudici

nazionali, ma- come già sostenuto dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni del 21 marzo 2002, rese nella causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños agricultores* c. Consiglio- "non si può chiedere ai singoli di violare la legge per avere accesso alla tutela giurisdizionale"[219]. Secondo il tribunale, nemmeno l'azione risarcitoria fondata sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità, prevista dagli artt. 235 del TCE e 288, par. 2, del TCE avrebbe fornito una soluzione soddisfacente agli interessi della ricorrente, atteso che l'esperimento di detta azione non avrebbe potuto condurre all'eliminazione dall'ordinamento giuridico comunitario di un atto pur dichiarato, in ipotesi, illegittimo. L'azione risarcitoria presuppone, infatti, il verificarsi di un danno cagionato direttamente dall'applicazione dell'atto controverso ed è soggetta a condizioni di ricevibilità e di merito diverse da quelle che valgono per il ricorso di annullamento e non pone il giudice comunitario in condizione di esercitare, in tutta la sua ampiezza, il controllo di legittimità che esso ha il compito di esercitare. In particolare, qualora un provvedimento di portata generale, come le disposizioni impugnate nel caso di specie, è contestato nell'ambito dell'azione risarcitoria, il controllo esercitato dal giudice europeo non si estende a tutti i profili incidenti sulla legittimità di tale misura, ma si limita a sanzionare le violazioni gravi e manifeste di norme giuridiche dirette a conferire diritti ai singoli. Il Tribunale ha, quindi, richiamato- per confutarle- le affermazioni della Corte di giustizia, secondo cui "l'accesso alla tutela giurisdizionale è uno degli elementi costitutivi di una comunità di diritto e che esso è garantito all'interno dell'ordinamento giuridico basato sul Trattato CE dal fatto che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni[220] […]. La Corte fonda sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sugli artt. 6 e 13 della CEDU il diritto ad un'azione effettiva dinanzi ad un giudice competente […][221]. Il diritto ad un'azione effettiva per ogni soggetto i cui diritti e la cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano Stati violati è stato inoltre riaffermato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

[219] Si vedano le citate conclusioni, punto 43, di cui si tratterà nel prosieguo.
[220] Si veda, in proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts* c. Parlamento, punto 23.
[221] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Johnston*, punto 18.

europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000"[222]. Il Tribunale ha ritenuto, viceversa, che i procedimenti previsti agli artt. 234 del TCE, da un lato, e 235 del TCE e 288, par. 2, del TCE, dall'altro, non possano più essere considerati, alla luce degli artt. 6 e 13 della CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[223], idonei a garantire ai singoli un diritto di azione effettivo, che permetta loro di contestare la legittimità di disposizioni comunitarie di portata generale direttamente incidenti sulla loro sfera giuridica. A sostegno delle proprie affermazioni, il Tribunale ha richiamato le conclusioni dell'avvocato generale *Jacobs* presentate nella causa *Unión de Pequeños agricultores*[224], nella quali quest'ultimo ha affermato che nessun motivo imperioso consente di sostenere che la nozione di persona individualmente interessata da una decisione ai sensi dell'art. 230, par. 4, del TCE comporti l'obbligo per un singolo che intenda impugnare un atto di portata generale di essere identificato alla stessa stregua di un destinatario. Proprio in virtù del fatto che il Trattato CE aveva istituito un sistema completo di rimedi e di procedimenti volto a conferire al giudice comunitario il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni[225], ad avviso del Tribunale andava riconsiderata l'interpretazione restrittiva del requisito dell'interesse individuale, fondata sul *test Plaumann*- la cui applicazione avrebbe comportato un vuoto di tutela-, dovendosi affermare che "una persona fisica o giuridica deve ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che

[222] Così, la sentenza del 3 maggio 2002, resa nella causa T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie SA* c. Commissione, punti 41-42.

[223] In merito all'art. 47 della Carta di Nizza si consideri che nelle Spiegazioni relative a detta norma (*Spiegazioni relative al testo della Carta dei diritti fondamentali* redatte dal *Praesidium* incaricato della redazione della Carta medesima e successivamente emendate e pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 2007/C 303/02) si precisa che l'inserimento di tale diritto nella Carta "non era inteso a modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai trattati e, in particolare, le norme in materia di ricevibilità per i ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea". In proposito, si ritiene- unitamente alla dottrina (si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 253, nota 7)- che, a prescindere dal valore oggi riconosciuto alle Spiegazioni, le disposizioni dei Trattati vadano comunque interpretate in conformità all'esigenza di tutela del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito dalla norma in discorso.

[224] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale *Jacobs* (par. 59), presentate nella causa C-50/00, *Unión de Pequeños agricultores*, decisa con la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2002. In merito al valore giuridico delle Spiegazioni, si veda N. Lazzerini, *Considerazioni sul valore delle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, secondo cui "a tutt'oggi il valore giuridico delle Spiegazioni e, in particolare, l'intensità del vincolo che esse rappresentano per l'interprete risultano ambigui".

[225] Si veda in proposito la fondamentale sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-294/83 del 23 aprile 1986, *Les Verts* c. Parlamento, cit., punto 23.

la riguarda direttamente, ove la disposizione di cui trattasi incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendole obblighi. Considerazioni relative al numero ed alla situazione di altre persone parimenti interessate dalla disposizione o che possano esserlo non sono al riguardo pertinenti"[226]. Sulla base delle considerazioni che precedono, il Tribunale è pervenuto alla conclusione che la società *Jégo-Quéré* fosse individualmente interessata dalle disposizioni impugnate, in quanto dalle stesse discendevano effettivamente obblighi precisi per la ricorrente[227].

Come già evidenziato, a sostegno della lettura meno rigorosa delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento degli atti comunitari, il Tribunale di primo grado ha fatto riferimento nella causa *Jégo-Quéré* alle conclusioni dell'avvocato generale *Jacobs*, presentate nella causa *UPA*[228]. In tale ultimo contenzioso il Tribunale di primo grado aveva dichiarato inammissibile il ricorso presentato da una associazione di categoria, in rappresentanza di agricoltori spagnoli, per l'annullamento di un regolamento con cui veniva modificata l'organizzazione del mercato dell'olio e dei grassi, in quanto non aveva ritenuto la ricorrente individualmente riguardata dall'atto generale impugnato, sebbene alcuni suoi membri erano Stati costretti a cessare la loro attività economica a causa del regolamento. La decisione del Tribunale è stata poi confermata dalla Corte di giustizia[229]. Nelle proprie

[226] Così, la sentenza del Tribunale di primo grado del 3 maggio 2002, resa nella causa T-177/01, *Jégo-Quéré*, punto 51. Le affermazioni del Tribunale ricordano quelle della Corte di giustizia nella causa C-115/09, *Trianel*.

[227] Gli obblighi riguardavano le dimensioni delle maglie delle reti da utilizzare a bordo delle navi. Come si vedrà in prosieguo, se il caso Jégo-Quéré fosse stato deciso in vigenza dell'art. 263, par. 4, del TFUE, sarebbe ricaduto sotto l'applicazione della nuova norma, vertendo su un regolamento esecutivo della Commissione riguardante il settore della pesca. Nelle conclusioni dell'avvocato generale Kokott, presentate nella causa C-583/11, *Inuit*, si legge (punto 59) infatti che "Nella causa Jégo-Quéré era oggetto del ricorso di annullamento un regolamento esecutivo della Commissione riguardante il settore della pesca. Oggi, nell'ambito di validità temporale dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE, un atto del genere andrebbe considerato un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione". In particolare, come osserva il Tribunale nella decisione sulla causa T-177/01, *Jégo-Quéré* "in un caso come quello in esame, non esistono provvedimenti di esecuzione sulla base dei quali proporre un ricorso dinanzi ai giudici nazionali. Il fatto che un singolo pregiudicato da un provvedimento comunitario possa contestarne la validità dinanzi ai giudici nazionali, violando le disposizioni contenute nel provvedimento stesso ed eccependo l'illegittimità di tali disposizioni in un procedimento giurisdizionale avviato nei suoi confronti, non gli offre una tutela giurisdizionale adeguata. Infatti, non si può chiedere ai singoli di violare la legge per avere accesso alla tutela giurisdizionale".

[228] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nella causa C-50/00, *Unión de Pequeños agricultore* c. Consiglio.

[229] Nelle conclusioni dell'avvocato generale Kokott, presentate nella causa C-583/11, *Inuit*, si legge (punto 60) che alla luce del riformato art. 263, par. 4, del TFUE, il regolamento oggetto del ricorso di annullamento nella causa *UPA* andrebbe adottato con procedura legislativa ordinaria (v. art. 43, par. 2, del TFUE) e rappresenterebbe un atto legislativo (art. 289, par. 3, del TFUE) e, quindi, non sarebbe impugnabile, ai sensi della modifica introdotta dal Trattato di Lisbona con l'art. 263, par. 4, del TFUE (sebbene non richiedesse misure di trasposizione da parte delle autorità nazionali), ma in base all'applicazione del *test Plaumann*. In

conclusioni l'avvocato generale ha sostenuto che la Corte avrebbe dovuto riconsiderare la propria giurisprudenza restrittiva in tema di legittimazione ad agire e adottare un'interpretazione estensiva del concetto di interesse individuale, anche in considerazione della circostanza che i limiti posti alla ricevibilità dei ricorsi proposti dai privati sono considerati uno degli aspetti critici del sistema giuridico dell'Unione europea e si risolvono in un evidente diniego di giustizia. L'avvocato generale Jacobs ha precisato le varie ragioni che lo inducono ad opinare in tal senso[230], indicando innanzitutto la circostanza che il procedimento di rinvio pregiudiziale non è tale da offrire una tutela giurisdizionale piena ed efficace contro gli atti di portata generale, in quanto la scelta in merito allo stesso non è rimessa ai singoli, che tra l'altro possono incontrare grosse difficoltà nell'impugnare indirettamente un atto di portata generale, per esempio, allorchè non siano state adottate misure di attuazione e il singolo sia costretto, per poter impugnare, a violare la legge. Inoltre, il rinvio pregiudiziale presenta una serie di svantaggi procedurali, legati segnatamente a ritardi considerevoli e costi suppletivi, alla concessione di provvedimenti provvisori e alla possibilità dell'intervento di terzi. In particolare, in merito ai provvedimenti provvisori eventualmente concessi dai giudici nazionali nei confronti di un provvedimento nazionale basato su un atto comunitario, nell'attesa di una pronuncia pregiudiziale da parte della Corte, gli stessi sarebbero limitati allo Stato membro in questione e pertanto i ricorrenti potrebbero essere costretti a promuovere ricorsi in più di uno Stato membro. Ciò renderebbe possibili decisioni contrastanti da parte dei giudici di Stati membri diversi, pregiudicando l'uniforme applicazione del diritto comunitario e, in casi estremi, sovvertendola totalmente.

---

definitiva, secondo l'avvocato generale Kokott "anche ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE, dunque, non vi sarebbe alcuna possibilità per le persone fisiche e giuridiche di ricorrere contro tale regolamento direttamente dinanzi ai giudici dell'Unione, a meno che quest'ultimo non le riguardi direttamente e, soprattutto, individualmente (seconda ipotesi dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE). Naturalmente ciò non vuol dire che i singoli non possano ottenere una tutela giurisdizionale effettiva contro le disposizioni delle organizzazioni comuni di mercato, ma che è loro facoltà eccepire l'eventuale illegittimità di un'organizzazione comune di mercato in via incidentale. A seconda della natura della causa, lo potranno fare nel quadro di ricorsi di annullamento proposti dinanzi ai giudici dell'Unione contro misure di esecuzione della Commissione, oppure di rimedi giurisdizionali promossi dinanzi a giudici interni contro misure di esecuzione assunte da organi nazionali". Si consideri che l'atto comunitario impugnato nella causa *UPA* non richiede misure di trasposizione adottate dalle autorità nazionali.

[230] Si vedano i punti 36-44 delle conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, rese nella causa C-50/00, *UPA*, dedicati alle critiche al procedimento pregiudiziale quale strumento per garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro atti comunitari di portata generale.

L'avvocato generale ha anche evidenziato che il rispetto del principio di certezza giuridica richiederebbe l'immediata impugnazione degli atti di portata generale, senza l'attesa dell'adozione di misure di attuazione. A fronte delle evidenziate criticità, l'avvocato generale ritiene che la tutela accordata al singolo mediante il riconoscimento in via eccezionale della legittimazione ad agire (secondo il *test Plaumann*) sia insufficiente, quando il ricorrente non dispone di alcun mezzo di diritto interno per promuovere un rinvio pregiudiziale avente ad oggetto la validità dell'atto contestato. Tale soluzione- oltre ai limiti già evidenziati- è priva di fondamento nel TFUE e finirebbe per alterare la parità tra gli operatori dei vari Stati membri, a scapito del principio di certezza del diritto. L'unica strada percorribile ad avviso dell'avvocato generale è quella di intervenire sulla nozione di interesse individuale, interpretando la stessa nel senso che "un soggetto è considerato individualmente riguardato da un atto comunitario nel caso in cui, in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, tale atto pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi"[231]. Del resto, osserva l'avvocato generale Jacobs che "non vi è alcun obbligo di interpretare tale nozione nel senso che un singolo che intenda impugnare un atto di portata generale deve distinguersi da tutti coloro che sono colpiti in modo analogo, alla stessa stregua del destinatario. Secondo questa interpretazione, più elevato è il numero delle persone toccate da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE. […] tuttavia, il fatto che un atto leda un gran numero di soggetti, causando un danno diffuso anziché limitato, fornisce una ragione indiscutibile per ammettere ricorsi diretti da parte di uno o più singoli"[232].

Come osservato dalla dottrina, le perplessità sollevate dall'avvocato generale Jacobs relativamente ai presupposti di ricevibilità dei ricorsi avverso gli atti generali sembrano richiamare percorsi teorici tracciati dalla dottrina italiana per rendere giustiziabili gli interessi diffusi, in un sistema giurisdizionale basato sulla tutela di posizioni soggettive individuali: essendo comuni a cerchie vaste ed indeterminate di soggetti, e quindi

[231] Così le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nella causa C-50/00, *Unión de Pequeños agricultore* c. Consiglio, punto 60.
[232] Così le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nella causa C-50/00, *Unión de Pequeños agricultore* c. Consiglio, punto 59.

presentandosi con una connotazione più sbiadita sul piano soggettivo, gli interessi diffusi vengono definiti adespoti e pertanto considerati difficilmente giuridicizzabili e tutelabili"[233].

La dottrina si è soffermata su quello che ha definito "il passaggio più innovativo" nelle tesi dell'avvocato generale Jacobs, cioè la nuova nozione di interesse individuale (in base alla quale, come sopra evidenziato, "un soggetto è considerato individualmente riguardato da un atto comunitario nel caso in cui, in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, tale atto pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi"), evidenziando come la stessa inviti "a riflettere sul significato giuridico da attribuire alle espressioni 'circostanze di fatto' e 'pregiudizio sostanziale', ai fini della identificazione della situazione soggettiva legittimante la proposizione del ricorso. In altri termini, occorre comprendere se sia richiesta la titolarità di un interesse normativamente qualificato o se anche meri interessi di fatto, pregiudicati dall'emanazione del provvedimento amministrativo, possano fondare la legittimazione a ricorrere"[234].

La citata interpretazione del concetto di interesse individuale proposta dall'avvocato generale Jacobs non sembra, peraltro, rappresentare un'assoluta novità, atteso che, in relazione al profilo della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati, la Corte ha applicato in varie occasioni (non concernenti la materia ambientale) il criterio relativo agli "effetti" che il provvedimento impugnato produce sulla situazione del ricorrente e che possono essere distinti dagli effetti prodotti nei confronti di altri soggetti [235]. In dette

[233] Così M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 55.
[234] Così M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 56.
[235] Cfr. le sentenze della Corte di giustizia rese nella causa C-358/89, *Extramet;* nella causa C-309/89, *Codorniu*; del 13 dicembre 2005, nella causa C-78/03 P, *Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV;* del 28 gennaio 1986, nella causa C-169/84, *Cofaz*, punti 22-25. In quest'ultima causa, la Corte afferma che 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 resa nella causa *Cofaz*, punto 25). Nella sentenza resa nella causa C-83/09 P la Corte ha affermato che "23. Per quanto riguarda la legittimazione ad agire della Kronoply e della Kronotex per ottenere il rispetto dei loro diritti procedurali, ai punti 71 e 72 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato che lo status di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE risulta dall'interesse legittimo che una persona fisica o giuridica può avere a che le misure di aiuti di cui trattasi siano o no attuate. Quindi, un'impresa concorrente disporrebbe di un siffatto interesse qualora possa dimostrare che la sua posizione concorrenziale sul mercato è o può essere pregiudicata dalla concessione dell'aiuto. 69. Su tale base, il Tribunale, al punto 77 di questa stessa sentenza, ha considerato che la Kronoply e la Kronotex 'hanno sufficientemente dimostrato l'esistenza di un rapporto di concorrenza nonché la potenziale ripercussione sulla loro posizione sul mercato, imputabile alla concessione dell'aiuto contestato'. 71. Da quanto sopra consegue che giustamente il Tribunale ha dichiarato che la Kronoply e la Kronotex avevano lo status di interessati ai

circostanze la stessa Corte di giustizia ha affermato come non fosse possibile fare applicazione dei "criteri più rigorosi derivanti dalla giurisprudenza originata dalla citata sentenza Plaumann/Commissione" [236] . Anche l'avvocato generale osserva che la giurisprudenza della Corte sull'interesse individuale non sia poi così coerente e consolidata e segnala come in varie e importanti decisioni il giudice europeo abbia seguito un'interpretazione meno restrittiva dei requisiti della legittimazione ad agire, ammettendo l'impugnazione di regolamenti[237] da parte di taluni operatori economici, anche dando rilievo a circostanze di fatto per differenziare il ricorrente da chiunque altro e considerare lo stesso come individualmente interessato[238].

La soluzione prospettata dall'avvocato generale Jacobs nella causa *UPA* presenta l'indiscutibile vantaggio di ampliare la portata della tutela giurisdizionale, tra l'altro eliminando l'anomalia derivante dall'attuale interpretazione restrittiva, in base alla quale maggiore è il numero delle persone colpite da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale effettivo. Del resto, la lettera dell'art. 263 del TFUE non è di ostacolo ad una tale interpretazione, così come non lo sono le preoccupazioni legate ad un eventuale incremento di lavoro per i giudici europei (attesa la necessità che sussistano le varie condizioni richieste dalla norma per promuovere ricorsi di annullamento). Inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio dell'effettiva tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici nazionali rende sempre più difficile giustificare le limitazioni alla legittimazione ad agire dei singoli davanti ai giudici europei. Di ciò sembra essersi resa conto la stessa Corte di giustizia allorchè, in occasione della Conferenza

---

sensi di tale disposizione". In proposito, si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., pp. 272-273.

[236] Così, la sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 2009, resa nella causa C-319/07 P, *3F*, par. 95.

[237] Si vedano le sentenze *Extramet* C-358/89 e *Codorniu* C-309/89. In particolare, nel caso *Codorniu* la Corte ha affermato che la *Codorniu* fosse legittimata ad agire, in quanto aveva "dimostrato l'esistenza, in rapporto alla disposizione controversa, di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità degli altri operatori economici".

[238] Si consideri, inoltre, che in varie occasioni gli avvocati generali hanno evidenziato la necessità di un più ampio accesso alla giustizia a favore dei ricorrenti privati. In tale senso si sono espressi, per esempio, l'avvocato generale Slynn nelle conclusioni presentate nella causa 246/81, *Bethell*, decisa con la sentenza 10 giugno 1982, p. 2299, laddove ammette "la validità dell'argomento secondo cui i singoli dovrebbero avere un più ampio diritto di impugnazione dinanzi alla Corte per quel che riguarda le attività della Commissione […]"; e l'avvocato generale Colomer, nelle conclusioni presentate nella causa C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a., decisa con la sentenza 12 dicembre 1996 (par 40 e 41).

intergovernativa che ha condotto all'adozione del Trattato di Amsterdam ha dichiarato che "[c]i si può tuttavia chiedere se l'azione di annullamento, che l'art. 173 del Trattato CE e i corrispondenti disposti degli altri trattati attribuiscono ai singoli solo rispetto agli atti che li riguardino direttamente e individualmente, sia sufficiente a garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva contro le lesioni arrecate ai loro diritti fondamentali dall'attività normativa delle istituzioni"[239]. Inoltre, l'atteggiamento restrittivo seguito nei confronti dei ricorrenti non privilegiati in merito all'art. 263, par. 4, del TFUE è difficilmente giustificabile rispetto all'interpretazione estensiva e dinamica- spinta fin oltre la lettera del Trattato- seguita dalla Corte di giustizia in relazione alle altre previsioni della medesima norma. Del resto, incoraggiare l'utilizzo del ricorso diretto di annullamento, riducendo quello del rinvio pregiudiziale, avrebbe effetti positivi sulla certezza del diritto e sull'uniforme applicazione del diritto comunitario.

Anche l'avvocato generale evidenzia come la giurisprudenza sulla legittimazione ad agire dei singoli sia sempre meno in linea con i sistemi giuridici degli Stati membri[240], i quali- tra l'altro- non escludono nemmeno la possibilità di un sindacato giurisdizionale sugli atti normativi, sebbene lo assoggettino a condizioni di regola più rigorose rispetto al controllo degli atti amministrativi. Da ultimo, l'avvocato generale si sofferma sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte relativa al principio della tutela effettiva dinanzi ai giudici nazionali dei diritti derivati dalle norme comunitarie, sancito nella sentenza *Johnston*[241]e sviluppato progressivamente nella giurisprudenza successiva della Corte, anche attraverso le sentenze *Factortame* e *Verholen*[242]. In virtù di detto principio si è imposto ai giudici nazionali, tra l'altro, di concedere provvedimenti provvisori, nonché di riconoscere ai singoli

[239] Così la *Relazione della Corte di giustizia su taluni aspetti dell'applicazione del Trattato sull'Unione europea*, Lussemburgo, maggio 1995, in particolare il punto 20.

[240] Appare interessante richiamare le sanzioni dell'avvocato generale Jacobs in ordine ai diritti nazionali, allorchè cita, a titolo esemplificativo, i sistemi francese ed inglese: "il diritto francese e i sistemi basati su di esso hanno utilizzato la nozione di 'acte faisant grief' in modo che praticamente tutti i soggetti che siano pregiudicati da un provvedimento hanno diritto di impugnarlo; inoltre, il concetto di 'intérêt pour agir' è stato interpretato in modo ampio. Nel diritto inglese il requisito giurisdizionale del 'sufficient interest' che un privato deve possedere per domandare un sindacato giurisdizionale costituisce raramente un ostacolo alla ricevibilità del ricorso" (così, le conclusione dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-50/00 (punto 85).

[241] Si tratta della sentenza del 15 maggio 1986 della Corte di giustizia, resa nella causa C-222/84, *Johnston*.

[242] Si vedano la sentenza del 19 giugno 1990, resa nella causa C-213/89, *Factortame*, e la sentenza dell'11 luglio 1991, resa nelle cause riunite C-87/90, C-88/90 e C-89/90, *Verholen*.

il diritto di agire in giudizio anche quando il diritto interno non riconosce tale legittimazione. Secondo l'avvocato generale Jacobs, emerge evidente il contrasto tra il livello elevato di tutela giurisdizionale che la giurisprudenza della Corte richiede ai sistemi giuridici nazionali e l'accesso limitato dei singoli ai giudici comunitari, al punto tale che al riguardo sembra configurarsi un "doppio criterio", la cui possibilità è stata peraltro esplicitamente negata dalla Corte[243].

A fronte dell'innovatività e della ricchezza di argomentazioni dell'interpretazione estensiva seguita dal Tribunale e dagli avvocati generali, la Corte di giustizia ha comunque perseverato nel proprio atteggiamento rigoroso ed ha dichiarato irricevibili i ricorsi di annullamento proposti nelle menzionate cause. Nella causa *Greenpeace*, la Corte ha posto alla base della propria decisione la conformità della stessa alla propria costante giurisprudenza. Nel caso *Jégo-Quéré*, la Corte non ha accolto la ricostruzione dell'interesse individuale delineata dal Tribunale [244] (e, soprattutto, l'implicito invito a rivedere la configurazione dello stesso secondo un approccio sostanzialistico ed evolutivo), invocando segnatamente il rispetto della lettera dell'art. 230, par. 4, del TCE (oggi, art. 263 del TFUE). In particolare, la Corte ha affermato che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel fornire la menzionata interpretazione, in quanto la stessa si risolverebbe, sostanzialmente, nello snaturamento del requisito del pregiudizio individuale di cui all'art. 230, par. 4, del TCE. La Corte ha inoltre richiamato gli artt. 241 del TCE (oggi art. 277 del TFUE) e 234 del TCE (oggi art. 267 del TFUE), in virtù dei quali l'effettività della tutela sarebbe comunque assicurata, in quanto i rimedi previsti dalle menzionate disposizioni integrerebbero un sistema completo di tutela, inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, affidato al giudice comunitario. Sulla base di questa premessa, la Corte ha finito per trasferire sugli Stati membri il compito di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale, spettando agli stessi- osserva la Corte- "prevedere un sistema di

[243] Si pensi alla tutela cautelare, rispetto alla quale la Corte ha espressamente negato la possibilità di ammettere un doppio criterio. Nella sentenza del 21 febbraio 1991, resa nelle cause riunite C-143/88 e C-92/89, punto 20, la Corte afferma, infatti, che: "La tutela cautelare garantita dal diritto comunitario ai singoli dinanzi ai giudici nazionali non può variare a seconda che essi contestino la compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario oppure la validità di norme del diritto comunitario derivato, vertendo la contestazione, in entrambi i casi, sul diritto comunitario medesimo".

[244] Cfr., sul punto, M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 61.

rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva"[245]. A sostegno di tale affermazione, la Corte invoca il principio di leale collaborazione di cui all'art. 10 del TCE (oggi, l'art. 4 del TUE)[246], in virtù del quale "i giudici nazionali sono tenuti, per quanto possibile, ad interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario di portata generale, eccependo l'invalidità di quest'ultimo"[247]. Va, peraltro, evidenziato come la Corte compia un'ammissione che appare piuttosto sconcertante, in base alla quale un ricorso di annullamento dinanzi al giudice comunitario potrebbe non essere, in ogni caso, esperibile, anche se risultasse che le norme procedurali nazionali non autorizzino il singolo a contestare la validità dell'atto comunitario controverso se non dopo averlo violato[248]. Dalle considerazioni che precedono, appare evidente l'incongruenza tra ciò che la Corte "predica" (nei confronti degli Stati membri) e ciò che la stessa "pratica"[249].

Affermazioni non dissimili non sono presenti anche nella sentenza con cui la Corte ha deciso la causa *UPA*, nella quale il giudice europeo ammette che il requisito dell'interesse individuale debba essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva e tenendo conto delle diverse circostanze atte a individuare un ricorrente, ma soggiunge come "una tale interpretazione non può condurre ad escludere il requisito di cui trattasi, espressamente previsto dal Trattato, senza eccedere le competenze attribuite da quest'ultimo ai giudici comunitari. […] spetta, se del caso, agli Stati membri, in conformità dell'art. 48 UE, riformare il sistema attualmente in vigore"[250].

E' interessante notare come nelle menzionate decisioni la Corte non consideri più il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale quale strumento per realizzare

[245] Così la sentenza della Corte di giustizia, resa nella causa C-263/02, punto 31. Si veda anche la sentenza resa nella causa UPA, punto 41.
[246] Così la sentenza della Corte nella causa C-263/02, punto 32.
[247] Cfr. anche la sentenza della Corte nella causa UPA, punto 42.
[248] Cfr. anche la sentenza della Corte nella causa UPA, punto 34.
[249] Il periodo richiama quanto affermato da M. Eliantonio nel corso del seminario svolto il 18 febbraio 2013 presso l'Università degli studi di Roma La Sapienza, dal titolo *Legittimazione attiva per la tutela ambientale di fronte ai giudici europei e nazionali*.
[250] Così la sentenza della Corte nella causa *UPA*, punto 44.

principalmente la concreta applicazione del diritto europeo negli Stati membri, ma quale mezzo attraverso cui assicurare innanzitutto ai singoli il diritto fondamentale ad un ricorso effettivo. Peraltro, la Corte non fa scaturire da detta configurazione le dovute conseguenze e, nel rimettere agli Stati membri il compito di assicurare il rispetto del menzionato principio, finisce implicitamente per imputare ai sistemi giuridici nazionali la responsabilità del descritto vuoto di tutela per i singoli[251].

In ogni caso risulta evidente come il rinvio operato dalla Corte ai sistemi giuridici nazionali per porre rimedio al *deficit* di tutela dei singoli nei confronti degli atti generali adottati dalle istituzioni europee "suona come implicita ammissione di una lacuna nel sistema giurisdizionale dell'Unione"[252]. Peraltro, alle affermazioni rese dalla Corte nella causa *UPA* sembra in un certo senso arrendersi anche l'avvocato generale Jacobs, allorchè afferma come, sebbene l'interpretazione tradizionale del concetto di interesse individuale conduca a risultati insoddisfacenti rispetto al diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale, detto risultato "costituisce l'inevitabile conseguenza delle limitazioni imposte, a giudizio della Corte, dall'attuale formulazione dell'art. 230, par. 4. […]", per pervenire alla conclusione che "le necessarie riforme al sistema comunitario di sindacato giurisdizionale dipendono quindi dall'azione degli Stati membri diretta a modificare le disposizioni del Trattato"[253].

A ben vedere, lo schema interpretativo delineato dalla Corte può generare un vuoto di tutela, così come divergenti livelli di protezione[254]. Da un lato, infatti, la Corte riconosce una certa discrezionalità ai giudici nazionali, allorchè afferma che gli stessi siano tenuti ad interpretare e applicare le norme procedurali nazionali in modo da soddisfare il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale "per quanto possibile" e, quindi, con un certo margine di flessibilità. Dall'altro lato, nel rimettere ai giudici nazionali il compito di garantire il mezzo nazionale di ricorso, la Corte finisce per favorire divergenze nel livello di tutela[255].

---

[251] Sul punto, si veda M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 62, la quale osserva come ciò manifesti il "preconcetto comunitario, incline a guardare con scetticismo e diffidenza ai meccanismi di protezione giurisdizionale predisposti dagli Stati membri".

[252] M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 62.

[253] Cfr. le conclusioni presentate nella causa C-263/02, *Jégo-Quéré*, punto 46.

[254] In merito a questa osservazione si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 280.

[255] *Ibidem*, p. 288.

L'indirizzo interpretativo seguito dalla pressochè unanime giurisprudenza europea ha incontrato le critiche di buona parte della dottrina. In particolare, si è evidenziato[256] come la tradizionale interpretazione restrittiva dei criteri dello *standing* in base al c.d. *Plaumann test* sia forgiata sui tradizionali diritti individuali e sugli interessi personali e, quindi, mal si attaglia (oltre alle evidenziate esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva) ai casi ambientali, che per loro natura sono sostenuti da interesse di più soggetti e riguardano la protezione di beni comuni. In particolare, l'applicazione del rigoroso orientamento interpretativo finisce nella sostanza per escludere automaticamente le ONG ambientaliste dal novero dei soggetti legittimati ad agire, atteso che le stesse si occupano del pubblico interesse e non solo della protezione degli interessi dei singoli in quanto tali. Peraltro, il diritto ambientale- più di altri campi del diritto- richiede meccanismi che ne assicurino l'effettività, considerato che "*environment has no voice of its own*"[257]. Ciò rende necessario che le misure volte alla protezione dell'ambiente siano suscettibili di effettiva applicazione giudiziaria. In proposito, si osserva come le ONG diano espressione all'interesse collettivo e posseggano in genere un livello di esperienza tecnica di cui gli individui sono di massima sprovvisti. Inoltre, le azioni intentate dalle ONG hanno il pregio di prevenire il fiorire di molteplici reclami individuali, semplificando il contenzioso e svolgendo un ruolo importante nella diffusione delle informazioni e nella promozione della consapevolezza del pubblico sulle problematiche ambientali. In definitiva, l'atteggiamento della giurisprudenza della Corte di giustizia appare ancor più problematico proprio in considerazione della circostanza che la legittimazione ad agire delle ONG in un certo senso bilancia la scelta della Convenzione di non imporre il ricorso ad un'azione popolare in campo ambientale. L'indirizzo interpretativo in discorso non è certamente conforme, ad avviso della menzionata dottrina, alla Convenzione, che viceversa incoraggia un'interpretazione estensiva dei requisiti sullo *standing*. Del resto si osserva che, essendo la Convenzione vincolante anche nei confronti delle istituzioni europee, i giudici comunitari siano obbligati ad interpretare le disposizioni della Convenzione seguendo le medesime indicazioni fornite

[256] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 289.
[257] Così L. Krämer, *The Environmental Complaint in the EU*, (2009) 6 JEEPL 13, 25.

ai giudici nazionali al riguardo. Ad avviso della dottrina in discorso, il dettato normativo non impone l'adozione dell'interpretazione restrittiva seguita dalla giurisprudenza europea e, pertanto, la Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe- anche in assenza di una modifica del TFUE sul punto, che resta comunque auspicabile- "*cross the Rubicon*" senza oltrepassare i limiti posti alle proprie prerogative giudiziarie[258].

Del resto, in termini fortemente critici nei confronti dell'interpretazione restrittiva basata sulla dottrina *Plaumann* si è espresso anche il *Compliance Committee* della Convenzione[259], che- come si è precisato nel paragrafo dedicato all'analisi di detto meccanismo di controllo della Convenzione- in relazione ad una comunicazione concernente la *compliance* dell'Unione europea ha osservato "*with regard to access to justice by members of the public, […]that if the jurisprudence of the EU Courts, as evidenced by the cases examined, were to continue, unless fully compensated for by adequate administrative review procedures*[260]*, the Party concerned would fail to comply with article 9, paragraphs 3 and 4, of the Convention*". In tale occasione, il Comitato si è pronunciato anche sulla modifica apportata all'art. 230 del TCE dal Trattato di Lisbona e confluita nell'art. 263 del TFUE, affermando come i tempi fossero prematuri per poter esprimere un giudizio, in quanto non si era ancora

[258] Si osservi che la dottrina in discorso non ritiene che le ONG possano automaticamente adire i giudici europei per proteggere gli interessi ambientali.

[259] Si tratta delle *findings and recommendation* del 14 aprile 2001 recate dal documento ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add. 1, adottate a seguito della comunicazione ACCC/C/2008/32, presentata dalla ONG *ClientEarth* e da altri soggetti (ONG e individui). In particolare, il comunicante "*alleges that by applying the 'individual concern' standing criterion for private individuals and NGOs that challenge decisions of EU institutions before the Court of Justice of the European Union (the European Court of Justice (hereinafter the ECJ) and the General Court or Court of First Instance (CFI)) (hereinafter, collectively, the EU Courts), the EU fails to comply with article 9, paragraphs 2–5, of the Convention. The communication further alleges that the law adopted by the EU in the form of a regulation in order to comply with the provisions of the Convention4 (hereinafter the Aarhus Regulation), fails to grant to individuals or entities, other than NGOs, such as regional and municipal authorities, access to internal review; and that the scope of this internal review procedure is limited to appeals against administrative acts of an individual nature. As a result, the EU fails to comply with article 3, paragraph 1, and article 9, paragraph 2, of the Convention. Finally, the communication alleges that by charging the applicants before the EU Courts with expenses of an uncertain and possibly prohibitive nature in the event of the loss of their case, the EU fails to comply with article 9, paragraph 4, of the Convention. Additionally, the communication alleges also a breach of article 6 by not providing for public participation, and related access to justice, in decision-making related to certain decisions taken by EU institutions"*.

[260] In merito alle criticità che la *review procedure* prevista dal Regolamento di Aarhus presenta si è già detto. In ogni caso si ritiene che il ricorso al giudice contro la decisione sul ricorso amministrativo sia un rimedio indispensabile per un regime di protezione del privato effettivo e pieno (sul punto cfr. L. De Lucia, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2, 2013, p. 364). Il legame tra la procedura di riesame interno, prevista dal citato Regoamento, e il procedimento giudiziario, di cui all'articolo 12 del medesimo, è evidenziato dal Parlamento e del Consiglio nella causa T-396/09 (cfr. il punto 71 della sentenza del Tribunale del 14 giugno 2012).

registrata una prassi sufficiente in merito all'applicazione della predetta modifica normativa, tale da poter affermare che la giurisprudenza della Corte di giustizia avesse cambiato il proprio orientamento. Di tale modifica e della relativa portata si dirà nel paragrafo seguente.

3) LA MODIFICA INTRODOTTA CON L'ART. 263, PAR. 4, DEL TFUE DAL TRATTATO DI LISBONA: PORTATA E QUESTIONI

Il timore che la difficoltà di impugnare atti europei generali potesse costituire una minaccia alla piena efficacia del diritto europeo e, al contempo, al principio della pienezza della tutela giurisdizionale dei singoli, ha indotto il legislatore comunitario ad intervenire in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, anche attraverso la modifica della disposizione relativa alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati [261]. Detta modifica rappresenta, secondo una parte della dottrina[262], il frutto dell'influenza esercitata sul diritto europeo dalle tradizioni dei sistemi giurisdizionali degli Stati membri, quale espressione tipica di quel processo circolare, in cui il diritto europeo influenza gli ordinamenti giuridici nazionali e questi a loro volta stimolano l'ordinamento europeo.

Nel presente paragrafo si verificherà in che misura i limiti all'effettività della tutela giurisdizionale appena descritti siano Stati risolti con la modifica apportata dal Trattato di

[261] Nelle proprie conclusioni, presentate nella causa C-583/11, *Inuit*, l'avvocato generale Kokott descrive la modifica in termini di "reazione" alla giurisprudenza europea conforme alla dottrina *Plaumann*. In proposito, si consideri che la portata dell'interpretazione restrittiva del requisito dell'incidenza individuale nell'ambito del ricorso di annullamento è stata in parte attenuata mediante il riferimento alla nozione di "cerchia chiusa di soggetti". In particolare, dall'analisi della giurisprudenza emerge il costante orientamento in base al quale, da un lato, la mera possibilità di determinare il numero o l'identità dei soggetti ai quali si applica un provvedimento non comporta che tali soggetti debbano essere considerati individualmente interessati dal provvedimento, qualora tale applicazione sia effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto considerato; dall'altro, ove la decisione riguardi un gruppo di soggetti identificati o identificabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo, questi soggetti possono essere individualmente interessati da tale atto in quanto facenti parte di una cerchia ristretta, segnatamente nel caso in cui la decisione modifica i diritti acquisiti dal singolo prima dell'adozione della stessa. In definitiva, secondo la menzionata giurisprudenza, la sussistenza dell'interesse indivudale, ai sensi dell'art. 263 del TFUE, dipende dal carattere personalizzabile o, al contrario, obiettivo del criterio che permette di determinare i membri del gruppo. In altri termini, se la decisione riguarda un gruppo di soggetti e tali soggetti sono individuati in base a criteri oggettivi, che possono essere soddisfatti da un numero imprecisato di persone, tali soggetti non vanno considerati come individualmente interessati. In proposito, si vedano la sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, resa nella causa C-132/12P, *Stichting Woonpunt*, punti 58-59; la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, resa nella causa C-274/12 P, *Telefónica*, punto 47; la sentenza del 13 marzo 2008, C-125/06 P, *Infront WM*, punti 71-72.

[262] M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., pp. 6-7.

Lisbona all'art. 230, par. 4, del TCE, divenuto- in seguito all'entrata in vigore del citato Trattato- l'art. 263, par. 4, del TFUE[263].

La menzionata modifica ha comportato l'aggiunta di una nuova specifica ipotesi di legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati, concernente gli atti regolamentari. In particolare, il nuovo quarto paragrafo dell'art. 263 del TFUE stabilisce che "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, *e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione*"[264] e siano, quindi, immediatamente applicabili. Come si evince dal testo della disposizione, scompare il riferimento alla necessaria ricorrenza dell'interesse individuale del ricorrente, ai fini del riconoscimento dello *standing*, mentre permane il richiamo alla sussistenza di un suo interesse diretto. In definitiva, a seguito della modifica in discorso, in presenza di un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione, l'indagine sulla legittimazione ad agire del ricorrente non privilegiato non dovrà appuntarsi sulla (necessaria) presenza dell'interesse individuale. Come osserva la dottrina, il criterio dell'interesse individuale viene soppiantato dal requisito della "non necessità di adozione di alcuna misura di esecuzione" dell'atto regolamentare: "dunque, un requisito positivo e sostanziale (l'individualità dell'interesse) viene sostituito da un requisito negativo e formale (l'assenza di misure di esecuzione dell'atto regolamentare)" [265].

[263] Si noti come la prima ipotesi di legittimazione ad agire della persona fisica o giuridica non sia variata a seguito della modifica operata dal Trattato di Lisbona. E' stato ampliato solo l'oggetto dell'impugnazione (l'atto e non più la decisione), in linea con l'approccio sostanzialista seguito in ordine agli atti adottati dalle istituzioni europee, in virtù del quale ai fini dell'impugnazione non rileva tanto la qualificazione formale dell'atto, quanto il suo reale contenuto.

[264] In corsivo la modifica d'interesse. Per la nozione di atti di esecuzione si veda V. Cerulli Irelli, *Gli Atti dell'Unione*, cit., p. 313 ss.. Un esempio di atto regolamentare che comporta misure di esecuzione (e, quindi, escluso dall'ambito di applicazione del nuovo art. 263, par. 4, del TFUE) è la decisione della Commissione che determina i parametri di riferimento di prodotti da applicare per il calcolo dell'assegnazione di quote di emissioni, di cui alla causa T-381/11, *Eurofer*, decisa con sentenza del 4 giugno 2012; un esempio di atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione è il regolamento della Commissione che istituisce misure per la ricostituzione dello *stock* di naselli e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca, di cui alla causa T-177/01, *Jégo-Quéré*, decisa con sentenza del 3 maggio 2002. Si consideri che secondo la Corte di giustizia nel valutare se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, si deve far riferimento alla posizione del ricorrente ed, inoltre, occorre riferirsi esclusivamente all'oggetto del ricorso (cfr. Corte di giustizia, sentenza 27 febbraio 2014, C-132/12P, *Stichting Woonpunt*, punti 50-51 e sentenza 19 dicembre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-274/12 P, *Telefónica*, punti 30-31).

[265] M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., pp. 24-25.

A ben vedere (e fatto salvo il limite oggettivo presente nella disposizione), la modifica va anche oltre le istanze della dottrina, dell'avvocato generale Jacobs nel procedimento *UPA* e del Tribunale di prima istanza nel caso *Jégo-Quéré*, volte all'ampliamento dell'interpretazione del requisito dell'interesse individuale, perché non si richiede più la sussistenza dello stesso. Peraltro, la modifica finisce in tal modo per non essere risolutiva, proprio perché non risponde alla questione di quali debbano essere gli elementi e le circostanze in presenza dei quali si possa ritenere sussistente l'interesse individuale di un soggetto diverso dal destinatario dell'atto[266].

La previsione- dalla "formulazione alquanto oscura"[267]- mira essenzialmente a risolvere i problemi generati- nella vigenza della precedente norma- dalla pressochè impossibile dimostrazione dell'interesse individuale, nel caso dei regolamenti non comportanti misure di esecuzione (essendo indirizzati agli Stati membri), rispetto ai quali, viceversa, la dimostrazione dell'interesse diretto è in *re ipsa*, attesa l'immediata applicabilità degli stessi (e conseguente lesione diretta).

Si consideri che l'entità dell'estensione della legittimazione attiva dei singoli operata dalla nuova disciplina è dibattuta in dottrina e in giurisprudenza[268]. Per comprendere la reale incidenza della modifica sulla questione concernente lo *standing*[269] dei ricorrenti non privilegiati occorre chiarire innanzitutto l'ambito oggettivo di operatività della norma, che si riferisce solo agli atti regolamentari che non necessitano di atti applicativi per la loro esecuzione. Come evidenziato dall'avvocato generale Kokott nella causa *Inuit*, se il caso

[266] Sul punto osserva A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 287 come "una modifica del Trattato avrebbe potuto muovere, tuttavia, da una diversa costruzione, riformando i presupposti di ricevibilità in modo da privilegiare in modo più decisivo il ricorso di annullamento rispetto ai rimedi offerti negli ordinamenti nazionali".

[267] Così, A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 256, che evidenzia al contempo la chiarezza della volontà dei redattori del Trattato di voler evitare lacune nella tutela giurisdizionale.

[268] In proposito, si veda, L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, cit., p. 355 ss.

[269] La nuova disposizione pone una serie di questioni, ulteriori rispetto a quelle esaminate nel presente lavoro. Tra gli interrogativi suscitati dalla nuova previsione, vi è quello del tipo di rapporto che intercorre tra il rimedio diretto e quello indiretto (l'impugnazione proposta ex art. 263, par. 4, del TFUE per tali atti è preclusiva della diversa via della contestazione incidentale); la tipologia di atti regolamentari contemplati dalla norma, in base alla nuova partizione degli atti normativi contenuta negli artt. 290 e 291 del TFUE; cosa debba intendersi per misure di esecuzione. In merito alle questioni generate dalla nuova disposizione si veda B. Marchetti, *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 6, 1471 ss..

Jégo-Quéré e il caso *UPA* fossero stati decisi alla stregua della nuova disposizione, solo il primo sarebbe rientrato nell'ambito di applicazione della previsione in discorso, in quanto verteva su un regolamento esecutivo della Commissione, che avrebbe potuto essere considerato quale atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione. Viceversa, la causa *UPA* concerneva un regolamento che ai sensi del TFUE andrebbe adottato con procedura legislativa ordinaria e rappresenterebbe quindi un atto legislativo. Pertanto, ai sensi dell'articolo 263, par. 4, del TFUE, non vi sarebbe alcuna possibilità per le persone fisiche e giuridiche di ricorrere contro tale regolamento dinanzi ai giudici dell'Unione.

In proposito, osserva la dottrina[270] che "proprio le decisioni che hanno ispirato la modifica consentono di individuarne l'ambito applicativo: con essa dovrebbero diventare impugnabili gli atti generali delle istituzioni aventi efficacia lesiva diretta ma non individuale. Non si tratta di decisioni mascherate da regolamento[271] né di regolamenti che si comportano verso taluni come decisioni (*Codorniu*), ma di veri e propri atti a contenuto generale e astratto per i quali il meccanismo della contestazione indiretta (in via pregiudiziale o in via di eccezione) non può essere azionato per mancanza dell'atto applicativo. Ogni atto regolamentare che stabilisca divieti o imponga obblighi a una categoria generale di soggetti diviene attaccabile, dunque, ai sensi dell'art. 263 quarto comma se sia dimostrato che colpisce direttamente il soggetto e che non abbisogna di specifiche misure di esecuzione".

Parte della dottrina[272] osserva come la modifica in discorso- che rappresenta un tentativo di affrontare la grave lacuna presente nel sistema giurisdizionale europeo- presenti due aspetti controversi, legati rispettivamente alle nozioni di atto regolamentare, che non compare nel TFUE, e di "misura d'esecuzione", alquanto ambigua. Sebbene la tesi prevalente ritenga che l'atto regolamentare sia l'atto diverso dall'atto legislativo[273], la dottrina in discorso sostiene che sia possibile un'intepretazione estensiva di detta nozione alla luce del principio di

[270] *Ibidem*, par. 3.

[271] L'Autrice si riferisce, ad esempio, alle decisioni rese nei casi *Roquette* (29 ottobre 1980, in causa 138/79) e *NTN Toyo Bearing Company* (29 marzo 1979, in causa 113/77), in cui la Corte ha riconosciuto lo *standing* ad impugnare un regolamento quando questo, seppure redatto in termini generali, costituisce in realtà una decisione collettiva riguardante i destinatari designati nominativamente.

[272] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit..

[273] Gli atti non legislativi sono gli atti delegati e gli atti di implementazione o di esecuzione. In proposito, si veda V. Cerulli Irelli, *Gli Atti dell'Unione*, cit., p. 313 ss..

effettività della tutela, anche se sul punto auspica un chiarimento da parte della Corte di giustizia. In ogni caso, a fronte del tradizionale approccio restrittivo seguito dalla Corte in merito al *locus standi*, si ritiene che i tempi non siano ancora maturi per formulare conclusioni in proposito.

In merito al secondo requisito, si osserva[274] come l'impatto dell'emendamento potrebbe essere limitato, dato che la maggior parte delle disposizioni ambientali richiedono l'adozione di misure di esecuzione (si pensi alle direttive che necessitano di una trasposizione da parte degli Stati membri). Ne consegue che dalla modifica potrebbe derivare solo un modesto beneficio per il sistema giudiziario europeo nell'ambito della materia ambientale, sebbene i requisiti previsti dalla nuova disposizione dovranno comunque essere interpretati in modo coerente con la Convenzione. Ciò vale anche in relazione al criterio dell'interesse diretto[275], richiesto pur sempre dalla nuova disposizione, in quanto se tale criterio viene interpretato restrittivamente, allora lo *standing* continuerà ad essere fortemente limitato.

Secondo altro indirizzo dottrinario[276], la modifica recata dall'art. 263, par. 4, del TFUE non ha l'effetto di rendere il sistema giurisdizionale europeo conforme agli obblighi previsti dalla Convenzione, in quanto, a ben vedere, la stessa non incide in modo significativo sulla legittimazione ad agire delle ONG ambientaliste. Ciò induce a precisare che l'interpretazione estensiva dei criteri sullo *standing* non solo possibile, ma nei fatti necessaria, atteso che il *test Plaumann* non è imposto dal Trattato, ma rappresenta esclusivamente il frutto dell'interpretazione (rigorosa) della locuzione "*individual concern*" fornita dal giudice europeo. In merito alla modifica, la dottrina in discorso[277] precisa che la nozione di "*regulatory act*" non sia definita nel Trattato e che la stessa si possa desumere dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che aveva anche l'obiettivo di

[274] Cfr. C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit..

[275] S. Marsden, *Direct Public Access to EU Courts: Upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee*, *Nordic Journal of International Law*, 81 (2012).

[276] Cfr. M. Eliantonio, *Towards an ever dirtier Europe? The restrictive standing of environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, in *Croatian Yerbook of European Law and Policy*, 7 (2011).

[277] M. Eliantonio, *Legittimazione attiva per la tutela ambientale di fronte ai giudici europei e nazionali*, seminario tenuto il 18 febbraio 2013 presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente coordinato dal Prof. A. Clarizia.

ridefinire il quadro delle fonti del diritto europeo. In esso si distingueva tra leggi europee (i regolamenti), leggi quadro europee (le direttive) e atti regolamentari (gli atti di implementazione delle leggi europee e delle leggi quadro europee). Ad avviso della dottrina in esame, l'atto regolamentare sarebbe un atto non legislativo con applicazione generale[278], cioè un atto che non è stato emanato con procedura legislativa (la vecchia codecisione, nel cui processo decisionale erano coinvolti il Parlamento e il Consiglio con uguali poteri). Detta dottrina ritiene che nella locuzione "*regulatory act*" vadano certamente inclusi i regolamenti delegati e i regolamenti di implementazione (art. 290 e art. 291, par. 3, del TFUE), nonché le decisioni di portata generale[279], mentre esclude che vi rientrino gli atti adottati con procedura legislativa. Inoltre, la circostanza che la nuova norma sullo *standing* degli individui riguardi gli atti regolamentari che "non comportano alcuna misura d'esecuzione", induce a ritenere che molte misure ambientali ricadano al di fuori della previsione di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE. Infatti, nell'ambito della nuova disposizione non rientrano le direttive, che- anche ove siano adottate con la procedura non legislativa- per definizione richiedono l'intervento di ulteriori misure per la loro esecuzione [280]; non vi ricadono molte delle decisioni, in quanto- seppure adottate con la procedura non legislativa (ciò rappresenta la regola)- nella maggior parte dei casi non hanno applicazione generale oppure abbisognano di misure di esecuzione a livello nazionale; infine, non vi rientrano i regolamenti adottati con procedura legislativa, perché non sono atti regolamentari, nonché i regolamenti che, sebbene adottati con procedura non legislativa, richiedono l'intervento di misure di esecuzione (che non sono misure di trasposizione, ma misure di esecuzione del regolamento)[281]. In definitiva, ad avviso della menzionata dottrina la nuova formulazione dell'art. 263, par. 4, TFUE incide su un modesto numero di misure ed azioni dell'Unione

[278] La giurisprudenza europea ritiene che un atto abbia portata generale quando si applica a situazioni determinate obiettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale ed astratto (cfr. causa T-262/10, *Microban*).

[279] Un esempio di atto regolamentare, quale atto non legislativo con applicazione generale, è un atto delegato che completa un regolamento con valore legislativo, mentre non è atto regolamentare la decisione della Commissione in materia di concorrenza, perché non ha applicazione generale.

[280] In definitiva, non sarà mai soddisfatto il criterio in base al quale l'atto regolamentare non deve comportare alcuna misura di esecuzione e quindi troverà applicazione il *test Plaumann* e occorrerà verificare la ricorrenza del requisito dell'interesse individuale.

[281] Si pensi al caso in cui gli Stati membri sono chiamati a designare l'autorità competente, ad individuarne i poteri, etc..

europea e induce a sostenere che con il Trattato di Lisbona non sia cambiato molto in materia di *standing*, se non in relazione ai regolamenti e alle decisioni adottati con procedura non legislativa, che hanno applicazione generale e non richiedono alcuna misura di esecuzione. Atteso che la maggior parte dei casi concernenti la materia ambientale non ricadono nell'ambito di applicazione della nuova disposizione, per gli stessi continuerà ad applicarsi il *test Plaumann* e, quindi, a richiedersi la ricorrenza del requisito dell'interesse individuale, con conseguente negazione della legittimazione ad agire per le ONG ambientaliste. Tali considerazioni confermano, quindi, l'esigenza che i giudici europei modifichino la loro interpretazione rigorosa sul *locus standi*, non occorrendo a tal fine intervenire necessariamente sul Trattato. Ove l'orientamento restrittivo non fosse abbandonato, le vie da percorrere potrebbero essere di due tipi[282]: operare una modifica del Trattato, mediante l'aggiunta di un ulteriore paragrafo all'art. 263 del TFUE, in base al quale le ONG che abbiano i requisiti previsti dal Regolamento di Aarhus non devono provare di essere individualmente interessate; in alternativa, creare un giudice specializzato per le questioni ambientali, per adire il quale non sia necessario provare i requisiti di legittimazione richiesti dall'art. 263, par. 4, del TFUE.

Pur convenendo con la riferita dottrina in merito alla modesta portata della modifica introdotta dall'art. 263, par. 4, del TFUE, che lascia comunque impregiudicata la questione relativa all'interpretazione del requisito dell'interesse individuale in tutti i casi in cui non opera il criterio di legittimazione attiva, previsto dalla nuova disposizione, va precisato, tuttavia, come la evidenziata criticità connessa alla mancata inclusione degli atti legislativi[283], nel novero degli atti impugnabili in base al nuovo criterio sullo *standing*[284],

[282] Cfr. M. Eliantonio, *Towards an ever dirtier Europe? The restrictive standing of environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, cit., par. 4. Si vedano anche M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe*, cit.

[283] Si consideri che il Trattato di Lisbona ha utilizzato un criterio esclusivamente procedurale per definire gli atti legislativi. Ai sensi dell'articolo 289, par. 3, del TFUE, infatti, sono atti legislativi gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa. In proposito, si veda V. Cerulli Irelli, *Gli Atti dell'Unione*, cit., p. 313 ss..

[284] Ritiene che l'atto regolamentare debba essere interpretato come atto di portata generale, sia esso atto legislativo o meno, l'avvocato generale Wathelet nelle conclusioni presentate il 29 maggio 2013 nella causa C-132/12 P (punto 65). Wathelet sostiene che l'ulteriore condizione, rappresentata dalla circostanza che l'atto non comporti misure di esecuzione, vada intesa come mera spiegazione del requisito dell'incidenza diretta (punto 76). La predetta causa è stata decisa di recente dalla Corte di giustizia con la sentenza del 27 febbraio 2014.

non comporti una riduzione di tutela rispetto alla disciplina recata dalla Convenzione, in quanto ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 9, par. 3, e 2, par. 2, lett. d), della Convenzione, tra le autorità pubbliche, i cui atti od omissioni possono essere impugnati ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione- qualora violino il diritto ambientale nazionale- non figurano gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere (giudiziario o) legislativo. Viceversa, la nuova disposizione lascia fuori dal proprio ambito applicativo gli atti generali che comportano misure di esecuzione, che invece sono inclusi nel novero degli atti impugnabili ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, atteso che tale disposizione si riferisce sia agli atti individuali, sia a (tutti) gli atti generali, come ha chiarito di recente la giurisprudenza europea[285].

Anche la Corte di giustizia ha avuto modo di esprimersi sulla modifica introdotta con l'art. 263, par. 4, del TFUE, pronunciandosi sulla questione controversa relativa alla nozione di "atto regolamentare", del quale ha fornito la propria interpretazione nella recente sentenza del 3 ottobre 2013, resa nella causa C-583/11 (c.d. *Inuit*)[286], concernente un regolamento sul commercio dei prodotti derivati dalla foca, che ad avviso dei ricorrenti avrebbe dovuto essere annoverato nella categoria degli atti regolamentari, impugnabili ai sensi della nuova disposizione recata dall'art. 263, par. 4, del TFUE, pur se avente natura legislativa. In tale occasione la Corte di giustizia- confermando l'interpretazione del Tribunale- ha precisato che[287] la nozione di "atti regolamentari", di cui all'articolo 263, par. 4, terza parte di frase, del TFUE, ha una portata più limitata rispetto a quella di "atti" utilizzata all'articolo 263, par. 4, prima e seconda parte di frase, del TFUE. Secondo la Corte, gli atti regolamentari rappresentano una nozione più ristretta degli atti di portata generale, nei quali rientrano anche gli atti legislativi, che non risulterebbero quindi ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 263, par. 4, del TFUE. Quest'ultima norma ha riprodotto testualmente

[285] Si vedano le sentenze del 14 giugno 2012, rese, rispettivamente, nella causa T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* c. Commissione europea, e nella causa T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* c. Commissione europea.

[286] Si tratta della sentenza del 3 ottobre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-583/11. Si vedano anche la sentenza del 4 giugno 2012, resa nella causa T-381/11, *Eurofer*; la sentenza del 25 ottobre 2011, resa nella causa T-262/10, *Microban*; la sentenza resa nella causa T-228/10, *Telefonica*; l'ordinanza del Tribunale 6 settembre 2011, resa nella causa T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami* e a. c. Parlamento e Consiglio, punto 56.

[287] Cfr. la sentenza del 3 ottobre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-583/11, par. 58 e 59.

l’articolo III-365, par. 4, del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa e dai lavori preparatori di tale disposizione risulta che, con la modifica dell’articolo 230, par. 4, del TCE, si intendesse rendere meno restrittivi i requisiti di ricevibilità del ricorso di annullamento dei ricorrenti non privilegiati, lasciando viceversa immutati i requisiti di legittimazione previsti dall’articolo 230, par. 4, del TCE riguardanti gli atti legislativi, per i quali si voleva mantenere un’impostazione restrittiva, basata sempre sulla ricorrenza di entrambi i requisiti dell’interesse diretto ed individuale.

CAPITOLO IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA TUTELA ASSICURATA IN MATERIA AMBIENTALE DAL SISTEMA DI RIMEDI GIURISDIZIONALI DI CUI AGLI ARTT. 263, 267 E 277 DEL TFUE

1) LA GIUSTIFICAZIONE FORNITA DALLA CORTE DI GIUSTIZIA ALL'INTERPRETAZIONE RESTRITTIVA DEL REQUISITO DELL'INTERESSE INDIVIDUALE: LA TUTELA COMPLETA ASSICURATA DAL SISTEMA GIUDIZIARIO EUROPEO E LA FIDUCIA NELLO STRUMENTO DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

Nei paragrafi che precedono sono state evidenziate le criticità dei meccanismi di tutela concernenti i ricorrenti non privilegiati, previsti dall'ordinamento europeo, che da qualche anno sono posti in discussione da più parti[1]. Sebbene le menzionate restrizioni allo *standing* non siano riferibili esclusivamente alla materia ambientale, le peculiarità proprie degli interessi ambientali fanno avvertire, più che in altri ambiti, l'inadeguatezza del tradizionale orientamento restrittivo seguito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a soddisfare le istanze di tutela provenienti da detto settore. E' stato evidenziato[2] come la rigorosa applicazione del *test Plaumann*[3] alla materia ambientale abbia comportato

[1] Del resto va precisato come la stessa Corte di giustizia non abbia celato le proprie perplessità in merito alla compatibilità dei requisiti di legittimazione richiesti per proporre l'azione di annullamento rispetto al principio di tutela giurisdizionale effettiva, come evidenziato dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate nella causa *UPA*, cit., punto 84: "Il graduale movimento verso più ampie possibilità di accesso alla giustizia per i singoli, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE testimonia una crescente accettazione del fatto che dei severi presupposti per la legittimazione ad agire dei singoli non sono più ammissibili. Il fatto che nella sentenza *Greenpeace* la Corte sembri aver lasciato aperta la possibilità di riconoscere la legittimazione ad agire in casi particolari nei quali, altrimenti, la giurisprudenza comporterebbe un diniego di giustizia può essere anch'esso inteso come un riconoscimento dei problemi implicati da tale giurisprudenza". Si è già detto di come la Corte si sia espressa in modo più esplicito in occasione della Conferenza intergovernativa che ha condotto all'adozione del Trattato di Amsterdam, allorchè ha dichiarato che «[c]i si può tuttavia chiedere se l'azione di annullamento, che l'art. 173 del Trattato CE e i corrispondenti disposti degli altri trattati attribuiscono ai singoli solo rispetto agli atti che li riguardino direttamente e individualmente, sia sufficiente a garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva contro le lesioni arrecate ai loro diritti fondamentali dall'attività normativa delle istituzioni".

[2] M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe*, cit., p. 13.

[3] Secondo M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe*, cit., p. 13 "*the application of the test to environmental and health issues means, in practice, that no NGO is ever able to challenge an environmental measure before the EU Courts*".

che ai gruppi di interesse pubblico (i c.d. PIG)[4] sia sempre stata negata la titolarità di un interesse individuale, determinando in alcuni casi una totale assenza di tutela giurisdizionale[5]. Si è visto come, nonostante la modifica introdotta dal Trattato di Lisbona in punto di legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati, permangano forti perplessità in merito alla conformità del sistema giurisdizionale europeo alle previsioni recate dalla Convenzione. In particolare, si è mostrato come la Convenzione accordi uno *status* privilegiato alle ONG e che ciò determini il riconoscimento automatico dello *standing* anche ai fini dell'art. 9, par. 3, del Trattato. In definitiva, a mente della Convenzione, alle ONG che possiedono i requisiti previsti dal diritto nazionale (nel caso dell'Unione europea, dal Regolamento di Aarhus) si dovrebbe consentire di proporre il ricorso di annullamento, senza necessità che l'atto impugnato riguardi direttamente ed individualmente dette organizzazioni.

Ciononostante, la giurisprudenza della Corte di giustizia non solo non ha mai riconosciuto tale legittimazione automatica, ma ha altresì interpretato la possibilità per dette associazioni di "proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato" (art. 12 del Regolamento di Aarhus) come un rinvio implicito all'interpretazione restrittiva seguita dalla stessa in merito al *locus standi* di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE. Del resto, la modifica di quest'ultima disposizione operata dal Trattato di Lisbona non risolve del tutto i problemi relativi al *locus standi*- evidenziati dalla prevalente dottrina e riconosciuti da alcune pronunce del Tribunale, così come dalle conclusioni degli avvocati generali-, in quanto la stessa non riguarda gli atti regolamentari che comportano misure di esecuzione (ipotesi che ricorre di frequente in campo ambientale), dalla cui impugnazione dinanzi al giudice europeo scaturisce, quindi, l'applicazione del *test Plaumann* tanto alle ONG, quanto ai membri del pubblico.

[4] I *Public interest group* (PIGs) sono gruppi (con o senza personalità giuridica) che mirano a proteggere gli interessi pubblici, come l'ambiente.

[5] Sul punto, si veda anche A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 269, secondo cui "sulla base dell'interpretazione fornita dalla Corte riguardo ai presupposti per l'impugnazione da parte delle persone previsti dal Trattato restano prive di legittimazione le associazioni che tutelano interessi collettivi o diffusi", salvo che esse agiscano nell'interesse dei propri associati legittimati all'azione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, va quindi verificato se la giustificazione fornita dalla Corte di giustizia a sostegno del proprio orientamento restrittivo in merito all'interpretazione da dare al requisito dell'interesse individuale possa ritenersi realmente accettabile[6], da un lato, alla stregua dell'evoluzione subita dal principio di effettività della tutela giurisdizionale e della progressiva valorizzazione della componente legata al diritto ad un ricorso effettivo, nonché ai sensi del principio di leale collaborazione e di interpretazione uniforme; dall'altro, in relazione alle specificità proprie del settore della protezione dell'ambiente, per il quale vige uno strumento internazionale come la Convenzione, che riconosce un ruolo primario alla società civile e al diritto procedurale di accesso alla giustizia, nei termini ampiamente illustrati nel presente lavoro.

Come evidenziato, la Corte di giustizia ritiene che i singoli debbano poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico comunitario e che detto diritto ad un ricorso effettivo faccia parte dei principi giuridici generali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sia anche sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU[7]. Secondo la Corte, i requisiti previsti dall'art. 263 del TFUE in merito alla legittimazione dei ricorrenti non privilegiati vanno interpretati alla luce del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sebbene tale interpretazione dell'interesse individuale non possa condurre ad escludere la ricorrenza di detto requisito. Allo scopo di "compensare" il proprio orientamento restrittivo in tema di *locus standi*, la Corte adotta una "visione complessiva"[8] degli strumenti di tutela e sostiene che il

[6] La verifica della giustificazione al proprio orientamento restrittivo, fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, presuppone l'adesione alla soluzione al problema dell'accesso alla giustizia ambientale a livello europeo (prospettata da una parte della dottrina e della giurisprudenza del Tribunale, nonchè da alcuni avvocati generali), rappresentata dal mutamento dell'orientamento restrittivo seguito dalla Corte di giustizia a quadro giuridico invariato. le altre soluzioni sono rappresentate dalla modifica dell'art. 263 del TFUE e dall'istituzione di un Tribunale specializzato competente a decidere le controversie in materia ambientale. Sul punto si vedano anche M. Eliantonio, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T.N.B.M. Spronken, A. Berlee, *Standing up for your right(s) in Europe*, cit., p. 116. In merito alla ragione che giustifica l'istituzione di corti specializzate europee (ravvisabile nell'allegerimento del carico di lavoro del Tribunale e della Corte di giustizia per rami autonomi del diritto europeo oppure nell'adeguamento delle forme della protezione giurisdizionale alla specificità di alcuni settori) si veda L. De Lucia, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 364-365.

[7] Cfr., per tutte, la sentenza della Corte di giustizia del 1° aprile 2004, resa nella causa C-263/02, *Jego-Quere*, punto 29.

[8] Così A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 274, la quale osserva come "muovendo da tale concezione, la Corte ha considerato due diverse prospettive che, assicurando completezza al sistema di tutela, portano ad escludere una violazione del diritto fondamentale. In primo luogo,

Trattato- mediante gli artt. 263 del TFUE (ex 230 del TCE) e 277 del TFUE (ex 241 del TCE), da un lato, e l'art. 267 del TFUE (ex 234 del TCE), dall'altro- abbia istituito "un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, affidandolo al giudice comunitario"[9]. In particolare, nell'ambito di tale sistema, la Corte afferma che, laddove non si possano impugnare direttamente gli atti delle istituzioni europee, a causa dei requisiti di legittimazione previsti dall'art. 263, par. 4, del TFUE, i ricorrenti non privilegiati abbiano comunque la possibilità di rivolgersi ai giudici nazionali e di indurre questi ultimi- che non possono accertare direttamente l'invalidità di tali atti- a rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale[10]. Ne consegue, ad avviso della Corte, che "spetta, pertanto, agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva"[11] e, a sostegno di tale affermazione, il giudice europeo invoca il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4 del TUE, in base al quale i giudici degli Stati membri sono tenuti ad interpretare e applicare le norme procedurali nazionali relative all'accesso alla giustizia- per quanto possibile- in modo tale da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in tale sede il provvedimento nazionale applicativo dell'atto comunitario, eccependone l'invalidità[12].

---

la Corte ha dato rilievo agli altri rimedi interni al sistema dell'Unione attraverso i quali è possibile ottenere un esame della validità dell'atto", come l'eccezione di legittimità di cui all'art. 277 del TFUE nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per far valere, per esempio, la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. "In secondo luogo [prosegue l'Autrice], la Corte […] richiede, affinchè sia garantito il rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, che tale tutela sia assicurata negli ordinamenti interni allorchè essa non sia ottenibile in base al Trattato […]". L'Autrice evidenzia i limiti di entrambe le soluzioni prospettate come alternative al ricorso di annullamento (cfr. p. 274 ss.).

[9] Si veda la decisione del 19 dicembre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-274/12 P, *Telefonica*, punto 57, secondo cui "[…] mediante gli articoli 263 del TFUE e 277 del TFUE, da un lato, e l'articolo 267 del TFUE, dall'altro, il Trattato FUE ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione […]"; cfr., anche, la sentenza del 3 ottobre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-583/11, *Inuit*, punti 90 e 92, la sentenza della Corte di giustizia del 1° aprile 2004, resa nella causa C-263/02, *Jego-Quere*, punto 30, la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2002, resa nella causa C-50/00 P, *UPA*, punto 40.

[10] Cfr., per tutte, la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2002, resa nella causa C-50/00 P, *UPA*, punto 40.

[11] Così, la sentenza del 25 luglio 2002 della Corte di giustizia, resa nella causa C-50/00, *UPA*, punto 41.

[12] Cfr., per tutte, la sentenza del 25 luglio 2002 della Corte di giustizia, resa nella causa C-50/00, *UPA*, punto 42.

Al riguardo, la dottrina osserva come lo schema interpretativo seguito dalla Corte di giustizia implichi che i giudici nazionali- una volta valutata la non impugnabilità dinanzi al giudice europeo dell'atto contestato- debbano "garantire il mezzo nazionale di ricorso anche in 'deroga' alle norme processuali nazionali"[13]. In ogni caso, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice europeo, non sembra che il richiamo al principio di leale cooperazione si possa spingere fino al punto di imporre agli Stati membri di garantire un accesso al giudice nazionale sebbene non si discuta di un atto dello Stato membro[14]. A ben vedere, è come se la Corte di giustizia non si soffermi adeguatamente a valutare tutte le implicazioni che la sua ricostruzione complessiva dei rimedi offerti per contestare la legittimità di un atto dell'Unione comporti per i giudici nazionali e per i ricorrenti non privilegiati[15]. In particolare, la Corte accetta l'evenienza che il ricorrente non privilegiato non possa agire in sede di ricorso di annullamento dinanzi al giudice europeo e, al contempo, non abbia la possibilità di intentare un'azione dinanzi ai giudici nazionali per contestare la validità dell'atto comunitario[16]. In detta ipotesi (oggi in parte disciplinata dalla nuova previsione recata dall'art. 263, par. 4, del TFUE, la quale riguarda i soli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione), la Corte ritiene che un ricorso di annullamento dinanzi al giudice europeo non sia comunque esperibile, anche laddove risulti che le norme procedurali nazionali non consentano di contestare la validità dell'atto comunitario controverso se non dopo la violazione dello stesso[17]. In definitiva,

[13] Così A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 279.
[14] In proposito, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12 P, *Stichting Woonpunt*, punto 61.
[15] Sul punto di veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 278, la quale osserva- con riguardo alle implicazioni per i cittadini dello schema interpretativo seguito dalla Corte- come la stessa, "ai fini di valutare se il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale sia rispettato, non considera la difficoltà della tutela derivante dalla complessa articolazione del sistema dell'Unione con quelli nazionali; in relazione ad altre questioni la Corte ha invece valorizzato l'esigenza che i singoli possano facilmente conoscere i diritti loro conferiti da norme dell'Unione".
[16] In proposito, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Roemer, presentate il 28 maggio 1963 nella causa C-25/62, *Plaumann*, pp. 238-239, sulla "rassegnazione" alla limitazione del diritto di ricorrere, a fronte del medesimo vuoto di tutela presente nei diritti nazionali. Si veda, inoltre, la sentenza del 25 luglio 2002 della Corte di giustizia, resa nella causa C-50/00, *UPA*, punto 45, in cui la Corte ha escluso che le lacune nel sistema (si pensi al caso in cui il singolo non può attivare la procedura di rinvio pregiudiziale) possano trovare soluzione in una diversa interpretazione dei requisiti del *locus standi* in sede di ricorso di annullamento, occorrendo una modifica del Trattato sul punto.
[17] Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2002, resa nella causa C-50/00, *UPA*, punto 43, in cui la Corte precisa- a giustificazione delle proprie conclusioni- che "non è ammissibile un'interpretazione del regime dei rimedi giurisdizionali come quella sostenuta dalla ricorrente, secondo cui un ricorso diretto di

quindi, nell'ipotesi da ultimo considerata- che residua anche dopo la modifica introdotta con l'art. 263, par. 4, del TFUE, per esempio, nel caso degli atti legislativi [18] - la completezza del sistema di rimedi, invocata dalla Corte, non sussiste e il richiamo ai meccanismi di tutela apprestati dagli Stati membri appare insufficiente- non solo a colmare completamente il menzionato *deficit* di protezione, ma soprattutto- a soddisfare l'esigenza di tutela effettiva e piena, che la materia ambientale richiede. In altri termini, la Corte non fa scaturire dalla menzionata constatazione (del *deficit* di protezione piena ed effettiva) la dovuta conseguenza (della modifica dell'orientamento restrittivo in tema di *locus standi* nel settore ambientale) e, nel rimettere agli Stati membri il compito di assicurare il rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva, finisce implicitamente per imputare ai sistemi giuridici nazionali la responsabilità della descritta lacuna [19] . L'obbligo per gli Stati membri di stabilire rimedi giurisdizionali effettivi- espressamente normato dall'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE- non sembra infatti sufficiente a compensare il bisogno di pienezza di tutela avvertito nei confronti del sistema giurisdizionale europeo, segnatamente laddove si consideri che in materia ambientale- giusta le previsioni della Convenzione- l'effettività della protezione implica non solo un'ampia legittimazione all'accesso alla giustizia, ma anche il riconoscimento di

annullamento dinanzi al giudice comunitario sarebbe possibile se si potesse dimostrare, dopo un esame concreto da parte di quest'ultimo delle norme procedurali nazionali, che queste ultime non autorizzano il singolo a intentare un'azione che gli consenta di contestare la validità dell'atto comunitario impugnato. Infatti, un sistema del genere richiederebbe che, per ogni caso specifico, il giudice comunitario esamini e interpreti il diritto processuale nazionale, il che esulerebbe dalla sua competenza nell'ambito del controllo della legittimità degli atti comunitari".

[18] Il vuoto di tutela che permane rispetto agli atti legisaltivi (si pensi al caso *UPA*, nel quale anche ai sensi del nuovo art. 263, par. 4, del TFUE il ricorrente non riceverebbe alcuna tutela) è confermato dal contenzioso che detti atti generano dinanzi al giudice europeo in sede di ricorso di annullamento, nonché dalle interpretazioni estensive della nozione di "atti regolamentari" (tale da includere anche gli atti legislativi) che, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo art. 263, par. 4, del TFUE, sono state elaborate dalla dottrina (cfr. Poncelet, C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, cit., p. 301, che richiama in proposito il principio di effettività della tutela) e da alcuni avvocati generali (cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12P, punto 65; peraltro, nella decisione del 27 febbraio 2014 resa nella predetta causa C-132/12P, la Corte di giustizia non ha affrontato la questione dell'interpretazione della nozione di atto regolamentare; cfr. punto 54 della sentenza). In ogni caso, si ricordi che ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 9, par. 3, e 2, par. 2, lett. d), della Convenzione, tra le autorità pubbliche, i cui atti od omissioni possono essere impugnati ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione ove violino il diritto ambientale nazionale, non figurano gli organi e le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere (giudiziario o) legislativo.

[19] Cfr. M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 62.

rimedi adeguati, esperibili secondo procedure obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose[20].

In dottrina, è stato evidenziato come l'art. 263, par. 4, del TFUE e l'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE- entrambi introdotti con il Trattato di Lisbona- rappresentino un compromesso, che nel colmare una lacuna presente negli strumenti di tutela dei privati (art. 230, par. 4, del TCE) hanno al contempo confermato il precedente assetto del sistema giudiziario europeo, "fondato su due livelli e caratterizzato da collegamenti cooperativi tra organi giudiziari"[21]. In definitiva, il Trattato di Lisbona, mediante l'introduzione di dette previsioni, ha ribadito l'assetto integrato del sistema di tutela giurisdizionale e la natura composita della giurisdizione comunitaria[22]. La dottrina ha altresì evidenziato l'importanza del ruolo svolto dal giudice nazionale nel sistema giudiziario europeo[23], segnatamente da un punto di vista funzionale, nonché la valenza costituzionale di detto sistema[24]. In particolare, si osserva che, sebbene il giudice nazionale e quello europeo abbiano competenze distinte, "essi devono agire in un contesto unitario: il pluralismo non deve incidere in modo negativo sull'effettività della tutela. Viene quindi in rilievo anche il principio di coerenza che deve improntare, a livello europeo e nazionale, l'insieme dei rimedi giurisdizionali, in modo da evitare lacune (o contraddizioni) nella protezione della sfera dei privati"[25].

Anche alla luce di tali considerazioni, si dubita della completezza e congruità- affermate costantemente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea- del sistema europeo di tutela giurisdizionale nel suo insieme e si ritiene che l'importanza accordata dalla

[20] Cfr. l'art. 9, par. 4, della Convenzione.
[21] Cosi, L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, cit., p. 362.
[22] In proposito, si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 254.
[23] L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, cit., pp. 362-364.
[24] Secondo L. De Lucia, la collocazione dell'art. 19, par. 1, nel Titolo III del TUE, che delinea i tratti essenziali delle singole istituzioni europee, e l'introduzione in detta norma del secondo alinea, accanto al primo- che descrive la struttura e le funzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea- "rappresenta il riconoscimento costituzionale del 'sistema giudiziario europeo'".
[25] Cosi, L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, cit., p. 363-364. In proposito, si veda, per tutte, la decisione del 19 dicembre 2013 della Corte di giustizia, resa nella causa C-274/12 P, *Telefonica*, punto 57, secondo cui "il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è assicurato, come si evince dall'articolo 19, paragrafo 1, del TUE, dalla Corte e dagli organi giurisdizionali degli Stati membri".

giurisprudenza della Corte di giustizia all'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE- inteso quale norma di chiusura[26]- sia superiore all'effettiva portata della disposizione, atteso che la stessa non fornisce (e non potrebbe nemmeno, se letta in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, del TUE nell'accezione evidenziata nel prosieguo) una soluzione esaustiva alle lacune e alle contraddizioni evidenziate, ma si risolve segnatamente nella formalizzazione a livello normativo di un principio già enunciato dalla giurisprudenza europea[27]. Inoltre, sembra che la soluzione accolta con la modifica introdotta nella predetta disposizione e con la previsione recata dal par. 4 dell'art. 263 del TFUE rappresenti un compromesso ancora piuttosto sbilanciato "a carico" degli Stati membri e "in danno" del diritto dei ricorrenti non privilegiati ad un ricorso effettivo (nonché del buon funzionamento del sistema giudiziario europeo), atteso che per assicurare una tutela giurisdizionale efficace tale soluzione fa affidamento segnatamente sulla procedura di rinvio pregiudiziale[28]. A ben vedere, infatti, la soluzione accolta con l'adozione dell'art.

[26] Ritiene che il disposto dell'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE si collochi "in un'ottica di complementarietà e di chiusura" G.Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* cit., p. 49, nota 21.

[27] In proposito, cfr. J. Ziller, *L'armonizzazione deli ordinamenti*, in P. L. Portaluri, (a cura di), *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 40-41, secondo cui la novità recata dall'art. 19, par. 1, secondo alinea, del TUE risiede nel fatto che tale previsione "non fa altro che mettere nel testo del Trattato quello che era già la conseguenza del principio dell'obbligo di leale cooperazione, che, invece, è sempre stato presente nei Trattati di Roma; e si tratta anche in un certo modo della 'codifica' di una giurisprudenza ben stabilita con le sentenze del 1986 *Johnston* (causa 222/84) e del 1987 *Heylens* (causa 222/86) […]". Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12P, punto 60, secondo cui "Taluni affermano tuttavia che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del TUE avrebbe colmato le lacune esistenti. Ciò non corrisponde affatto al vero. L'articolo in parola è infatti soltanto la consacrazione formale di un principio enunciato, nei medesimi termini, dalla Corte stessa nella sua sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit. [punto 41]. L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del TUE non ha quindi aggiunto alcunché al diritto esistente. Ancora una volta, se fosse stato così, la modifica dell'ex articolo 230 CE sarebbe stata inutile". Nella menzionata decisione del 25 luglio 2002, resa nella causa C-50/00 P, *UPA*, punto 41 la Corte di giustizia afferma che "spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva".

[28] Sulla procedura di rinvio pregiudiziale si veda la Corte di giustizia, *Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei Giudici nazionali* 2011/C 160/01, in GUCE del 28 maggio 2011, punto 1, secondo cui "il sistema del rinvio pregiudiziale è un meccanismo fondamentale del diritto dell'Unione europea, che ha per oggetto di fornire alle giurisdizoni nazionali lo strumento per assicurare un'interpretazione e un'applicazione uniformi di tale diritto in tutti gli Stati membri". In dottrina, cfr. D. U. Galetta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in P. L. Portaluri, (a cura di), *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 121 e ss.; G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* Cedam, 2010, p. 309 ss..; P. Pescatore, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte ed i Giudici nazionali*, in *Foro it.*, 1986, 26 ss.; I. Ottaviano, *Profili evolutivi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso una disciplina procedurale uniforme nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea,* 2, 2009, 451 ss.; R. Ciccone, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; C. Schepisi, *Rinvio pregiudiziale*

263, par. 4, del TFUE non riguarda gli atti legislativi (al cui novero appartiene proprio l'atto la cui impugnazione dinanzi al giudice europeo ha dato all'avvocato generale Jacobs l'occasione per formulare le sue conclusioni e provocare la riforma dell'art. 230, par. 4, del TCE[29]) e, soprattutto, non si estende agli atti regolamentari che comportano l'adozione di misure di esecuzione, riponendo una fiducia- si ritiene- eccessiva nel meccanismo del rinvio pregiudiziale[30], nonostante gli evidenziati limiti che lo stesso presenta (ai fini che ci occupano) e le lacune e le contraddizioni che il medesimo non è in grado completamente di risolvere[31]. Sembra che la Corte di giustizia dia per presupposta "una sostanziale equivalenza dei mezzi di tutela in quanto questi sarebbero tutti idonei a soddisfare il diritto ad ottenere tutela giurisdizionale effettiva" [32], mentre "nella prospettiva dei ricorrenti, non si tratta, in realtà, di mezzi che possano ritenersi equivalenti"[33] e lo stesso è a dirsi, più in generale, dal punto di vista del giudice nazionale e, quindi, in definitiva, del buon funzionamento del sistema giudiziario europeo e di una sana amministrazione della giustizia, attese le difficoltà che il giudice nazionale potrebbe incontrare, per esempio, nel valutare se l'atto sia impugnabile ai sensi dell'art. 263, par.

---

obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale, EUT - Edizione Università Trieste, 2003; G. Raiti, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, Giuffrè, 2003.

[29] Sul punto si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12P, punto 58.

[30] In dottrina si osserva che "nello schema interpretativo delineato dalla Corte, la competenza in via pregiudiziale costituisce, quindi, l'anello di congiunzione tra il sistema di tutela giurisdizionale interno all'Unione e quello offerto dagli ordinamenti nazionali […]" (A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 281).

[31] Sulle critiche all'argomento sostenuto dalla Corte, circa la possibilità di soddisfare le istanze di tutela mediante la procedura del rinvio pregiudiziale, e sulla sfiducia verso detto istituto a compensare il menzionato *deficit* di tutela si vedano (oltre alle citate conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, presentate nella causa C-50/00, punti 36 e ss.) le conclusioni dell'avvocato generale Henri Mayras del 27 giugno 1973, rese nella causa C-43/72, p. 1078 e ss., nelle quali l'avvocato generale afferma che l'argomento invocato contro la ricevibilità dell'azione (nel caso di specie si trattava di un'azione di danni) e fondato sull'art. 177 del Trattato (oggi l'art. 267 del TFUE) "[…] tiene poco conto non solo dell'interesse degli amministrati, ma altresì, il che è ancor peggio, del buon funzionamento della giustizia", in quanto l'esigere che gli interessati adiscano dapprima i giudici nazionali significa costringerli alla "lunga marcia" prevista dall'art. 267 del TFUE (e nel caso dell'azione di danni vuol dire anche "farli avanzare su di un circuito che li ricondurrà inevitabilmente al punto di partenza", cioè dinanzi alla Corte di giustizia). "Non è preferibile [prosegue l'avvocato generale], da un punto di vista di 'economia processuale', risolvere subito una questione di validità di un regolamento comunitario, sorta in una causa direttamente sottopostavi nell'ambito della vostra competenza, invece di attendere che la stessa questione ritorni dinanzi a voi, forse fra parecchi anni, in forza dell'art. 177?". Il principio generale dell'interesse ad una sana amministrazione della giustizia è richiamato anche dalla Corte di giustizia nella sentenza del 25 ottobre 1977, resa nella causa C-26/76, *Metro*, punto 13, al fine di giustificare l'adozione di un criterio meno restrittivo in punto di legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati.

[32] Così A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 281.

[33] *Ibidem*, p. 282.

4, del TFUE[34] oppure nel garantire in via interpretativa il mezzo nazionale di ricorso; la dilatazione dei tempi (in assenza di un termine di impugnazione certo)[35] e l'inopportuno protrarsi della permanenza in vita di un atto illegittimo, che viceversa l'attivazione del ricorso di annullamento consentirebbe di eliminare rapidamente. Inoltre, nella materia ambientale, la sostanziale equivalenza dei mezzi di tutela in discorso va esclusa nella prospettiva della disciplina recata dalla Convenzione e segnatamente dall'art. 9, che diviene imprescindibile parametro di riferimento per operare la verifica in merito all'effettività e alla pienezza della tutela giurisdizionale e alla compiutezza del sistema giudiziario europeo in campo ambientale, alla luce del diritto ad un ricorso effettivo, come delineato dal paragrafo 4 della predetta norma.

Di certo non si ignora che una delle funzioni svolte dal rinvio pregiudiziale consista nel completare il sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti dell'Unione e, quindi, il bagaglio di rimedi giurisdizionali offerti ai singoli per la tutela dei propri diritti rispetto agli atti delle istituzioni europee. Come osserva la dottrina, infatti, "la pregiudiziale di validità sostanzialmente finisce con il colmare una 'lacuna' esistente nel sistema di tutela giurisdizionale globalmente considerato"[36], atteso che, ove ad un singolo sia preclusa l'azione diretta di annullamento rispetto ad un atto dell'Unione che non lo riguarda direttamente e individualmente, in virtù del meccanismo del rinvio pregiudiziale "il singolo potrà impugnare appunto la misura interna di attuazione dinanzi al giudice nazionale, facendo valere la invalidità della base dell'Unione e dunque suggerendo al giudice di chiedere che la Corte si pronunci in via pregiudiziale sulla validità dell'atto europeo. In definitiva, si tratta di una possibilità in più data al singolo, giudice

[34] In proposito, va precisato che l'attivazione del meccanismo del rinvio pregiudiziale di validità fa sorgere il problema della mancata impugnazione da parte del singolo direttamente dinanzi alla Corte di giustizia. Ove il singolo sia il destinatario formale dell'atto, una volta scaduto il termine d'impugnazione per proporre ricorso di annullamento, non può proporre ricorso diretto o giovarsi del rinvio pregiudiziale. Al di fuori della precedente ipotesi, ove la legittimazione del singolo sia problematica, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha inizialmente consentito allo stesso di beneficiare della procedura del rinvio pregiudiziale di validità, senza richiedere l'accertamento della legittimazione alla mancata impugnazione diretta. Successivamente, il giudice europeo ha escluso la possibilità di procedere al rinvio pregiudiziale di validità nel caso in cui il singolo sia "indiscutibilmente" legittimato a proporre ricorso di annullamento, pur non essendo il formale destinatario dell'atto. Si veda, in proposito, G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 318 e la giurisprudenza citata nella nota 255; A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 280.

[35] Nel caso del rinvio pregiudiziale l'illegittimità dell'atto può essere contestata senza alcun limite temporale.

[36] Così G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* cit., p. 317.

permettendo, perché si verifichi la legittimità di un atto dell'Unione di cui non è il destinatario specifico e dal quale non risulta direttamente e individualmente investito"[37]. Fatta salva, pertanto, tale funzione svolta dal rinvio pregiudiziale, ciò che si pone in dubbio è il richiamo ad un uso "disinvolto" di detto meccanismo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di giustificare il mantenimento della propria interpretazione restrittiva in tema di *locus standi*, che finisce per escludere una possibilità di tutela (quella azionabile mediante il ricorso di annullamento), piuttosto che ampliare la protezione del privato attraverso l'attivazione di un diverso meccanismo (la procedura di rinvio pregiudiziale di validità), che sarebbe oltretutto meramente eventuale, trattandosi di un procedimento "da Giudice a Giudice"[38], in cui il ruolo delle parti è affatto marginale[39].

Del resto, nel descritto atteggiamento della Corte di giustizia è insito il medesimo rischio di violazione del principio di leale collaborazione, che la dottrina ha messo in luce con riguardo all'"uso non del tutto ortodosso"[40] dello strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo da parte del giudice nazionale, invitando ad "un utilizzo responsabile […] nell'ottica specifica del principio di leale cooperazione così ben descritto nell'art. 4 del TUE. Questo principio [prosegue la menzionata dottrina] implica, infatti, in questo specifico contesto, anche la necessità di contenere i rinvii pregiudiziali entro il limite di quanto realmente necessario"[41]. Si evidenzia, infatti, come il giudice nazionale faccia un utilizzo strumentale del rinvio pregiudiziale "allo scopo di superare quelli che lui

[37] *Ibidem*, pp. 317-318.

[38] Così, P. Pescatore, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte ed i Giudici nazionali*, in *Foro it*., 1986, c. 37. In giurisprudenza ciò è affermato sin dalla sentenza del 28 giugno 1978, resa dalla Corte di giustizia nella causa C-70/77, *Simmenthal*, punti 10 e ss. Si ricordi, tra l'altro, che per i giudici nazionali non di ultima istanza la procedura di rinvio pregiudiziale è una mera facoltà, sussistendo tale obbligo solo per quelli di ultima istanza (anche se in alcuni casi l'obbligo può venir meno).

[39] Sebbene nella maggior parte dei casi il rinvio pregiudiziale sia sollecitato dalle parti, che suggeriscono le questioni da sottoporre alla Corte di giustizia, è pur sempre il giudice che formula i quesiti e le parti non possono modificarli o integrarli.

[40] Così, D. U. Galetta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, cit., p. 124, la quale si riferisce al caso dei giudici nazionali che utilizzano il rinvio pregiudiziale per "risolvere le divergenze di opinione in merito all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto nazionale", sebbene detta funzione sia chiaramente esclusa dalla Corte di giustizia (cfr. Corte di giustizia, *Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei Giudici nazionali* 2011/C 160/01, cit.).

[41] Così D. U. Galetta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, cit., p. 138.

percepisce come 'elementi critici' del proprio diritto nazionale"[42]. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, è possibile sostenere che la Corte di giustizia dell'Unione europea cerchi mediante il richiamo allo strumento del rinvio pregiudiziale di superare le criticità insite nella propria interpretazione restrittiva del *locus standi* e di compensare il mancato riconoscimento della legittimazione ai sensi dell'art. 263, par. 4, del TFUE. Le considerazioni che precedono trovano una recente conferma nelle conclusioni presentate l'8 maggio 2014 dall'avvocato generale Niilo Jaaskinen nelle cause riunite C-401/12 P, C-402/12 e C-403/12 P[43]. In relazione alla non corretta trasposizione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione da parte del Regolamento di Aarhus, l'avvocato generale osserva come si debba "respingere l'argomento della Commissione vertente sulla necessità di un esame complessivo del sistema della tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione. È pacifico che la tutela giurisdizionale dei singoli, nel sistema contenzioso dell'Unione, è garantita non solo dai vari mezzi di ricorso diretti, ma anche grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale. Tuttavia, il meccanismo del rinvio pregiudiziale non può rimediare e colmare in tal modo le lacune derivanti da un approccio restrittivo adottato dal legislatore dell'Unione nell'attuazione di una disposizione di una convenzione di cui l'Unione è parte aderente. […] l'istituzione di mezzi di ricorso principalmente a livello nazionale contro atti 'compiuti in violazione del diritto dell'ambiente' equivarrebbe a un nuovo trasferimento agli Stati membri della responsabilità incombente all'Unione. Orbene, l'Unione non può esigere dagli Stati membri che essi garantiscano un determinato livello di controllo al fine di colmare le lacune del diritto derivato. Di fatto, con l'adozione del regolamento di Aarhus, l'Unione rimane interamente responsabile dell'esecuzione degli obblighi ad essa incombenti in forza della convenzione di Aarhus. […] la Corte ha propugnato un approccio volto alla massima tutela dell'effetto utile e degli obiettivi della convenzione quanto agli obblighi di attuazione incombenti agli Stati membri. Pertanto, non […] sembra ipotizzabile adottare un diverso approccio nei confronti dell'Unione stessa".

[42] *Ibidem*, p. 138.
[43] Si vedano i punti 120-121 delle conclusioni.

2) LA PORTATA BIDIREZIONALE DEL COLLEGAMENTO COOPERATIVO TRA ORGANI GIUDIZIARI NAZIONALI ED EUROPEI

L'esigenza di fornire una soluzione alle menzionate lacune e contraddizioni insite nel sistema giudiziario europeo induce a considerare attentamente le potenzialità espansive del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4 del TUE[44], nel convincimento che tale soluzione vada comunque ricercata sul piano del collegamento cooperativo tra organi giudiziari nazionali ed europei[45]. Ciò potrebbe avvenire, per esempio, seguendo una direzione inversa (e poco esplorata[46]) rispetto a quella indicata dalla Corte di giustizia (mediante il richiamo al meccanismo del rinvio pregiudiziale), che valorizzi la portata bidirezionale o reciproca del principio in discorso, obbligante non solo gli Stati membri, ma anche le istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea compresa) a cooperare lealmente con i primi[47]. Detto obbligo di collaborazione dovrebbe indurre la Corte di

[44] Sul principio di leale collaborazione si vedano, in dottrina, G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* cit., p. 115 ss., in particolare sui vari significati da attribuire al principio; O. Porchia, *I principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2009; P. Mengozzi, *I principi e i diritti fondamentali tutelati dagli ordinamenti degli Stati membri e l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato del principio di leale collaborazione*, in B. Nascimbene (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, Giuffrè, 2003, 1 ss.; C. Sisler, *Leale cooperazione e legittimità di azioni statali unilaterali nell'ambito di accordi misti dell'UE: su una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 2, p. 501 ss.; M. Lombardo, *Il principio di leale cooperazione e l'armonizzazione indiretta delle regole procedurali nazionali alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, n. 3, p. 469 ss.; F. G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli, *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, 331 ss.; F. Gentili, *Il principio comunitario di cooperazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia C.E.*, in *Cons. Stato*, 2004, II, 1, p. 233 ss.; F. Ippolito, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, cit., p. 657 ss.; F. Caruso, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione europea*, in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 18 ss.; V. Atripaldi, *Leale cooperazione comunitaria ed obbligo degli Stati al riesame degli atti amministrativi definitivi contrari al diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2004, 883 ss.; G. F. Licata, *Limiti al principio dell'autonomia procedurale e rafforzamento della cooperazione amministrativa nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 5, 2012, 905 ss.. Sul principio di leale collaborazione, nella declinazione di principio di legalità comunitaria e di supremazia dell'ordinamento comunitario sui diritti nazionali, si veda V. Cerulli Irelli, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2007, 5, p. 859 ss..

[45] Il principio di cooperazione è richiamato da L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, cit., p. 362 e ss..

[46] Si veda, in proposito, O. Porchia, *I principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, cit., la quale afferma che "l'art. 10 TCE è stato richiamato raramente dagli Stati nella prospettiva c.d. biunivoca" (p. 248) e che "la disposizione può essere quindi letta nel senso di esprimere un profilo attivo-dinamico, una portata negativa e una dimensione, forse non sufficientemente valorizzata […] e su cui si avrà modo di tornare, biunivoca-pluridirezionale" (p. 8).

[47] Si veda la sentenza del Tribunale della funzione pubblica, seconda sezione, del 30 aprile 2009, resa nella causa F-65/07, *Aayhan*, punto 118, secondo cui "il principio di leale cooperazione sancito all'art. 10 CE [oggi l'art. 4 del TUE] obbliga non solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure atte a garantire la portata e

giustizia ad abbandonare il menzionato orientamento restrittivo e a seguire un'interpretazione conforme alle indicazioni che la stessa fornisce agli Stati membri- proprio alla luce della Convenzione- in materia di accesso alla giustizia ambientale, tenuto anche conto che l'esigenza di tale stretta cooperazione tra Stati membri e istituzioni comunitarie è stata affermata dalla stessa Corte di giustizia nell'adempimento degli impegni assunti con gli accordi internazionali, tra i quali rientra la Convenzione.

E' noto come il principio di leale collaborazione- la cui importanza è stata messa in luce da più parti [48]- sia stato recepito (oltre che espressamente) anche in tale accezione bidirezionale nell'art. 4 del TUE[49], che sancisce *"innanzitutto* […] l'obbligo per l'Unione e gli Stati membri al rispetto e all'assistenza reciproca nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati"[50]. In proposito, la dottrina ha osservato come il principio di leale cooperazione non operi a senso unico e sia un principio di fondamentale importanza per il funzionamento del sistema "nella misura in cui questo si fonda sulla sinergia tra Stati membri e istituzioni dell'Unione per l'applicazione delle norme"[51]. Si è evidenziato[52] come in origine detto

---

l'efficacia del diritto comunitario (sentenza della Corte 26 settembre 2000, causa C-262/97, Engelbrecht, Racc. pag. I-7321, punto 38), ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (sentenze della Corte 10 febbraio 1983, causa C-230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pag. 255, punto 37; 14 maggio 2002, causa C-383/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-4219, punto 18; 26 novembre 2002, causa C-275/00, First e Franex, Racc. pag. I-10943, punto 49; 4 marzo 2004, causa C-344/01, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2081, punto 79, e 20 ottobre 2005, causa C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal e a., Racc. pag. I-8979, punto 28), e tra di loro (v., in tal senso, sentenza della Corte 30 marzo 1995, causa C-65/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-643, punto 23)". In merito all'obbligo di leale cooperazione delle istituzioni dell'Unione nei confronti degli Stati membri, di cui all'art. 4, par. 3, del TUE, si vedano, anche, l'ordinanza del 13 luglio 1990, della Corte di giustizia, resa nella causa C-2/88, *Zwartveld*, punti 17-18; la sentenza del 28 novembre 1991 della Corte di giustizia, resa nelle cause riunite C-213/88 e C-39/89; la sentenza del 22 ottobre 2002 della Corte di giustizia, resa nella causa C-94/00, punti 31 e 93. In dottrina, con particolare riguardo all'obbligo di leale collaborazione gravante sulla Corte di giustizia si veda P. Mengozzi, *I principi e i diritti fondamentali tutelati dagli ordinamenti degli Stati membri e l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato del principio di leale collaborazione*, cit., pp. 3 e 4.

[48] Nelle conclusioni del 17 maggio 1990, presentate nella causa C-213/89, *Factortame*, punto 14, l'avvocato generale Tesauro definisce "il principio di collaborazione sancito dall'art. 5 del Trattato, vera chiave d'interpretazione dell'intero sistema". O. Porchia, *I principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, cit., p. 4, qualifica il principio quale "principio 'forte' radicato nell'ordinamento giuridico europeo" e pone in evidenza come l'art. 10 del TCE (oggi l'art. 4 del TUE) abbia rivestito un'importanza notevole fin dalle origini della Comunità.

[49] L'art. 4, par. 3, del TUE recita, infatti, che "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati". Si consideri che il giudice europeo ha interpretato il principio di leale collaborazione nel senso più generale obbligante anche le istituzioni europee, superando la lettera dell'art. 5 del TCEE e dell'art. 10 del TCE, come osserva P. Mengozzi, *I principi e i diritti fondamentali tutelati dagli ordinamenti degli Stati membri e l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato del principio di leale collaborazione*, cit., p. 2.

[50] Corsivo aggiunto. Così G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* cit., p. 121.

[51] *Ibidem*, p. 120.

principio non fosse previsto espressamente da una norma e non avesse una ben definita autonomia rispetto alle previsioni materiali a cui veniva riferito. Successivamente, attraverso l'opera della giurisprudenza europea, lo stesso ha acquisito una propria fisionomia, divenendo parametro di legittimità dell'azione degli Stati membri e delle istituzioni[53]. In particolare, la Corte di giustizia ha affermato che l'Unione europea è una comunità di diritto[54], nella quale "le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono rette, in forza dell'art. 5 del Trattato CEE [oggi, l'art. 4 del TUE], da un principio di leale collaborazione. Questo principio non obbliga solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure, atte a garantire, se necessario anche penalmente, la portata e l'efficacia del diritto comunitario (si veda la sentenza 21 settembre 1989, Commissione/Grecia, punto 23 della motivazione, causa 68/88, Race. pag. 2965), ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (si veda la sentenza 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento europeo, punto 37 della motivazione, causa 230/81, Race. pag. 255). Tale obbligo di leale collaborazione, che incombe alle istituzioni comunitarie, assume una particolare importanza ove sorga con le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale"[55]. Peraltro, anche nei rapporti tra potere giudiziario europeo e nazionale[56] il principio di leale collaborazione è stato richiamato segnatamente nella prospettiva "univoca". Ed in tale prospettiva il principio di leale collaborazione si è rivelato "nella mani della Corte di giustizia, un potente strumento per riconoscere, in capo ai

[52] *Ibidem*, p. 120.
[53] Si afferma che il principio di leale collaborazione abbia "carattere giustiziabile" e ciò lo differenzierebbe da altri principi segnatamente politici, come il principio di sussidiarietà (cfr. O. Porchia, *I principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, cit., p. 6, nota 20).
[54] In proposito, si consideri che, secondo una giurisprudenza costante, avviata dalla sentenza C-294/83, *Les Verts* c. Parlamento, l'Unione europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le istituzioni europee sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato. Inoltre, va evidenziato come tale nozione di comunità di diritto presenti una duplice dimensione: una dimensione normativa, che implica un obbligo di conformità al Trattato, e una dimensione giurisdizionale, che presuppone una tutela giurisdizionale dei singoli contro gli atti di diritto derivato illegittimi.
[55] Così l'ordinanza del 13 luglio 1990, della Corte di giustizia, resa nella causa C-2/88, *Zwartveld*, punti 17-18.
[56] Per F. G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, cit., p. 355 ss. la ripartizione-allocazione del potere giudiziario nazionale ed europeo risponde ad un modello "reticolare", in cui "i rapporti fra gli elementi (i 'nodi') che la compongono: ovvero, fra il 'centro'- la Corte comunitaria- e le 'periferie'- i giudici nazionali- non solo sono improntati ad un carattere di flessibilità e dinamicità, […], ma non possono che operare strutturalmente e necessariamente grazie al principio di leale collaborazione".

giudici nazionali, ruoli e competenze particolarmente incisivi, sia rispetto al processo di integrazione europea, sia rispetto alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive"[57]. Come evidenziato dalla dottrina[58], "in fatto, seguendo quel principio, la Corte di giustizia ha assunto un metodo di esercizio delle proprie competenze ispirato all'autolimitazione e al rispetto degli ordinamenti e dei principi degli Stati membri". Peraltro, la medesima dottrina non ha mancato di evidenziare come la Corte di giustizia abbia interpretato il menzionato obbligo di leale collaborazione delle istituzioni europee- "e quindi anche suo"[59]- nei riguardi degli Stati membri, altresì in termini positivi, andando quindi "al di là di un puro obbligo di astensione"[60]. Inoltre, attraverso forme di leale cooperazione fra giurisdizioni nazionali e giurisdizione comunitaria ed allo scopo di garantire un elevato livello di tutela dei diritti, la Corte di giustizia ha stabilito che il giudice nazionale non possa ricorrere ad istituti di diritto interno inidonei a garantire al singolo tale tutela[61].

Va, inoltre, considerato come il principio di leale collaborazione si traduca anche nell'obbligo di interpretazione conforme del giudice nazionale per il perseguimento dell'effettività del diritto dell'Unione europea. Si ritiene che nei riguardi del giudice europeo detto principio debba essere inteso come obbligo di interpretazione "coerente" e "unitaria"[62]. Del resto, a ben vedere, detta coerenza è imposta, più in generale, dalla rispondenza alle istanze di tutela e di giustizia che il sistema giudiziario europeo è chiamato a soddisfare, atteso che- segnatamente in una materia come quella ambientale, in cui l'Unione e gli Stati membri hanno competenza concorrente- gli *standard* della tutela giurisdizionale non possono essere differenti, a seconda che la controversia sia decisa in

[57] Così F. G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, cit., p. 350.
[58] Si veda, P. Mengozzi, *I principi e i diritti fondamentali tutelati dagli ordinamenti degli Stati membri e l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato del principio di leale collaborazione*, cit., pp. 3 e 4.
[59] *Ibidem*, p. 4.
[60] *Ibidem*, p. 4. Sul contenuto positivo e negativo del principio di leale collaborazione si veda M. Lombardo, *Il principio di leale cooperazione e l'armonizzazione indiretta delle regole procedurali nazionali alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., pp. 469-470.
[61] Cfr. F. G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, cit., p. 351.
[62] Evidenzia come un minimo di unità e coerenza siano indispensabili per costruire- attraverso il dialogo tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali- un ordinamento che possieda effettivamente il carattere della generalità A. Romano Tassone, *Sui rapporti tra ordinamento europeo e statali*, in P. L. Portaluri, (a cura di), *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 477.

sede europea o nazionale[63]. Pertanto, anche nei riguardi del giudice europeo è possibile sostenere- con le espressioni utilizzate dalla dottrina nei riguardi del giudice nazionale[64]- che l'interpretazione conforme rappresenti "una risposta di 'collaborazione attiva' […] al perseguimento dell'effettività del diritto dell'UE che appare perfettamente in linea con il più volte richiamato obbligo di leale cooperazione previsto dal Trattato".

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, si ritiene, quindi, che, rispetto alla questione del significato da attribuire al requisito dell'interesse individuale ai fini dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, la Corte di giustizia debba abbandonare l'orientamento restrittivo e, in virtù del principio di effettività della tutela e del carattere reciproco del dovere di leale cooperazione, di cui all'art. 4 del TUE, nonché dell'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme del diritto, debba sposare un'interpretazione coerente con le indicazioni estensive in ordine all'accesso alla giustizia in materia ambientale, che essa stessa fornisce agli Stati membri in sede di rinvio pregiudiziale.

Del resto, proprio con riguardo all'art. 9, par. 3, della Convenzione, la Corte di giustizia ha osservato che "quando una disposizione può trovare applicazione sia per situazioni che rientrano nel diritto nazionale sia per situazioni che rientrano nel diritto dell'Unione [il riferimento è al Regolamento di Aarhus], sussiste un interesse certo a che, per evitare future divergenze di interpretazione, questa disposizione riceva un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui essa verrà applicata […]"[65]. Alla base vi è sempre il menzionato obbligo di stretta cooperazione, a cui sono vincolati gli Stati membri e le istituzioni comunitarie anche nell'adempimento degli impegni assunti con gli accordi internazionali[66], segnatamente allorché la previsione internazionale da applicare abbia

[63] In proposito, si veda J. Ziller, *L'armonizzazione degli ordinamenti*, cit., p. 85.

[64] Si veda D. U. Galetta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, cit., p. 139.

[65] Così, la sentenza dell'8 marzo 2011 della Corte di giustizia *Slovak Brown Bear* resa nella causa C-240/09 (c.d. causa), punto 42. Si vedano, in proposito, anche la sentenza del 17 luglio 1997, resa nella causa C-130/95, *Giloy*, punto 28; la sentenza del 16 luglio 1998, resa nella causa C-53/96, *Hermès*, punto 32; la sentenza del 17 luglio 1997, resa nella causa C-28/95, *Leur-Bloem*, punto 32.

[66] Cfr. la sentenza del 14 dicembre 2000 della Corte di giustizia, resa nella causa C-392/98, *Dior*, punto 36. Si vedano, anche, la sentenza del 30 maggio 2006 della Corte di giustizia, resa nella causa C-459/03, *Mox*, punto 175 e il parere 1/94 della Corte di giustizia sull'obbligo di leale collaborazione alla base del criterio dell'interpretazione uniforme, punto 108.

valenza procedurale, come nel caso dell'art. 9, par. 3, della Convenzione[67]. Come osservato dall'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni presentate nella causa C-53/96, "in ottemperanza all'obbligo di cooperazione e alla esigenza di unità di rappresentanza all'esterno[68], quali evidenziati dalla Corte nel parere 1/94[69], gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono tenuti a procedere ad uno stretto coordinamento sia rispetto alla negoziazione e alla stipulazione delle norme convenzionali in materia sia, ciò che ancor più conta, rispetto all'attuazione delle stesse: dunque, in definitiva, a ricercare una posizione comune"[70]. Nelle predette conclusioni, l'avvocato generale Tesauro evidenzia come la Corte di giustizia abbia in più occasioni[71] posto l'accento soprattutto sull'esigenza di uniforme interpretazione delle norme che costituiscono parte integrante dell'ordinamento comunitario, ivi compresi gli accordi internazionali. In relazione a detti accordi, inoltre, l'obbligo di interpretazione uniforme si configura non solo come dovere nei confronti dei Paesi terzi, ma anche e soprattutto quale obbligo dell'Unione europea (e ciò anche in relazione ad un

[67] Si veda, in proposito, la sentenza del 14 dicembre 2000 della Corte di giustizia, resa nella causa C-392/98, *Dior*, punti 37-38: "Poiché l'art. 50 dell'Accordo TRIPs costituisce una disposizione di procedura che va applicata nello stesso modo in tutte le situazioni che rientrano nel suo campo di applicazione e che può applicarsi sia a situazioni disciplinate dal diritto nazionale sia a situazioni disciplinate dal diritto comunitario, tale obbligo impone, per ragioni sia pratiche che giuridiche, che i giudici degli Stati membri e la Comunità ne adottino un'interpretazione uniforme. Ora, solo la Corte, agendo in cooperazione con i giudici degli Stati membri ai sensi dell'art. 177 del Trattato, è in grado di assicurare una siffatta interpretazione uniforme", pena l'inammissibile conseguenza della divergenza delle interpretazioni sulle misure per la tutela. Si veda, in proposito, F. Ippolito, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, cit., p. 669, la quale osserva come "gli obblighi di solidarietà, collaborazione e fedeltà introdotti dall'art. 10 TCE (e prima dall'art. 5 TCEE) oltrepassano, infatti, la tradizionale lealtà cui devono informarsi i rapporti tra le parti contraenti di un accordo internazionale, rivelandosi sintomatici dell'esistenza di un interesse generale comunitario che le istituzioni, come ed insieme agli Stati, sono tenuti a preservare".

[68] F. Ippolito, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, cit., p. 677-678, che evidenzia come la Corte consideri il riferimento al principio di leale collaborazione funzionale non solo all'obiettivo primario dell'unità di rappresentanza internazionale della Comunità, ma anche all'autonomia dell'ordinamento comunitario.

[69] Nel parere 1/94 del 15 novembre 1994, emesso dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 228 n. 6 del TCE (oggi l'art. 218, par. 11, del TFUE), rubricato "Accordi internazionali - Conclusione - Parere preliminare della Corte - Oggetto - Ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri per la conclusione degli accordi OMC", al punto 108 si legge "Va ricordato inoltre che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione fra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità di rappresentanza internazionale della Comunità (deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978, Race. pag. 2151, punti 34-36, e precitato parere 2/91, punto 36)".

[70] Così, le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro del 13 novembre 1997, presentate nella causa C-53/96, *Hermès*, punto 21.

[71] Cfr. la sentenza del 26 ottobre 1982, resa nella causa C-104/81, *Kupferberg*, punto 13.

accordo misto[72]), atteso che le norme convenzionali sono parte integrante del diritto europeo e le istituzioni comunitarie [73] e gli Stati membri sono insieme tenuti a garantirne l'osservanza. "E se le norme convenzionali [osserva l'avvocato generale Tesauro] sono parte integrante del diritto comunitario, anche qualora contenute in accordi misti, così come affermato dalla Corte […], ne consegue che è anche e soprattutto rispetto a tali accordi che vale l'affermazione secondo cui 'i loro effetti nella Comunità non possono variare a seconda che la loro applicazione incomba, in pratica, alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri e, in quest'ultimo caso, a seconda degli effetti che il diritto di ciascuno degli Stati membri attribuisce nell'ordinamento interno agli accordi internazionali da essi Stati conclusi'"[74]. In altri termini, in relazione agli accordi internazionali sottoscritti dall'Unione europea e dagli Stati membri- e segnatamente nel caso di accordi misti- il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4 del TUE impone a tali soggetti di cooperare[75] non solo nel processo di negoziazione e di stipulazione, ma anche in quello di attuazione e, quindi, nell'ambito normativo, così come in quello esecutivo e giurisdizionale[76].

Del resto, con riguardo ad altri ambiti, la dottrina[77] ha evidenziato come gli stessi giudici europei[78] finiscano per ammettere la possibilità di invocare nei confronti delle istituzioni comunitarie le regole o i principi stabiliti o sviluppati nell'ambito di strumenti normativi- come le direttive- indirizzati agli Stati membri e, quindi, inidonei di per sé ad essere fonte di

[72] Cfr. la sentenza del 30 settembre 1987, resa nella causa C-12/86, *Demirel*; la sentenza 30 aprile 1974, resa nella causa C-181/73, *Haegeman*. In proposito, si rammenta che la Convenzione rientra tra gli accordi c.d. misti.

[73] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, resa nelle cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* e *Al Barakaat International Foundation*, in cui la Corte afferma (punto 291) che "occorre anzitutto rammentare che le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (citate sentenze Poulsen e Diva Navigation, punto 9, nonché Racke, punto 45), e che la Corte ha inoltre precisato, allo stesso punto della prima di tali sentenze, che un atto adottato in forza di tali competenze va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale".

[74] Così l'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni presentate il 13 novembre 1997 nella causa C-53/96, *Hermès*, nota 31.

[75] Nel parere 1/94 citato la Corte di giustizia parla di "stretta" cooperazione proprio in relazione agli accordi misti.

[76] Sul punto si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Colomer, presentate il 23 gennaio 2007 nella causa C-431/05, *Merck*, punto 56.

[77] Si veda A. Adinolfi, *Le istituzioni dell'Unione Europea devono conformarsi alle norme e ai principi dei quali esigono il rispetto da parte degli Stati membri?*, in *Riv. dir. int*., 2012, 2, 450 ss..

[78] Cfr., per tutte, la sentenza del Tribunale del 21 settembre 2011, resa nella causa T-325/09, *Adjemian* e altri e la sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 4 giugno 2009, resa nelle cause riunite F-134/07 e F-8/08, *Adjemian*.

obblighi per le istituzioni, "quando essi stessi appaiono solo come l'espressione specifica di norme fondamentali del Trattato CE e di principi generali che si impongono direttamente alle dette istituzioni"[79]. Tale interpretazione- osserva la menzionata dottrina[80]- si colloca nell'ambito di consolidati orientamenti interpretativi della Corte di giustizia[81], a cui la giurisprudenza del Tribunale[82] aggiunge ulteriori argomenti, in base ai quali l'esigenza di uniformità scaturisce non solo dal principio di legalità, ma anche dalla circostanza che "in una comunità di diritto, l'applicazione uniforme del diritto costituisce un'esigenza fondamentale[83] […] e ogni soggetto di diritto è assoggettato al principio del rispetto della legalità. Pertanto, le istituzioni sono tenute a rispettare le regole del Trattato CE e i principi generali del diritto loro applicabili, allo stesso modo di ogni altro soggetto di diritto[84] […]"[85]. In definitiva, si ritiene che tale ragionamento possa condurre ad un adeguamento in

[79] Così, la sentenza del Tribunale del 21 settembre 2011, resa nella causa T-325/09, cit., punto 56. Detta pronuncia si richiama alla sentenza del 9 settembre 2003 della Corte di giustizia, resa nella causa C-25/02, *Rinke*, punti 24-28.

[80] Cfr. A. Adinolfi, *Le istituzioni dell'Unione Europea devono conformarsi alle norme e ai principi dei quali esigono il rispetto da parte degli Stati membri?*, cit., p. 452. Peraltro, l'Autrice è critica sul punto, in quanto osserva che l'esigenza di uniformità posta in relazione alle istituzioni "può apparire difficilmente giustificabile considerato che, mentre in relazione agli ordinamenti nazionali il principio di uniformità si pone in un quadro normativo nel quale operano, rispetto agli Stati membri, le medesime normative dell'Unione, in questa ipotesi l'assetto normativo è invece di per sé non uniforme considerato che la direttiva non può- in quanto tale- porre obblighi alle istituzioni. Si può altresì osservare che il principio di uniformità trova- in relazione agli Stati membri un sicuro fondamento nell'esigenza che gli obblighi imposti dal Trattato abbiano la stessa portata in tutti gli ordinamenti nazionali. Non sono invece precisate dal Tribunale le ragioni che richiederebbero l'uniformità tra le normative dell'Unione applicabili negli Stati membri e quelle che invece vincolano le istituzioni […]". In proposito, va precisato che, nella materia che ci occupa, dette ragioni sussistono, atteso che l'esigenza di uniformità concerne una disciplina di matrice internazionale, rispetto alla quale le istituzioni europee e gli Stati membri sono entrambi obbligati a garantirne l'osservanza.

[81] Più precisamente, la dottrina in discorso evidenzia come l'esigenza di uniformità è invocata dalla Corte di giustizia principalmente per l'applicazione del diritto europeo nei confronti degli Stati membri o di persone fisiche e giuridiche, mentre la giurisprudenza del Tribunale richiama il principio di uniformità in modo peculiare, in quanto lo pone in relazione non solo agli ordinamenti degli Stati membri, ma anche alle istituzioni europee. In tale ultimo senso, si veda, la sentenza del 9 settembre 2003 della Corte di giustizia, resa nella causa C-25/02, *Rinke*, punti 24-28.

[82] La menzionata dottrina si riferisce alla sentenza del Tribunale del 21 settembre 2011, causa T-325/09, cit..

[83] Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2005, resa nelle cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04, e C-194/04, *ABNA* e a., punto 104.

[84] In tal senso, cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, *Baustahlgewebe* c. Commissione, punti 18-21, e sentenza del Tribunale 10 dicembre 2009, causa T-195/08, *Antwerpse Bouwwerken c.* Commissione, punto 55.

[85] Così la sentenza del Tribunale del 21 settembre 2011, causa T-325/09 cit., punto 56. Il Tribunale precisa che, "anche se le disposizioni della direttiva 1999/70, attuative dell'accordo quadro, non possono, in quanto tali, costituire una fonte di obblighi per il Consiglio o per la Commissione, nell'esercizio dei loro poteri legislativi o decisionali finalizzati a disciplinare i rapporti tra le Comunità europee ed i loro agenti, e sebbene tali disposizioni non possano neppure essere poste a fondamento di un'eccezione di illegittimità dell'art. 88 del RAA o della decisione 28 aprile 2004 (v. *supra*, punto 52), nondimeno le regole o i principi stabiliti o sviluppati nell'ambito di tale direttiva possono essere invocati nei confronti delle predette istituzioni quando

via interpretativa da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea delle normative "interne" delle istituzioni europee, come il Regolamento di Aarhus, nonché delle disposizioni del TFUE sulla legittimazione ad agire, allorché si verta nell'ambito dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, anche alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale, nonché delle disposizioni che richiedono un elevato livello di tutela dell'ambiente, recate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 37) e dai Trattati (art. 3 del TUE e art. 191 del TFUE)[86].

Del resto, tale lettura per così dire "all'inverso" di principi sanciti a livello europeo è stata già prospettata da autorevole dottrina, come nel caso del principio di equivalenza nel trattamento processuale delle situazioni protette dal diritto europeo rispetto a quelle nazionali, che viene ad acquisire tale valenza "reciproca" per le medesime esigenze di uniformità di protezione evidenziate in questa sede[87].

Nel ribadire il proprio costante orientamento restrittivo sul *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati anche in campo ambientale, la Corte di giustizia dell'Unione europea finisce quindi per disattendere proprio le norme e i principi dei quali esige il rispetto da parte degli Stati membri[88]. Questo avviene allorché la Corte di giustizia richiede ai giudici nazionali di garantire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva e poi respinge, per difetto del

---

essi stessi appaiono solo come l'espressione specifica di norme fondamentali del Trattato CE e di principi generali che si impongono direttamente alle dette istituzioni".

[86] Sul principio dell'elevato livello di tutela ambientale cfr. M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, 675 ss.. Invoca tale principio la stessa Corte di giustizia ai fini dell'ampliamento dell'accesso alla giustizia in materia ambientale (si veda la sentenza del 15 gennaio 2013, resa nella causa C-416/10, *Krizan*, cit.., punti da 108 a 110).

[87] Si veda, sul punto V. Cerulli Irelli, *Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea*, cit., p. 435, che nel rilevare come le situazioni protette dalle fonti comunitarie- nell'ambito dell'amministrazione nazionale- godano di una tutela diversa (e superiore) rispetto a quella delle situazioni che ricevono protezione in base alla fonte nazionale, afferma la necessità di una lettura inversa del principio di equivalenza "come quello inteso ad assicurare equivalenza (appunto) nel trattamento processuale delle situazioni soggettive protette, a prescindere dalla fonte dalla quale la protezione dell'ordinamento proviene".

[88] La frase evoca il titolo del citato contributo di A. Adinolfi, *Le istituzioni dell'Unione Europea devono conformarsi alle norme e ai principi dei quali esigono il rispetto da parte degli Stati membri?*, cit.. In merito alla menzionata contraddizione in cui sembra incorrere la Corte di giustizia, appaiono eloquenti le affermazione della medesima Corte nella sentenza del 13 marzo 2007, C-432/05, punto 42: "[…] anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale […]. Spetta infatti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto di tale diritto (sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 41)".

requisito dell'interesse individuale, le istanze di tutela avanzate mediante lo strumento del ricorso di annullamento, reputando soddisfacente per il ricorrente non privilegiato il meccanismo del rinvio pregiudiziale. In realtà, alla luce della più recente accezione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, in virtù della quale si pone l'accento sulle posizioni dei privati e sulle modalità della loro protezione (oltre che sulla necessità di conseguire il c.d. effetto utile del diritto europeo e, quindi, la concreta applicazione dello stesso negli Stati membri) e in virtù dell'art. 9 della Convenzione- quale imprescindibile parametro di riferimento nella valutazione della effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale in detto settore-, si ritiene che le due vie di ricorso, diretto e indiretto, non siano affatto interscambiabili[89] e che il procedimento pregiudiziale- così come invocato in questo ambito- non garantisca una tutela giurisdizionale piena ed effettiva[90], sotto diversi profili, quali i tempi[91] (e, quindi, la certezza del diritto), i costi, il ruolo ridotto svolto dai privati e la partecipazione al processo dell'istituzione autrice dell'atto (in definitiva, il contraddittorio), le prospettive di successo[92], etc., come ampiamente illustrato dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate nella causa *UPA* e ritenuto da una parte della dottrina. Ciò determina una situazione che appare poco accettabile, in termini di effettività e pienezza della tutela, quantomeno nel caso in cui la procedura di rinvio pregiudiziale sia attivata in relazione a misure di esecuzione nazionali automatiche e non discrezionali. In proposito, atteso che è praticamente quasi sempre possibile immaginare una qualche misura di esecuzione nazionale di un atto regolamentare dell'Unione[93], si ritiene che il riferimento

[89] Cfr. B. Marchetti, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 6, 2012, p. 1127; A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 282 e nota 76.

[90] In proposito, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet presentate il 29 maggio 2013 nella causa C-132/12 P, punto 59, secondo cui "Non si può credere d'altronde, come ritengono taluni autori favorevoli all'interpretazione restrittiva, che la questione pregiudiziale costituisca sempre un meccanismo sufficiente per garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Se fosse stato così, non ci sarebbe stato motivo di modificare l'articolo 230 CE, i cui inconvenienti continueranno a sussistere per definizione ove si ritenga che gli atti legislativi siano esclusi dall'articolo 263 TFUE".

[91] In merito al profilo temporale, si consideri che le misure di esecuzione nazionali potrebbero anche essere rappresentate da atti adottati in esecuzione di decreti ministeriali o nuove leggi interne. In proposito, si veda la sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, C-132/12 P, *Stichting Woonpunt*, punto 53.

[92] Da un'analisi statistica riferita al periodo 2001-2005 è emerso come sia più frequente che il ricorso diretto dinanzi alla Corte di giustizia conduca all'annullamento dell'atto piuttosto che il rinvio pregiudiziale alla dichiarazione della invalidità dello stesso.

[93] In proposito, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12P, punti 69-72.

alle misure di esecuzione, recato dall'art. 263, par. 4, del TFUE, vada quantomeno inteso nel senso che tali misure non includano quelle adottate dalle autorità nazionali senza esercitare poteri discrezionali[94]. In altri termini, tra gli atti regolamentari di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE, che riguardano direttamente il ricorrente e che non comportano alcuna misura di esecuzione, si ritiene che vadano inclusi anche gli atti regolamentari che, pur richiedendo l'adozione di misure di esecuzione nazionali, non implicano l'esercizio di poteri discrezionali da parte delle autorità nazionali deputate a detta adozione (in definitiva, le misure di esecuzione automatiche e non discrezionali). Grazie all'interpretazione proposta, gli effetti della modifica confluita nell'art. 263, par. 4, del TFUE- che mira, va ricordato, ad attenuare i presupposti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti dalle persone fisiche e giuridiche contro gli atti dell'Unione- vengono in parte preservati, considerato che una differente interpretazione determina, viceversa, la conseguenza evidenziata dall'avvocato generale Kokott nella causa C-274/12 P, *Telefónica* (sulla scorta delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate nella causa *UPA*[95]) secondo cui "[c]on l'aggiunta riguardante le 'misure di esecuzione' l'estensione del diritto di ricorso dovrebbe essere limitata ai casi in cui un singolo 'deve prima infrangere la legge per poter poi adire un organo giurisdizionale'[96],,[97].

[94] Si veda, in questo senso, l'avvocato generale Wathelet, nelle conclusioni del 29 maggio 2013, rese nella causa C-132/12P, punti 75-76, il quale perviene alla conclusione che "la condizione connessa alla mancanza di misure d'esecuzione sia soltanto una ripetizione dell'incidenza diretta". Ad avviso dell'avvocato generale, tale intepretazione presenta un duplice vantaggio, in quanto incrementa la certezza del diritto ed elimina la necessità del procedimento nazionale di rinvio pregiudiziale per poter arrivare dinanzi alla Corte di giustizia: "in altre parole, essa autorizza una procedura più diretta e quindi più efficace, più rapida e più economica" (punto 80). Si consideri, peraltro, che la Corte di giustizia non sembra aver aderito all'interpretazione prospettata dall'avvocato generale nella sentenza con cui ha deciso la causa C-132/12 P, atteso che nel caso esaminato ha ritenuto che occorrano misure di esecuzione della decisione controversa della Commissione, sebbene abbia escluso il potere discrezionale nell'attuazione della decisione stessa. In dottrina, cfr. A. Creus, *Commentaire des décisions del Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban, Cahiers de droit européen*, 2011, p. 677; S. Peers, M. Costa, *Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission, European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8, p. 96.

[95] Cfr. le conclusioni del 21 marzo 2002 presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa C-50/00 P, *UPA*, punto 43.

[96] Le affermazioni riportate dall'avvocato generale Kokott sono tratte dalla Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia del 25 marzo 2003 (doc. CONV 636/03, punto 21).

[97] Così l'avvocato generale Kokott nelle conclusioni presentate il 21 marzo 2013, nella causa C-74/12 P, *Telefónica*, punto 40.

Divergenze nel livello di protezione si determinano- come già evidenziato- anche a motivo della preferenza accordata dalla Corte di giustizia alle giurisdizioni nazionali, con conseguente applicazione di differenti regole processuali.

Si osserva, inoltre, che gli evidenziati profili problematici del sistema di tutela giurisdizionale europeo- come congegnato dalla Corte di giustizia- potrebbero essere valutati negativamente- alla luce del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva- dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, una volta intervenuta l'adesione dell'Unione europea alla CEDU[98], e indurre la Corte di giustizia a rivedere il proprio orientamento restrittivo in merito al significato da attribuire al requisito dell'interesse individuale.

La giustificazione fornita dalla Corte di giustizia al proprio orientamento restrittivo va, inoltre, verificata alla luce delle specificità proprie del settore della protezione ambientale. Si ritiene, infatti, che in tale materia l'applicazione del menzionato indirizzo interpretativo della Corte di giustizia sia estremamente problematica, in quanto gli interessi ambientali sono per loro natura generalmente comuni e condivisi e possono far capo ad un numero potenzialmente molto elevato di soggetti. Ciononostante, la Corte di giustizia non ha riconosciuto rilevanza alla natura e al carattere specifico degli interessi ambientali al fine di escludere l'applicazione del proprio orientamento restrittivo sul *locus standi*[99], mostrando in tal modo di non voler adottare un approccio basato sul tipo di interesse dedotto nel giudizio[100]. Peraltro, tale atteggiamento stride fortemente con le indicazioni che la medesima Corte fornisce ai giudici nazionali in sede di rinvio pregiudiziale, scaturenti da un'attenta considerazione degli obblighi imposti dalla

[98] Come noto l'art. 6, par. 2, del TUE prevede l'adesione dell'Unione europea alla CEDU. In proposito, si veda il *Draft Explanatory Report on the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights* del 20-24 giugno 2011 CDDH-UE(2011)16prov.. In dottrina, G. Strozzi, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona,* Milano, Giuffrè, 2012, p. 33 ss..

[99] Si consideri che già in occasione della sentenza del 2 aprile 1998, resa nella causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* e a., la Corte non riservò agli interessi ambientali un trattamento differente in punto di legittimazione e non riconobbe rilievo all'osservazione dei ricorrenti relativa alla natura e al carattere specifico di detti interessi.

[100] In proposito, si veda A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 270, la quale osserva come "la rilevanza generale dell'interesse protetto non ha tuttavia indotto la Corte ad un'interpretazione meno restrittiva […]".

Convenzione e dalla particolare configurazione dell'accesso alla giustizia che l'accordo propugna (di cui si è ampiamente trattato in precedenza). Detti profili rappresentano di certo delle valide ragioni per indurre il giudice europeo- limitatamente al settore ambientale e sulla falsariga di quanto già praticato in altri ambiti[101] (nei quali il riconoscimento di forme più ampie di legittimazione è stato facilitato dall'originaria vocazione economica dell'Unione, nonché dall'esigenza di proteggere principi e valori considerati forti, come quello della tutela della concorrenza)- a mutare il proprio indirizzo restrittivo, anche alla luce dell'importanza assunta di recente dalla vocazione sociale dell'Unione, nonché dall'emergere di nuovi valori altrettanto forti come l'ambiente[102], e a riformare il tradizionale concetto di legittimazione ad agire, adottando una nuova interpretazione della nozione di "interesse individuale", di cui all'art. 263, par. 4, del TFUE, in base alla quale non occorre che il ricorrente non privilegiato si distingua dagli altri soggetti alla stregua del destinatario dell'atto (circostanza di difficile verificazione in campo ambientale), quanto piuttosto che il provvedimento adottato pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi. Del resto, in questa direzione sembrano convergere le istanze provenienti da una parte della dottrina[103] e della giurisprudenza[104], nonché da alcuni avvocati generali[105], così come la medesima esigenza di rinvenire in materia ambientale un criterio di legittimazione ad agire ampio ed unitario, che consenta di abbandonare il c.d. doppio approccio (basato sull'interesse o sul diritto, che riflette le differenti qualificazioni adottate nei sistemi nazionali[106]), è stata avvertita in occasione del rinnovato dibattito

[101] Si pensi all'ambito della tutela della concorrenza, al settore dei dazi *antidumping* o degli aiuti di Stato. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2005, resa nella causa C-78/03 P, Commissione c. Repubblica federale di Germania, par. 37, la sentenza 16 maggio 1991, resa nella causa C-358/89, *Extramet*, punto 88, la sentenza del 9 luglio 2009, resa nella causa C-319/07 P, *3F*, par. 33 e 95, la sentenza del 24 maggio 2011, resa nelle cause riunite C-83/09 P, *Kronoply GmbH & Co. KG*, par. 23.

[102] In proposito, va ricordato che, ai sensi dell'art. 37 della Carta di Nizza, all'ambiente e al miglioramento della qualità ambientale va riconosciuto "un livello elevato di tutela", a cui deve mirare la politica dell'Unione, come prevede l'art. 191, par. 2, del TFUE.

[103] Cfr. J. Darpo, *Effective Justice? Synthesis report*, cit., p. 31.

[104] Si veda la sentenza del Tribunale del 3 maggio 2002, resa nella causa T-177/01, *Jégo-Quéré* e *Cie SA* c. Commissione.

[105] Cfr. le conclusioni del 21 marzo 2002, presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa C-50/00 P, *UPA*, punto 102.

[106] Si pensi al diverso approccio seguito dall'Italia (interesse) e della Germania (diritto). In proposito, si consideri in ogni caso che per il diritto europeo è indifferente la qualificazione formale e nominalistica della situazione individuale tutelata.

avviato a livello europeo in materia di accesso alla giustizia ambientale dinanzi ai giudici nazionali. Da entrambi i versanti della tutela giurisdizionale in materia ambientale (quello del giudice europeo e quello del giudice nazionale) emerge, quindi, evidente il bisogno di una protezione effettiva e concreta degli interessi ambientali e la necessità di regole di legittimazione coerenti con l'obiettivo di realizzare una tutela piena di dette posizioni sostanziali, che recano in sé- occorre ricordarlo- una componente connaturata, se non prevalente, di doverosità [107]. In tale modo l'interesse ambientale non perde la sua connotazione individuale [108] (in linea con le indicazioni provenienti dall'ordinamento internazionale ed espresse nella Convenzione di Aarhus), sebbene si riveli comune a più soggetti e coincida con gli obiettivi stessi dell'Unione europea[109]. Peraltro, si ritiene che la dimensione plurisoggettiva[110] degli interessi ambientali deponga a favore dell'introduzione

[107] Cfr. F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, cit., p. 119 ss., in particolare p. 151-156, il quale dall'analisi comparativa concernente gli ordinamenti giuridici italiano e statunitense trae "la presenza di un dato (comune ai vari ordinamenti, e dunque) strutturale, costituito dalla rilevanza anche dei profili di doverosità, solidarietà e responsabilità" (p. 154) nella considerazione delle tematiche ambientali, "siano esse visualizzate muovendo dal punto di vista dei cittadini ovvero da quello delle autorità" (p. 151). Si veda anche F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, cit., p. 186 ss.. Secondo D. Siclari, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 404, tale doverosità implica inevitabilmente la considerazione di forme di legittimazione del pubblico basate sulla "condivisione delle responsabilità".

[108] Sul tema si vedano M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 316-317; C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Maggioli Editore, 2012. Secondo D. Tanza, *Strumenti per la tutela dei diritti intergenerazionali in materia ambientale. L'esempio del Brasile*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 694, "difficilmente l'ambiente, per le sue molteplici caratteristiche intrinseche, può essere considerato come un rapporto giuridico tradizionale basato su relazioni individuali contraddistinte da conflitti di interessi e sovrapposizione di volontà. Può essere, invece, definito come un rapporto giuridico 'comunitario' con importanti ripercussioni anche sul sistema processuale per così dire 'classico', basato su un'idea di diritto prevalentemente soggettivo inteso come volontà individuale contrapposta ad un'altra. Il diritto ambientale suggerisce un'idea di 'villaggio globale', di cooperazione, di transindividualismo finalizzata al raggiungimento del bene comune".

[109] Come evidenziato dalla dottrina anni or sono a proposito degli interessi diffusi e con particolare riguardo alla questione della correlazione tra "indivisibilità" del bene tutelato e "interesse indifferenziato della collettività" (cfr. V. Denti, *Interessi diffusi* (voce), cit., p. 310), "qui resiste un pregiudizio dogmatico che impedisce di scorgere una situazione tutelabile laddove la pari fruizione del singolo coesista con la pari fruizione degli altri consociati. Tale pregiudizio porta a ripetere che gli interessi diffusi, in quanto tali, non sono suscettibili di tutela giudiziale (non sono, quindi, azionabili), e che lo possono divenire soltanto se l'attentato al bene collettivo sia anche attentato ad un diritto 'assoluto' dell'individuo. Come si è rilevato, invece […] la 'indivisibilità' del bene collettivo non esclude l'interesse dei singoli (e delle formazioni sociali che organizzano tale interesse) a tutelare in via giudiziale l'integrità del bene […]".

[110] Pone l'accento sul carattere plurisoggettivo dell'interesse ambientale, in luogo di quello sovraindividuale, C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit.. In proposito, si veda anche F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, cit., p. 131, il quale osserva come la *Supreme Court* statunitense "ha mostrato di non voler avallare il rapporto di reciproca esclusione tra estensione del pregiudizio e *standing*, nel senso che questo può sussistere ancorchè il primo concerna un'ampia categoria di persone, purchè specificamente coinvolte".

di forme di tutela collettiva (che si aggiungono a quella individuale [111]), come "raccomandato" a livello europeo (mediante uno strumento di *soft law*[112]) nei confronti dell'attività (illecita) di persone fisiche o giuridiche private e di cui si prospetta anche l'estensione nei confronti dei soggetti pubblici[113]. De resto il ricorso a tali forme di tutela collettiva consentirebbe di superare "il rischio [non evitabile attraverso il solo riconoscimento della legittimazione ad agire alle formazioni sociali] che possa sfuggire al giudice la dimensione collettiva della controversia"[114].

---

[111] Nello stesso modo in cui la tutela esperibile mediante la c.d. *class action* pubblicistica di cui al decreto legislativo n. 198 del 2009 (che introduce il ricorso per l'efficienza) si aggiunge a quella individuale. In tale senso, A. Police, *La class action come strumento di private enforcement del diritto dell'ambiente*, lezione del 17 dicembre 2012, tenuta nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

[112] Si allude alla raccomandazione 2013/396/UE della Commissione dell'11 giugno 2013 relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione.

[113] Si veda, in proposito, il già citato parere del Comitato economico e sociale europeo del 14 febbraio 2008, 2008/C 162/01, in cui si prevede la possibilità di "allargare il quadro d'applicazione delle azioni collettive a tutti gli interessi collettivi o diffusi in settori come l'ambiente, il patrimonio culturale, l'assetto del territorio, e nei confronti di persone di diritto privato o pubblico, tra cui gli Stati, le amministrazioni o gli enti pubblici" (par. 2, nota 2). In detto parere (par. 2, nota 3) il CESE afferma, altresì, che "È raro trovare nella letteratura giuridica una formula così concisa come quella che un distinto giurista e deputato portoghese ha trovato per sostenere, durante il dibattito parlamentare, l'introduzione delle azioni collettive in Portogallo. Riferendosi ai nuovi diritti della 2a e della 3a generazione, diritto del lavoro, dei consumatori, dell'ambiente, dell'assetto del territorio, della tutela del patrimonio culturale, 'diritti di portata universale che essendo di ciascuno, appartengono a molti, se non a tutti', il deputato Almeida Santos si chiedeva: 'considerato che questi diritti appartengono a tutti, o almeno ad un grande numero, si può giustificare il fatto che la loro protezione sia fatta al contagocce, che gli attori debbano mettersi in fila, in attesa che la loro causa venga giudicata, causa eventualmente identica a quella del loro collega o del loro vicino, e che spesso vincano la causa quando il risultato non ha più nessun senso, l'indennizzo è stato già consumato dall'inflazione, quando la riparazione dell'onore arriva troppo tardi per impedire il divorzio o riacquistare credito o, infine, quando il punto di arrivo di una via crucis procedurale è l'immagine vivente dell'inefficacia e dell'inutilità? Dovremo mantenere tale e quale la visione kafkiana del purgatorio giudiziario?». Improvvisamente, si prende coscienza che una tutela giuridica esclusivamente individuale non è sufficiente; che ci sono diritti ed interessi 'metaindividuali', a metà strada tra i diritti individuali e gli interessi collettivi; che il diritto di agire in giudizio di quelli che sono direttamente o indirettamente danneggiati è insufficiente; che la fine di una concezione individualista del diritto e della giustizia è vicina; che si profila all'orizzonte l'alba di un nuovo pluralismo e di un nuovo diritto". In merito al ruolo e al regime giuridico di una forma d'azione collettiva a livello comunitario, anche nel settore del diritto ambientale, esiste ampia documentazione, prodotta con lo scopo ultimo di indurre la società civile e le istituzioni europee a valutare la necessità e l'impatto di tale iniziativa, a riflettere sulla definizione della sua natura giuridica e sui termini e sulle condizioni della sua attuazione, nell'ambito dello spazio giudiziario europeo. In merito alla creazione di meccanismi di ricorso collettivo a livello europeo si vedano la comunicazione della Commissione europea COM(2013) 401 *final* dell'11 giugno 2013, il parere del CESE del del 10 dicembre 2013 su tale comunicazione,

[114] Così V. Denti, *Interessi diffusi* (voce), cit., p. 312, secondo cui "Si tratta, invece, di riconoscere che si è in presenza di una *azione collettiva* in senso proprio, mediante la quale sono dedotte in giudizio situazioni che trascendono necessariamente le parti, coinvolgendo collettività più o meno ampie di cittadini. Si pone, quindi, un problema di allargamento del contraddittorio, inteso come potenziale partecipazione al processo degli altri portatori degli interessi diffusi. […] Tecniche processuali di ampliamento della controversia ad una pluralità indeterminata di soggetti […] [per] soddisfare quelle stesse finalità che negli ordinamenti di *common law* sono proprie dell'istituto delle *class actios*. Il giudice potrebbe, quindi, di fronte ad azioni che coinvolgono interessi di intere colettività (come nei casi sopra ricordati dell'insediamento di centrali nucleari o della installazione di

Infine, si auspica che la stretta interazione esistente tra la Convenzione di Aarhus e il diritto ambientale europeo, emersa in sede di predisposizione della Convenzione allorquando gli estensori della stessa trassero ampia ispirazione dall'ordinamento europeo, possa ora operare nel senso di influenzare il sistema giudiziario europeo, determinando un mutamento in senso ampliativo dello *standing* in materia ambientale.

impianti inquinanti) applicare la regola dell'ampliamento del contraddittorio per comunanza di causa, usando lo strumento dei pubblici proclami. Parallelamente, dovrebbe essere allegata la possibilità di intervento in causa di altri portatori degli interessi diffusi, titolari della medesima situazione (appunto per indivisibilità del bene fruito) dedotta in giudizio dall'attore". Forme di tutela processuale collettiva, che valorizzano il momento comunitario, sono invocate dalla dottrina in relazione alla protezione dell'ambiente come bene comune, "di cui ciascuno è itolare insieme agli altri componenti del gruppo" (si vedano V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, cit., pp. 32-34).

BIBLIOGRAFIA

- R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2010;

- A. Adinolfi, *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 3, 645 ss.;

- A. Adinolfi, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 1, 45 ss.;

- A. Adinolfi, *Le istituzioni dell'Unione Europea devono conformarsi alle norme e ai principi dei quali esigono il rispetto da parte degli Stati membri?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 2, 450 ss.;

- A. Adinolfi, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona,* Milano, Giuffrè, 2012, 251 ss.;

- M. Alberton, M. Montini, *Le novità del Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente,* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 2;

- U. Allegretti, *Democrazia partecipativa,* in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali*, Milano, 2011, IV, 333 ss.;

- A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011;

- M. Arcari, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso Lopez Ostra contro Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente,* 1996, 745 ss.;

- V. Atripaldi, *Leale cooperazione comunitaria ed obbligo degli Stati al riesame degli atti amministrativi definitivi contrari al diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 1, 883 ss.;

- S. Baiona, *La Convezione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 17 ss.;

- U. Barelli, *Governance e tutela dell'ambiente. Il ruolo di associazioni, comitati e avvocati*, in *www.italianostra.org/wp.../Governance-e-tutela-dellambiente_Barelli.pdf*;

- F. Barzanti, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, 1, 49 ss.;

- F. Benvenuti, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente, Presentazione*, in *Archivio giuridico*, 1982, 3-6, 255 ss.;

- G. Berti, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Amorth*, I, Milano, Giuffrè, 1982, 40 ss.;

- R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali*, IV, Milano, 2011, 271 ss.;

- D. Boni, *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche*, in *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, 53 ss.;

- E. Boscolo, *Vicinitas, interesse al ricorso e impianti da sottoporre a V.I.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 735 ss.;

- E. Boscolo, *Associazioni ambientaliste e ambiente come equilibrio sistemico*, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 8, 817;

- E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, Giuffrè, 2012;

- J.F. Brakeland, *Access to justice environmental matters – developments at EU*, in *http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2013/04/10pjp_brakeland.pdf*, 2013;

- P. Brambilla, *La CEDU e l'emergenza rifiuti: la condanna del diritto interno in tema di danno ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, 3-4, 408 ss.;

- A. Bultrini, *I rapporti fra le Corti nella prospettiva della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, 120 ss.;

- M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007;

- R. Calvano, *Un felice révirement: il giudice comunitario allarga le maglie del ricorso individuale in base alla Cedu e alla Carta di Nizza*, in *www.archivio.rivistaaic.it*, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;

- L. Calzolari, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263, quarto comma, TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, 3, 523 ss.;

- E. Cannizzaro, *Accordi confliggenti nel diritto comunitario*?, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, 154 ss.;

- E. Cannizzaro, *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, 3, 447 ss.;

- E. Cannizzaro (a cura di), *International law as law of the European Union*, Leiden, The Netherlands, 2011;

- F. Capelli, *Ambiente e democrazia: un'integrazione al dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 1, 41 ss.;

- M. Cappelletti, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologica*, in *Foro italiano*, 1979, parte V, 2, 54 ss.;

- R. Caranta, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Italy*, in *http://ec.europa.eu/environment /aarhus/ access_studies.htm;*

- R. Caranta, *Interessi in cerca di soggetto: posizioni giuridiche e ambiente*, in R. Ferrara, I.M. Marino (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2003, 335 ss.;

- S.M. Carbone, *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, 1, 1 ss.;

- S.M. Carbone, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, 239 ss.;

- V. Cardinale, *Il caso Di Sarno e a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in *www.federalismi.it*, 2013;

- M. Cartabia, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 3, 221 ss.;

- F. Caruso, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione europea*, in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2003, 18 ss.;

- F. Casolari, *La sentenza MOX: la Corte di giustizia delle Comunità europee torna ad occuparsi dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, 2, 327 ss.;

- M. Castellaneta*, L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, 4, 913 ss.;

- M. Castellaneta*, L'azionabilità del diritto all'ambiente da parte degli individui,* in P. Fois, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, *Atti dell'XI Convegno*, 16-17 giugno 2006, Alghero, Editoriale Scientifica, 2006, 127 ss.;

- A.A. Cançado Trindade (a cura di), *Environmental protection*, 1992;

- P. Cerbo, *Sussidiarietà e società civile*, in *www.labsus.org*;

- M. Cerruti, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 1, 114 ss.;

- V. Cerulli Irelli, *Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, 2, 433 ss.;

- V. Cerulli Irelli, *Gli Atti dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 309 ss.;

- V. Cerulli Irelli, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in F. Bassanini, G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 383 ss;

- V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *www.labsus.org*, 2014;

- V. Cerulli Irelli, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2007, 5, 859 ss.;

- V. Cerulli Irelli, *Le azioni a tutela di beni di interesse ambientale*, lezione del 17 giugno 2013, tenuta nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo

dell'ambiente, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma;

- P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *www.giustamm.it*;

- P.M. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo,* Milano, Giuffrè, 2011;

- R. Ciccone, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;

- F. Cintioli, *Note sulla c.d. class action amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2010, 8;

- A. Clarizia, *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, in *www.giustamm.it*, 2013, 10;

- A. Clini, L.R. Perfetti, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2011, 4, 1443 ss.;

- A. Conio, *Nota a TAR Calabria, Catanzaro, 24 giugno 2011, n. 917,* in *www.labsus.org*;

- A. Conio, *La gestione integrata delle zone costiere: dallo sfruttamento economico all'uso razionale e sostenibile delle risorse marine e costiere*, in A. Clarizia, *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, in *www.giustamm.it*, 2013, 210 ss.;

- G. Cordini, S. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008;

- L. Cossu, *Formazioni spontanee ed esercizio del potere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 4, p. 423 ss.;

- M. Cremona, *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, *EUI working papers, law*, 2006, 22, 16 ss.;

- A. Creus, *Commentaire des décisions del Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*, *Cahiers de droit européen*, 2011, 659 ss.;

- C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Maggioli Editore, 2012;

- P. Cullet, *Definition of an environmental right in a human rights context*, in *Netherlands quarterly of human rights*, 1995, 25 ss.;

- C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, 2012,;

- L. Dall'Ora, *La task force della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, 1 ss.;

- L. Daniele, *Forme e conseguenze dell'impatto del diritto comunitario sul diritto processuale interno*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2001, 61 ss.;

- L. Daniele, *Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'unione europea*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, 207 ss.;

- J. Darpö, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, in *http://ec.europa.eu/environment /aarhus/ access_studies.htm*, 2013;

- G. de Burca, *The ECJ and the international legal order: a re-evaluation*, in G. de Burca, J.H.H. Veiler (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 105 ss.;

- F. de Leonardis, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, *www.federalismi.it*, 2004;

- F. de Leonardis, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008, 117 ss.;

- F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, Giuffrè, 2005;

- P. Dell'Anno, *La responsabilità degli Stati Membri per inadempimento del diritto comunitario*, in AA.VV., *La responsabilità in materia ambientale. Regimi e soggetti*, Padova, Cedam, 2007;

- M. Dellinger, *Ten Years of the Aarhus Convention: how Procedural Democracy is Paving the Way for Substantive Change in National and International Environmental Law*, 23:2 *Colorado journal of international environmental law and policy* (2012), 309 ss.;

- M. Delsignore, *La legittimazione delle associazioni ambientaliste nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, 3, 734 ss.;

- L. De Lucia, *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, in M.P. Chiti e A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, 355 ss.;

- L. De Lucia, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 2, 323 ss.;

- N. de Sadeleer, *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, *Nordic Juornal of International Law* 81 (2012) 39-74;

- A. Del Vecchio, A. Dal Ri Junior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005;

- V. Denti, *Interessi diffusi* (voce), in *Nuovissimo Digesto italiano*, Appendice, IV, Torino, Utet, 1983, 305 ss.;

- V. Denti**,** *Relazione introduttiva*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del convegno di Pavia del 1° dicembre 1974, Padova, 1976, 3 ss.;

- A. Di Porto, *Res in usu publico e "beni comuni". Il nodo della tutela*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013;

- D.P. Domenicucci, I. Taccani, *Art. 263*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, 2012;

- A. Donati, *I diritti della terra, ovvero, il diritto ad un ambiente salubre nel quadro dell'economia globalizzata*, in *Contratto e impresa*, 2013, 1, 256 ss.;

- A. Donati, *Azione collettiva e diritto soggettivo collettivo*, in *Contratto e impresa*, 2010, 4-5, 927 ss.;

- P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 3, 688 ss.;

- J. Ebbesson (a cura di), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Londra-New York, The Hague, 2002;

- J. Ebbesson, P. Okowa (a cura di), *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009;

- M. Eliantonio, *Towards an ever dirtier Europe? The restrictive standing of environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, in *Croatian Yerbook of European Law and Policy*, 7 (2011);

- M. Eliantonio, *Legittimazione attiva per la tutela ambientale di fronte ai giudici europei e nazionali*, seminario tenuto il 18 febbraio 2013 presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente coordinato dal Prof. A. Clarizia;

- A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene Editore, 2013;

- E. Fasoli, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione di Aarhus*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, 101 ss.;

- E. Fasoli, *Access to Justice by Environmental NGOs: Recent Developments in the Italian Legal System*, in *International Symposium Towards an Effective Guarantee of the Green Access: Japan's Achievements and Critical Points from a Global Perspective,* 30 – 31 marzo 2013, Awaji Island, Japan;

- E. Fasoli, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 3-4, 331 ss.;

- C. Feliziani, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti,* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 6, 999 ss.;

- L. Ferrajoli, *Per una teoria dei diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico*, 2010, 1-2, 141 ss.;

- R. Ferrara, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, 337 ss.;

- R. Ferrara, *Ambiente (Dir. amm.),* in *Enciclopedia giuridica del Sole 24ore,* 2007, I, 288 ss.;

- D. Ferri, *Dal libro bianco sulla governance al nuovo registro per la trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 3-4, 481 ss.;

- G. Fiengo, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 1, 109 ss.;

- A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009;

- F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell') 1) Diritto amministrativo,* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Aggiornamento, 2007;

- E. Fontana, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 1, 53 ss.;

- F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, 119 ss.;

- F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, 0, 13 ss.;

- F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008, 170 ss.;

- F. Fracchia, *La voce flebile dell'altro: lo sviluppo sostenibile tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010;

- F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, 3 ss.;

- F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008;

- G. Gaja, A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2012;

- D.U. Galetta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in P.L. Portaluri, (a cura di), *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 121 ss.;

- D. U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009;

- F. Gentili, *Il principio comunitario di cooperazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia C.E.*, in *Consiglio di Stato*, 2004, II, 1, 233 ss.;

- M. Gestri, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea,* in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, 463 ss.;

- M.S. Giannini**,** *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi,* Atti del convegno di Pavia del 1° dicembre 1974, Padova, 1976, 23 ss.;

- F. Giglioni, *Legittimazione processuale delle associazioni a tutela dell'ambiente*, in *www.labsus.org*;

- M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale, Parte Generale*, Milano, Giuffrè, 1991;

- F. Goisis, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, 101 ss.;

- A. Gosseries Ramalho, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato*?, R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 29 ss.;

- D. Granara, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e dei comitati locali a tutela di interessi diffusi*, in *www.giustamm.it*;

- S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007, 1136 ss.;

- M. Greco (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP, 2000;

- J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, 27 ss.;

- G.J. Harryvan, J.H. Jans, *Internal Review of EU Environmental Measures*, (2010) 3 *Review of European and Administrative Law*, 53 ss.;

- A. Iacopino, *La tutela dell'ambiente. Dalla legge n. 349 del 1986 alla class action*, in *www.giustamm.it*;

- C. Iannone, *Art. 230 TC*E, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004, 1074 ss.;

- M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente,* in A. Del Vecchio, A. Dal Ri Junior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, 133 ss;

- F. Ippolito, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, 657 ss.;

- J.H. Jans (2013), *Judicial Dialogue and Judicial Competition and Global Environmental Law; A Case Study on The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, in (Avosetta Series, 10) (143-166). Groningen: Europa Law Publishing;

- J.H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Enivironmental Law*, Groningen, Europe Law Publishing, 2008;

- H. Vedder, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2010, 285 ss.;

- F.G. Jacobs, *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, 203 ss.;

- L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002;

- L. Kramer, *The Environmental Complaint in the EU*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, vol. 6, 1, 13 ss.;

- N. Lazzerini, *Considerazioni sul valore delle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *www.osservatoriosullefonti.it;*

- R. Leal-Arcas, *European Community and mixed agreements*, in *European foreign affairs review*, 2001, 483 ss.;

- G.F. Licata, *Limiti al principio dell'autonomia procedurale e rafforzamento della cooperazione amministrativa nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 5, 905 ss.;

- G. Ligugnana, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 3-4, 619 ss.;

- M. Lombardo, *Il principio di leale cooperazione e l'armonizzazione indiretta delle regole procedurali nazionali alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 3, 469 ss.;

- B. Lorz, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, 6, 1047 ss.;

- F. Luciani, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nella tutela dell'interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 2, 503 ss.;

- M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, 3, 639 ss.;

- M. Macchia, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Milano, Giuffrè, 2012;

- P. Maddalena, *Il diritto umano all'ambiente e i diritti dell'ambiente*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno III, 1989, 1, 9 ss.;

- P. Maddalena, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2000, 1-6, 483 ss.;

- P. Maddalena, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *www.federalismi.it*;

- P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica Italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 3, 2613 ss.;

- G. Manfredi, S. Nespor, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 293 ss;

- P. Manzini, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, 717 ss.;

- B. Marchetti, *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 6, 1471 ss.;

- B. Marchetti, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 6, 1105 ss;

- S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008;

- S. Marsden, *Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice: implications for international environmental law in the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n. 30, 737 ss.;

- S. Marsden, *Direct Public Access to EU Courts: Upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee*, *Nordic Journal of International Law*, 81 (2012) 175–204;

- L. Maruotti, *Questioni di giurisdizione ed esigenze di collaborazione tra le giurisdizioni superiori*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 5, 705 ss.;

- M. Mason, *Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention*, in *Global environmental politics*, 2010, 10 (3), 10 ss.;

- A. Massera, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto*, Torino, ESI, 2011;

- P. Mengozzi, *Corte di giustizia, giudici nazionali e tutela dei diritti attribuiti ai cittadini dal diritto comunitario*, in *Contratto e impresa*, 1990, 56 ss.;

- P. Mengozzi, *I principi e i diritti fondamentali tutelati dagli ordinamenti degli Stati membri e l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato del principio di leale collaborazione*, in B. Nascimbene (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, Giuffrè, 2003, 1 ss.;

- R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P. M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005, 183 ss.;

- R. Montanaro, *La direttiva sulla responsabilità ambientale nel quadro della disciplina europea in materia di ambiente*, in F. Giampietro (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, Giuffrè, 2006, 39 ss.;

- G. Montedoro, *Spunti per la decostruzione della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *www.amministrazioneincamminoluiss.it*;

- G. Montedoro, *Intervento* alla Tavola Rotonda *L'ambiente tra diritto individuale e interesse collettivo*, Università degli studi di Roma La Sapienza, 21 gennaio 2010, in *www.apertacontrada.it*;

- L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. Rozo Acuna (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, 71 ss.;

- M. Montini, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, 391 ss.;

- G. Morbidelli, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, L.S. Olschki (a cura di), *Ambiente e diritto*, Tomo II, Parte III, 1999;

- E. Morgera, *An update on the Aarhus Convention and its continued global relevance,* in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2005, 14(2),138 ss.;

- T.M. Moschetta, *Riconoscimento universale dei diritti umani fondamentali e pluralismo giuridico: ragioni di un confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 1, 121 ss.;

- F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, Il Mulino, 2012;

- B. Nascimbene, L. Daniele (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1998;

- E. Neframi, *Mixed agreements as a source of European union law,* in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (ED.), *International law as law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2011, 325 ss.;

- S. Nespor, A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009;

- S. Nespor, *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, 6, 703 ss.;

- S. Nespor, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni,* in *www.federalismi.it*, 2013;

- S. Nespor, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013;

- S. Nespor, *L'accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale: considerazioni su due recenti volumi*, in *www.federalismi.it*, 2004, 24;

- S. Nicolin, *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi misti*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, 177 ss.;

- C. Nizzo, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, 381 ss.;

- I. Ottaviano, *Profili evolutivi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso una disciplina procedurale uniforme nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea,* 2009, 2, 451 ss.;

- L.F. Pace, *I principi generali di diritto dell'Unione europea e il "viaggio attraverso i paesi della Comunità",* in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, 3 ss.;

- M. Pacini, *Diritti umani e amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2012;

- P. Pallaro, *Il ricorso di annullamento degli atti comunitari da parte dei privati: proposte di lettura dell'attuale giurisprudenza*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2002, 1, 87 ss.;

- M. Pallemaertes (a cura di), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU*, Groningen, Europa Law Publishing, 2011;

- F.M. Palombino, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in P. Fois, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente, Atti dell'XI Convegno*, 16-17 giugno 2006, Alghero, Editoriale Scientifica, 2006, 127 ss.;

- G. Pascale*, Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione,* in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2010, 34, 63 ss.;

- R. Pavoni, *Norme non self-executing in materia di diritti umani e diritto umanitario e violazione del diritto di accesso alla giustizia nella recente prassi statunitense*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, 305 ss.;

- S. Peers, M. Costa, *Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, *European Constitutional Law Review*, 2012, 8, 82 ss.;

- L.R. Perfetti, *Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, 3, 688 ss.;

- L.R. Perfetti, *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 3, 850 ss.;

- P. Pescatore, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte e i Giudici nazionali*, in *Foro italiano*, 1986, 26 ss.;

- E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012;

- L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 113 ss.;

- C. Pitea, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009;

- C. Pitea, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011;

- C. Pitea, *Procedures and mechanisms for review of compliance under the 1998 Aarhus convention on access to information, public participation and accesso to jusice in environmental matters,* in T. Treves, L. Pineschi, A. Tanzi, C. Pitea, C. Ragni, F. Romanin Jacur, *Non-compliance procedures and machanisms and the effectiveness of international environmental agreements*, The Hague, 2009;

- C. Pitea, *Chi rappresenta le generazioni future? Il contributo della Convenzione di Aarhus allo "status" giuridico delle ONG ambientali a livello nazionale*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 245 ss.;

- F.G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli, *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, 331 ss.;

- A. Police, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, 297 ss.;

- A. Police, *La class action come strumento di private enforcement del diritto dell'ambiente*, lezione del 17 dicembre 2012, tenuta nell'ambito del corso di dottorato di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma;

- C. Poncelet, *Access to Justice in Environmental Matters-Does the European Union Comply with its Obligations?*, *Journal of Environmental Law* (2012) 24 (2): 287-309;

- D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale",* Torino, G. Giappichelli Editore, 2009;

- O. Porchia, *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona*, in P. Bilancia, M. D'Amico (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona,* Atti del Seminario del 15 febbraio 2008, Milano, 2009, 223 ss.;

- O. Porchia, *I principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2009;

- A. Postiglione (a cura di), *Giurisdizione e controllo per l'effettività del diritto umano all'ambiente,* Napoli, Esi, 2011;

- A. Postiglione, *La salvaguardia ambientale delle terre di uso civico*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1993, 1, 563 ss.;

- A. Postiglione, *Giustizia e ambiente globale*, Milano, 2001;

- A. Postiglione, *Ambiente: per una filosofia dei doveri*, Piacenza, Irnerio, 2012;

- L. Prati, *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2007;

- M. Prieur, *La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, *RJE,* 1999, 9 ss.;

- P. Pustorino, *Note sulla tutela dell'ambiente nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. Del Vecchio, A. Dal Ri Junior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, 391 ss.;

- P. Pustorino, *Accesso alla giustizia e protezione diplomatica*, in F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008, 69 ss.;

- G. Raiti, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, Giuffrè, 2003;

- M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, 649 ss.;

- V. Rodenhoff, *The Aarhus convention and its implications for the "Institutions" of the European Community*, *RECIEL* 11 (3) 2002, 343 ss.;

- S. Rodotà, *Il valore dei beni comuni*, in *www.teatrovalleoccupato.it*;

- S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012;

- S. Rodriquez, *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Arhus nell'ordinamento italiano*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 71 ss.;

- A. Romano, *Intervento*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del convegno di Pavia del 1° dicembre 1974, Padova, 1976, 289 ss.;

- A. Romano, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, in *Foro Italiano*, 1978, V, 8 ss.;

- M.C. Romano, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, Napoli, Jovene, 2013;

- A. Romano Tassone, *Sui rapporti tra ordinamento europeo e statali*, in P. L. Portaluri, (a cura di), *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 467 ss.;

- R. Romi, *Droit ed administration de l'environnement*, Parigi, Montchrestien, 2004;

- G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008;

- G. Rossi, *L'ambiente e il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, 0;

- L.S. Rossi, *Supremazie incrociate: Trattato costituzionale europeo e Costituzioni nazionali*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 409 ss.;

- E. Rozo Acuna (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004;

- E. Rozo Acuna, *Prefazione*, in *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, 7 ss.;

- A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in *www.federalismi.it*, 2013;

- S. Ruina, *La legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste nel diritto comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 8, 825 ss.;

- E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011;

- D. Russo, *Il rapporto tra norme internazionali generali e principi della Costituzione al vaglio della Corte costituzionale: il Tribunale di Firenze rinvia alla Consulta la questione delle vittime dei crimini nazisti*, in *www.osservatoriosullefonti.it;*

- P. Sands, *Principles of International Enviromental Law*, II. Ed., Cambridge, Cambridge University press, 2003;

- A. Saccucci, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali,* Napoli, Cedam, 2010, 111 ss.;

- A. Saggio, *Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato CE,* in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, 1998, 879 ss.;

- L. Sbolci, *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 4, 2012, 988 ss.;

- C. Schepisi, *Rinvio pregiudiziale obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, EUT - Edizione Università Trieste, 2003;

- F.G. Scoca, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo,* in *Le azioni a tutela di interessi collettivi,* Atti del convegno di Pavia del 1° dicembre 1974, Padova, 1976, 43 ss.;

- J. Scott, *Law and environmental governance in the EU*, *International & Comparative Law Quarterly* October, 2002;

- T. Scovazzi, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, 1, 153 ss.;

- D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, in *Stanford Journal of Int. Law*, 1991, 103 ss.;

- D. Siclari, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente,* vol. I, *Principi generali*, Padova, Cedam, 2012, 403 ss.;

- D. Siclari, *L'evoluzione della legittimazione processuale ambientale in ambito comunitario*, in *www.giustamm.it*;

- A. Sironi, *La tutela della persona in conseguenza dei danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, 5 ss.;

- C. Sisler, *Leale cooperazione e legittimità di azioni statali unilaterali nell'ambito di accordi misti dell'UE: su una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 2, 501 ss.;

- M.R. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, ss. 150;

- G. Strozzi, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in L. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, 33 ss.;

- G. Tamburelli, *Ambiente (tutela dell') III) Diritto internazionale,* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Aggiornamento, 2003, 1 ss.;

- D. Tanza, *Strumenti per la tutela dei diritti intergenerazionali in materia ambientale. L'esempio del Brasile,* in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 687 ss.;

- A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011;

- G. Tesauro, *Diritto dell'Unione Europea,* Padova, Cedam, 2010;

- A. Tizzano, *Art. 173 TCE*, in R. Quadri, R. Monaco, A Trabucchi (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario,* Milano, Giuffrè, 1965, 1241 ss.;

- A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, 3, 465 ss.;

- G. Tognazzi, *Nozione e classificazione degli accordi misti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, 4, 583 ss.;

- T. Treves, L. Pineschi, A. Tanzi, C. Pitea, C. Ragni, F. R. Jacur (a cura di), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009;

- T. Treves, M. Frigessi di Rattalma, A. Tanzi, A. Fodella, C. Pitea, C. Ragni (a cura di), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005;

- T. Treves, *La soluzione delle controversie in materia ambientale e le procedure di non-compliance,* in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009, 217 ss.;

- G. Tropea, *L'interesse strumentale a ricorrere. Una categoria al bivio?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2010, 2, 664 ss.;

- G. Tulumello, *Il diritto internazionale e comunitario dell'ambiente e il dialogo fra i formanti: brevi note a margine di un recente tentativo (inidoneo) di ridimensionamento delle associazioni di protezione ambientale,* in *www.giustamm.it*;

- G. Tulumello, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale,* in *www.giustamm.it*;

- G. Tulumello, *Access to Justice from the point of view of a judge,* in *www.giustizia-amministrativa.it*;

- G. Tulumello, *The fish can go to the court (o della Ferrari con le portiere bloccate: brevi note in tema di influenza del diritto dell'U.E. sul diritto processuale amministrativo interno)*, in *www.giustamm.it*;

- G. Tulumello, *L'impugnabilità in materia urbanistica*, Intervento svolto in occasione delle Giornate di studio sulla giustizia amministrativa dedicate ad Eugenio Cannada Bartoli sul tema *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Siena - Certosa di Pontignano, 13-14 giugno 2008, in *www.giustamm.it* e in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2009, 2, II, 59 ss.;

- H. Vedder, *Competition Law and Environmental Protection In Europe: Towards Sustainability*?, Europa Law Publishing, 2003, 235 ss.;

- S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 4, 1519 ss.;

- P.M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005;

- G. Vitale, *L'"autonomia procedurale" nel caso Janecek e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, 2, 403 ss.;

- G. Vitale, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, Ed.it, 2010;

- A. von Bogdandy, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, 2005;

- L. Westra, *I diritti delle generazioni future: collegare diritti intergenerazionali ed intragenerazionali in ambito di eco giustizia*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 257 ss.;

- C. Ziehm, *Legal standing for NGO's in environmental matters under the Aarhus Convention and under the Community and national law*, in *Journal for European environmental planning law*, 2005, 2-4, 287 ss.;

- J. Ziller, *L'armonizzazione deli ordinamenti*, in P.L. Portaluri, (a cura di) , *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti, Atti del Convegno di Lecce del 27-28 aprile 2012*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 27 ss.;

- A. Zito, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2006, 3 ss..