



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

IL DIRITTO AMBIENTALE COME “DIRITTO-
SONDA”: VERSO NUOVE FORME DI
TUTELA GIURISDIZIONALE

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa.

Maria Laura Maddalena

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Francesco Fonderico

CANDIDATO

Caterina Vecchione

Matricola 142293

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

La cosa migliore da fare quando si è tristi è imparare qualcosa. È l'unica cosa che non fallisce mai. (...) Impara perché il mondo si muove, e cosa lo muove. Questa è l'unica cosa di cui la mente non si stancherà mai, non si alienerà mai, non ne sarà mai torturata, né spaventata o intimidita, né sognerà mai di pentirsene. Imparare è l'unica cosa per te. Guarda quante cose ci sono da imparare.

(T. H. WHITE, *The once and future king*)

INDICE

INTRODUZIONE	5
---------------------------	---

CAPITOLO I

L'AMBIENTE DAL PUNTO DI VISTA GIURIDICO

1. Nozione giuridica.....	8
2. I beni comuni	13
3. Situazioni giuridiche soggettive in materia ambientale	16
4. L'ambiente come interesse diffuso. Problemi di tutela giurisdizionale.....	20
5. La legittimazione ad agire.....	24
6. Il ruolo delle associazioni ambientaliste	28

CAPITOLO II

RIMEDI GIURIDICI SOVRANAZIONALI

1. La Convenzione di Aarhus: il terzo pilastro	35
1.1. La procedura di <i>compliance</i> nel sistema della Convenzione di Aarhus.....	40
2. La disciplina dell'Unione Europea in attuazione della Convenzione.....	42
2.1. La proposta di modifica del regolamento di Aarhus (n. 1367/2006)	49
3. L'applicazione della Convenzione di Aarhus negli Stati membri dell'Unione Europea	51
4. L'ordinamento tedesco	58
4.1. La sentenza Trianel	65
4.2. Modelli a confronto.....	68
5. Nuovi ricorsi in materia di “ <i>giustizia climatica</i> ”. <i>Cenni</i>	70

CAPITOLO III

IL DIRITTO INTERNO: LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE

1. La disciplina prima del Codice dell’Ambiente: il caso “Italia Nostra” e la legge n. 349/1986	74
2. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste	78
2.1. Il ruolo riconosciuto ex lege	78
2.2. La legittimazione giurisdizionale: il criterio del “doppio binario”	79
2.3. L’ordinamento italiano all’interno del “ <i>Paradigma di Aarhus</i> ”	83
3. L’estensione oggettiva della legittimazione	85
4. La sussidiarietà orizzontale	89
4.1. Il ruolo dei singoli	94
4.2. Funzione sussidiaria della legittimazione in materia ambientale	99

CAPITOLO IV

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA

1. Il criterio del “doppio binario” come principio prevalente e consolidato: Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020	102
2. La sussidiarietà e l’estensione oggettiva: Cons. Stato, sez. IV, n. 36/2014	108
3. I diversi approcci della Corte di Giustizia nell’attuazione della Convenzione di Aarhus	113
3.1. Accesso alla giustizia contro gli atti delle istituzioni: CGUE, cause riunite C-404/12 e C-405/12	113
3.2. Accesso alla giustizia contro gli atti delle autorità nazionali: il caso c.d. Orso bruno	118
4. Nuove forme di tutela: il caso Urgenda	121

CONCLUSIONI	127
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	129
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

Il diritto ambientale viene definito da Ferrara come “*diritto-sonda*”, perché “*avvia e anticipa istituti e categorie che si insediano successivamente nel sistema del diritto amministrativo generale*”¹.

L’obiettivo del presente studio è proprio quello di dimostrare il carattere innovativo del diritto dell’ambiente, destinato ad influenzare il diritto amministrativo generale e l’intero ordinamento.

Da quando il diritto ha iniziato ad interessarsi all’ambiente, il carattere sociale e diffuso di quest’ultimo ha reso da subito evidente l’inadeguatezza degli istituti giuridici tradizionali, in quanto basati su un modello soggettivo di giustizia. Da qui la necessità di cercare nuovi strumenti di tutela, che in seguito sono stati utilizzati ben oltre la materia ambientale.

In particolare, l’ambiente ha reso necessario definire quale posizione giuridica sorga in relazione ad esso, chi possa dirsi titolare di tale posizione e, di conseguenza, chi possa agire in giudizio per proteggerla. L’aspetto dell’accesso alla giustizia risulta particolarmente rilevante, perché solo tramite idonei rimedi processuali, i diritti riconosciuti a livello sostanziale possono dirsi veramente garantiti dall’ordinamento.

Per questa ragione sono sorte numerose riflessioni sul tema della legittimazione in materia ambientale che hanno portato infine a riconoscere la possibilità di agire in giudizio alle associazioni ambientaliste.

È inoltre interessante notare come la questione ecologica abbia generato problemi e soluzioni simili nei diversi ordinamenti e tra i vari livelli di governo. In ogni caso è stato necessario adeguare le condizioni di accesso al processo alla tutela di nuovi “*diritti sociali*”², di carattere non strettamente individuale perché connessi ad un bene, l’ambiente, non suscettibile di appropriazione esclusiva.

Proprio il carattere superindividuale dell’ambiente ha fatto sì che la soluzione comunemente adottata, anche a livello internazionale, sia stata quella di attribuire un ruolo importante agli enti collettivi, variamente denominati come associazioni o Organizzazioni Non Governative (ONG), tramite la loro legittimazione.

Tuttavia, il percorso per garantire un’effettiva tutela giurisdizionale all’ambiente è tutt’altro che concluso. Infatti, da un lato in alcuni contesti i risultati raggiunti

¹ R. FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in DE CAROLIS D. - FERRARI E. - POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 344.

² S. BENINI, *Beni culturali e interessi diffusi*, Nota a Cons. Stato sez. IV 28 febbraio 1992, n. 223; TAR LA sez. II 23 dicembre 1991, n. 1979, in *Il foro italiano*, 1993, fasc. 2, pt. 3, pp. 100-112.

risultano ancora insoddisfacenti; è il caso dell'Unione Europea, che adotta un approccio restrittivo nei casi in cui venga impugnato un atto emanato da una delle sue istituzioni. Dall'altra parte, la crescente consapevolezza sociale dell'importanza e dell'urgenza delle tematiche ambientali richiede di volta in volta strumenti giuridici sempre nuovi. Lo dimostrano sia le recenti pronunce del giudice amministrativo, che in alcuni casi ha ammesso la legittimazione anche a singoli individui, sia l'emersione a livello europeo di nuove controversie finalizzate a imporre ai Governi un'azione più forte contro i cambiamenti climatici.

Pertanto, con questo lavoro, si intende evidenziare come il diritto ambientale abbia influenzato e sia ancora destinato ad influenzare l'ordinamento, soprattutto per quanto riguarda le regole di funzionamento del processo.

A tal fine, innanzitutto, nel primo capitolo si esamineranno le difficoltà nel definire dal punto di vista giuridico il termine "*ambiente*" e verranno introdotti alcuni concetti generali come quello di interesse diffuso e di legittimazione ad agire.

In seguito, verranno analizzate le soluzioni previste a livello sovranazionale, con particolare riferimento alla Convenzione di Aarhus e al c.d. terzo pilastro sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. Essa ha comportato la necessità che le parti firmatarie, tra cui, oltre i singoli Stati, l'Unione Europea, prevedessero meccanismi di attuazione all'interno dei rispettivi ordinamenti volti a garantire ai "*membri del pubblico*" e, in particolare, alle ONG, la possibilità di agire in giudizio contro le violazioni delle norme a tutela dell'ambiente. Si vedrà come il giudice europeo "*interpreti con due pesi e due misure*"³ il dettato convenzionale, affermando da un lato la prevalenza delle norme del Trattato sulle condizioni processuali quando si tratta di azionare rimedi contro le istituzioni europee, dall'altro imponendo agli Stati membri un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

Nel corso della trattazione verrà descritto anche il percorso compiuto dalla Germania; essa rappresenta un esempio di come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sia determinante nell'assicurare che gli Stati garantiscano la legittimazione alle associazioni ambientaliste, in attuazione delle norme internazionali.

Il terzo capitolo, invece, si focalizzerà sul diritto interno. Sembra opportuno chiarire che non ci si soffermerà sulla disciplina del danno ambientale, ora disciplinata dalla Parte Sesta del Codice dell'Ambiente⁴. Oggetto di studio sarà, invece, specificamente

³ M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: "Standing" a tutela di "environmental interests" nella "Judicial review" statunitense*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc.3, pp.734-790.

⁴ Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152.

l'istituto della legittimazione ad agire in capo alle associazioni ambientaliste, dal riconoscimento giurisprudenziale a quello normativo, fino alle più recenti ricostruzioni del giudice amministrativo alla luce dei principi costituzionali e, in particolare, del principio di sussidiarietà orizzontale (*ex art. 118, comma 4, della Costituzione*).

Infine, l'ultimo capitolo sarà dedicato ad alcuni casi giurisprudenziali. Infatti, sia in Italia che a livello europeo, un ruolo fondamentale è stato ricoperto dai giudici, chiamati, ancor prima dei legislatori, a trovare risposte alle esigenze sociali di un determinato momento storico. Verranno analizzate due recenti sentenze del Consiglio di Stato che dimostrano l'importanza assunta nel nostro ordinamento dalla legittimazione delle associazioni ambientaliste. In secondo luogo, si tratterà della giurisprudenza della Corte di Giustizia, con particolare riferimento a due pronunce esemplificative dei diversi approcci del giudice europeo in attuazione della Convenzione di Aarhus. Da ultimo verrà menzionato il caso Urgenda, il più noto nell'ambito delle nuove controversie in materia climatica.

CAPITOLO I

L'AMBIENTE DAL PUNTO DI VISTA GIURIDICO

1. Nozione giuridica

Dal punto di vista etimologico, il termine “*ambiente*” è il participio presente del verbo latino “*ambire*”, che significa “*andare attorno*”; indica quindi ciò che c'è intorno, ciò che è comune a molti.

Il termine rappresenta e riassume i diversi aspetti del rapporto tra l'uomo e il mondo che lo circonda; le molteplici condizioni e articolazioni geografiche e territoriali in cui si sviluppa tale rapporto, il suo continuo evolversi nel tempo.

Tradizionalmente, questo rapporto tra uomo e ambiente è sempre stato caratterizzato da un approccio “*antropocentrico*”, fondato sull'atteggiamento di dominio della specie umana sulla natura. Solo di recente si è iniziato a parlare della necessità di passare ad un principio “*ecocentrico*”, che pone in evidenza il considerare uomini e beni ambientali come parte di un tutto, denominato anche “*comunità biotica*”⁵, dove c'è una naturale corrispondenza tra uomo e natura, e si avverte la necessità di ristabilire l'equilibrio tra l'uno e l'altra.

L'esigenza, sempre più avvertita, di tutelare l'ambiente e di limitare l'impatto ambientale delle attività umane ha comportato l'introduzione di strumenti giuridici a tal fine, nonché la necessità di definire in senso giuridico il concetto di ambiente e le relative posizioni soggettive ad esso connesse. La questione ambientale è, infatti, una problematica emersa negli ordinamenti solo di recente. È il 1972 a rappresentare una sorta di spartiacque, con la Conferenza di Stoccolma, organizzata dalle Nazioni Unite dal 5 al 16 giugno di quell'anno; si tratta di uno dei primi accordi internazionali in materia, finalizzato a dar voce, a livello sovranazionale, ad una politica ecologia riparatoria e preventiva dei disastri ambientali che, per la loro portata globale, non possono essere risolti meramente a livello locale. Il 1972 sembra segnare l'inizio di una nuova era, in cui numerosi paesi iniziano a prendere coscienza della necessità di intervenire a difesa dell'ecosistema. Di qui il problema di come supplire a una lacuna negli ordinamenti che, come il nostro, non affrontavano la questione ecologica.

Il testo originario della nostra Costituzione, entrata in vigore il primo gennaio 1948, non prevedeva la parola “*ambiente*”; tuttavia, alcune norme costituzionali già si

⁵ P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, Relazione al Convegno "Dialoghi sui beni comuni" Firenze, il 9 novembre 2011, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pp. 45 e ss.

riferivano a concetti vicini alla materia ambientale, assicurando un'indiretta protezione costituzionale a tale bene. In particolare, tra i principi fondamentali, l'articolo 9, al comma secondo, dichiara che *“La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*, mentre nel successivo articolo 32 si legge: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”*. Vi sono poi altri articoli rilevanti in materia ambientale. Infatti, la tutela dell'ambiente può essere ricondotta ai diritti inviolabili dell'uomo, ex articolo 2, o all'articolo 3, secondo comma, in base al quale *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...)”* Rilevano infine, le norme inerenti i rapporti economici, che prevedono la possibilità che la legge ponga dei limiti all'iniziativa economica (art. 41) e alla proprietà privata (art. 42), per fini di utilità generale, o allo scopo di tutelare la libertà o la dignità umana, o ancora, per assicurarne la funzione sociale.

In seguito, con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, numero 3, per la prima volta viene espressamente introdotto l'ambiente nel testo della Carta costituzionale. Infatti, l'attuale articolo 117, secondo comma lettera s), include *“la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* tra le materie di competenza legislativa statale. Tale norma, inoltre, sembra risolvere una volta e per tutte il problema della collocazione della materia ambientale nel quadro della distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. In realtà la questione è solo apparentemente risolta, soprattutto alla luce del terzo comma dello stesso articolo 117, che include tra le materie di legislazione concorrente *“la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione delle attività culturali”*. La labile linea di confine tra il concetto di tutela dell'ambiente, attività attribuita allo Stato, e la sua valorizzazione, di competenza legislativa regionale salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, rende evidente come la riforma costituzionale non abbia garantito certezza sulla questione del riparto di competenze. Per questa ragione un ruolo determinante è stato assunto dalla Corte costituzionale, chiamata più volte ad intervenire sulla questione.

Il formale riconoscimento costituzionale dell'ambiente, se da un lato ha sicuramente un'importanza simbolica e rappresenta la prova dell'accresciuta sensibilità sociale nei confronti della questione ecologica, dall'altro non ha risolto la questione definitoria.

Per tale ragione nel tempo è sorto un dibattito finalizzato all'elaborazione di una nozione giuridica di ambiente.

In primo luogo, si deve ad importanti esponenti della dottrina l'elaborazione di molteplici teorie definitorie. Le prime a svilupparsi furono le cosiddette teorie pluraliste, che negavano l'esistenza di una nozione unica e preferivano connotare l'ambiente come un insieme di più discipline.

Predieri⁶, ad esempio, negava la configurabilità di una nozione globale e individuava la bipartizione dell'ambiente in due componenti: il territorio e la salute, rispettivamente tutelati dalle disposizioni costituzionali dell'art. 9 comma 2, e dell'art. 32. Tale polarizzazione tra governo del territorio e ambiente salubre, aveva dunque il vantaggio di garantire un aggancio costituzionale all'ambiente, che, come detto in precedenza, prima della riforma del 2001, non era nemmeno menzionato dalla Costituzione. Questo collegamento con il testo, secondo l'autore, aveva dei vantaggi anche operativi, in quanto consentiva di utilizzare la Costituzione come un supporto propulsivo ad una diversa conformazione della società, grazie alla "supernorma" dell'art. 3 comma 2, che, affermando il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza dei cittadini, implicitamente promuove le attività pubbliche nelle due aree del paesaggio e dell'ambiente salubre.

Giannini invece⁷ affermava l'esistenza di tre accezioni della materia ambientale: la prima relativa al paesaggio, la seconda alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua, la terza relativa all'urbanistica. Nel primo senso, l'ambiente viene inteso come l'insieme della normativa inerente zone circoscritte del territorio, come i parchi, le foreste, le bellezze naturali, denominate "beni ambientali". Questi sono considerati beni pubblici, per i quali i pubblici poteri sono titolari del potere dispositivo di imporre vincoli, in funzione preminentemente conservativa dei beni stessi. In secondo luogo, il secondo elemento è caratterizzato dall'azione potenzialmente o attualmente aggressiva dell'uomo che rende, di conseguenza, l'ambiente aggressivo, tanto da causare eventi dannosi per la collettività. Oggetto della disciplina, in questo caso, sono i fatti aggressivi, sottoposti ad attività di prevenzione e repressione. Infine, l'ambiente urbanistico, è l'ambiente nella sua globalità, nel quale confluiscono tutti gli interessi privati o pubblici, economici o sociali, coinvolti dalla

⁶ A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 508 e ss.

⁷ M. S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1973, p. 15 e ss.

disciplina urbanistica, disciplinati dall'attività amministrativa fondata sulla pianificazione territoriale.

Successivamente, soprattutto a seguito della legge dell'8 luglio 1986, n.349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, iniziò ad essere elaborata una nozione unitaria di ambiente, come sintesi astratta, e non mera somma, dei vari elementi che lo costituiscono e delle loro interazioni. Infatti, all'art. 1, tuttora vigente, si parla genericamente delle “*condizioni ambientali*”, di “*risorse*”, e di “*patrimonio naturale*”, facendo riferimento ad un concetto onnicomprensivo di ambiente, identificabile con la biosfera⁸.

Una teoria monista della definizione di ambiente viene adottata, ad esempio, da Postiglione⁹, il quale critica la tesi di Giannini, che vede nell'ambiente una “pluralità di interessi”; non si può negare, secondo Postiglione, lo sforzo in atto nel nostro ordinamento a creare istituti giuridici di protezione dell'ambiente in quanto tale ed a riconoscere contestualmente che l'ambiente si presenta come un interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale. Un elemento unificante sarebbe costituito dal diritto ad un ambiente sano, inteso come diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività, che deriverebbe da un'interpretazione aggiornata ed evolutiva della Carta fondamentale del nostro ordinamento. È quindi necessario, dati i progressi giuridici e culturali, ricondurre ad unità il concetto di ambiente, al quale fornire una “*risposta*” di tutela unitaria.

Quest'ultima ricostruzione di ambiente come diritto, si deve innanzitutto alla sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, del 6 ottobre 1979, n. 5172, dove si afferma che l'ambiente è tutelato in quanto ricompreso nel diritto alla salute, costituzionalmente garantito, come diritto ad un ambiente salubre. La sua protezione è quindi assimilata a quella propria dei diritti fondamentali della persona, diritti inviolabili e assoluti.

In secondo luogo, anche la giurisprudenza costituzionale è intervenuta più volte sul tema, cercando di ricostruire una nozione giuridica di ambiente.

Rilevanti, a tal riguardo, due sentenze del 1987 che, coerentemente con la concezione onnicomprensiva della legge del 1986, istitutiva del Ministero, affermano l'unitarietà dell'ambiente, ancorché costituito da una pluralità di componenti. In particolare, nella sentenza del 28 maggio 1987, n. 210, si parla espressamente di una “*concezione*

⁸ P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 8.

⁹ A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, p. 33 e ss.

unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali”. Nella decisione, di poco successiva, del 30 dicembre 1987, n. 641, l’ambiente è definito come bene giuridico, immateriale e unitario. Il fatto che può essere fruibile in varie forme e in diversi modi, così come può essere oggetto di diverse forme di tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno la sua natura e sostanza unitaria, che l’ordinamento prende in considerazione. Si afferma inoltre, al punto 2.2 della sentenza, che *“l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto”*.

Dopo la riforma del Titolo V nel 2001, la Corte, chiamata a risolvere i conflitti tra Stato e Regioni inerenti al riparto di competenze in materia ambientale alla luce del nuovo testo dell’articolo 117, si imbatte nuovamente sulla questione definitoria. Con la sentenza del 31 luglio 2002, numero 407, l’ambiente è qualificato non più come bene o materia in senso tecnico, ma come valore costituzionale, di rilevanza primaria per l’ordinamento. Nelle successive pronunce l’ambiente, da bene immateriale secondo la sent. n. 641/1987, viene invece considerato come un *“bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti”*, nel punto 4 della sentenza del 14 novembre 2007, n. 378. Quest’ultima sostiene inoltre che occorre guardare all’ambiente come *“sistema”*, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto; come un’entità organica che comprende i singoli elementi, considerati come parti del tutto. L’unitarietà dell’ambiente, secondo la Corte, emerge dall’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale parla di *“ambiente”* in termini generali e onnicomprensivi, e pone accanto a tale termine la parola *“ecosistema”*. Inoltre, viene ribadita l’inerenza ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto, e si evidenzia la particolarità del bene giuridico ambiente, considerato nella sua interezza. Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la *“biosfera”*, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni tra queste ultime, i loro equilibri, le loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Questa nozione di *“ambiente”* e di *“biosfera”* viene intesa in senso lato, comprendente non solo il

concetto di “*paesaggio*”, ma anche quello del “*patrimonio storico ed artistico della Nazione*” (art. 9 Cost.), poiché l’ambiente e la biosfera sono costituiti non solo da quanto esiste per natura, ma anche da quanto esiste per l’opera creativa dell’uomo, come le opere d’arte, i monumenti artistici, i centri storici, e così via¹⁰.

Si può osservare, nella prassi della giurisprudenza della Corte costituzionale, come da un lato, l’affermarsi dell’approccio unitario ha finito con l’essere la premessa per centralizzare le relative competenze in mano allo Stato, e, dall’altro, l’accoglimento della concezione di ambiente come valore costituzionale ha comportato l’utilizzo della tecnica del bilanciamento nel rapporto con altri valori e interessi costituzionali¹¹.

In conclusione, dare una definizione dell’ambiente dal punto di vista giuridico è piuttosto complesso, a causa dei “*limiti della scienza giuridica e del linguaggio normativo, che risultano impotenti di fronte ad un concetto ontologicamente indeterminato in astratto e di per sé non riducibile in enunciati prescrittivi*”¹². Questa difficoltà di sussumere il concetto di ambiente all’interno delle categorie giuridiche tradizionali, rende evidente la particolarità della materia, e la necessità di cercare, come una “*sonda*”, nuove soluzioni alla “*domanda*” di tutela ambientale¹³; soluzioni che sono destinate ad influenzare l’intero ordinamento giuridico.

2. I beni comuni

In base alla scienza economica, l’ambiente può essere qualificato come bene comune.

Infatti, dal punto di vista economico, i beni possono essere classificati in: beni privati, beni pubblici, beni di club e beni comuni (o collettivi). Le quattro categorie sono individuate in base ai due criteri dell’“*escludibilità*” e della “*rivalità*”. I beni sono escludibili o non escludibili a seconda che, una volta prodotti, sia o non sia possibile escludere alcuni soggetti dal loro uso, consumo o godimento. I beni possono essere rivali o non rivali a seconda che l’uso, il consumo, il godimento di essi da parte di un soggetto limiti la possibilità di uso o consumo da parte di altri. I beni privati sono sia escludibili sia rivali, al contrario i beni pubblici non sono né escludibili né rivali. I beni comuni, invece, rappresentano una categoria intermedia, non essendo escludibili ma avendo natura rivale. Si pensi alle risorse faunistiche o

¹⁰ P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 8.

¹¹ P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 5179 e ss.

¹² M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 2-3.

¹³ A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, p. 11.

naturalistiche: per tali beni non è possibile escludere alcuni soggetti dal loro godimento, ma il loro consumo da parte di alcuni può limitare la possibilità di consumo di altri. Un utile esempio è quello del pascolo: ogni individuo, più o meno consapevolmente, agisce per massimizzare il proprio utile, cercando di sfruttare al massimo l'area, ma in questo modo, essendo il pascolo una risorsa limitata, si esaurirà nel tempo, impedendo così ad altri soggetti il suo godimento. Si pone dunque il problema del sovraconsumo da parte della collettività, che può mettere a rischio nel lungo periodo la stessa esistenza del bene: si parla, a tal riguardo, della cosiddetta "tragedia dei beni comuni"¹⁴. Per questa ragione la stessa teoria economica giustifica l'introduzione di una disciplina pubblicistica, volta a limitare l'uso dei beni comuni, in quanto "*Freedom in a commons brings ruin to all*".

Dal punto di vista giuridico, invece, i beni comuni sono le *res communes omnium*, come l'aria o il mare. Nel diritto positivo non esiste, per quanto riguarda la legislazione statale, un espresso riferimento alla categoria, anche se uno sforzo in tale direzione, era stato effettuato dalla Commissione Rodotà¹⁵, approvata nel 2008 ad uno schema di disegno di legge delega per la novellazione della disciplina codicistica dei beni "pubblici".

Nel contesto della proposta di articolato, i beni comuni vengono qualificati come "*cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*" (art. 1, comma 3, lett. c) del testo), in assonanza, assiologica prima che fonetica, con i canoni degli artt. 2 e 3 Cost., come evidenziato da Duret¹⁶. A tale definizione segue una descrizione dei principali connotati della figura, dai quali emerge una sorta di immedesimazione con la categoria dei beni ambientali. Anzitutto si afferma la necessità di salvaguardare i beni comuni anche a beneficio delle generazioni future, ponendo quindi il legame con la responsabilità intergenerazionale che tradizionalmente caratterizza il dibattito sui *commons* e sulla materia ambientale. In secondo luogo, si pone il legame della categoria con la «fruizione collettiva», che ne esprime l'essenza di beni a titolarità diffusa ed evidenzia il legame circolare tra *commons* e comunità, in un'ottica solidaristica, coerentemente con i principi costituzionali. Infine, la già rilevata enfasi sulle note di

¹⁴ G. HARDIN, *The tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968.

¹⁵ Nominata con decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007, fu incaricata di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del Codice civile relative ai beni comuni e pubblici.

¹⁶ P. DURET, "*Taking commons seriously*": *spigolature su ambiente come bene comune e "legitimitatio ad causam"* (*Taking "commons" seriously: gleanings about the environment as a common good and "legitimitatio ad causam"*), in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2013, fasc. 1, pp. 65 e ss.

responsabilità/doverosità e sul rapporto osmotico con la comunità. Sono espressamente riconosciuti come beni comuni, fra gli altri, i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate.

Ne risulta una categoria eterogenea e complessa, intrinsecamente legata a quella dei beni ambientali, per la quale si avverte la necessità, date le peculiari caratteristiche rispetto alle tradizionali tipologie di beni giuridici regolati dall'ordinamento, di prevedere una disciplina e degli strumenti di tutela che rispecchino, a loro volta, questa "particolarità".

Il dibattito si è focalizzato principalmente su due temi. Da un lato, alcuni beni stanno acquisendo la caratteristica della scarsità e richiedono dunque una disciplina pubblicistica che impedisca il sovraconsumo e il depauperamento; dall'altro, si è sottolineata la necessità di garantire l'accesso e la fruizione da parte della collettività su base tendenzialmente paritaria. Si tratta, infatti, di beni a "titolarità diffusa", che dovrebbero essere gestiti in base ai principi di solidarietà e di uguaglianza, anche in una prospettiva intergenerazionale di lungo periodo¹⁷.

Nonostante il fallimento del tentativo di riforma delle norme del Codice civile relative ai beni pubblici, la giurisprudenza ha accolto la nozione di "beni comuni" della Commissione Rodotà, la quale ha ricevuto consacrazione con la sentenza del 14 febbraio 2011, numero 3665, delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, inerente alla vicenda delle valli da pesca nella laguna di Venezia. Nelle parole della Corte, bene comune è inteso come quello che, a prescindere dal titolo di proprietà, risulta, per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale o paesaggistico, "*strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini*" e caratterizzato da un "*godimento collettivo*"¹⁸, quindi nuovamente l'enfasi è posta sull'aspetto della fruizione, nonché sulla funzionalità ad interessi della collettività.

Anche qui si evidenzia come le peculiarità dei beni comuni rappresentino la premessa per superare le tradizionali concezioni, legate ad una visione prettamente patrimoniale e proprietaria, per approdare ad una nuova prospettiva, collettivistica. In particolare, secondo la Corte, nei beni in questione risulta preminente la necessità di realizzare interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento della personalità umana.

¹⁷ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁸ Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, pp. 6 e 8.

3. Situazioni giuridiche soggettive in materia ambientale

Si parla generalmente di situazioni giuridiche soggettive per indicare sia le posizioni giuridiche attive o di vantaggio, quali le libertà e i diritti, che le posizioni giuridiche passive o di svantaggio, quali i doveri e gli obblighi, che la Costituzione disciplina. Le situazioni giuridiche soggettive si distinguono fra loro a seconda della tecnica di tutela utilizzata del legislatore al fine di consentire la realizzazione di un interesse protetto. Tra le posizioni giuridiche attive, di antica tradizione è la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, che riguarda in particolare il piano processuale. Infatti, una delle principali caratteristiche delle costituzioni moderne, è il potenziamento degli strumenti di protezione, tra i quali si distingue la tutela giurisdizionale, che garantisce la possibilità di ricorrere al giudice per ogni violazione dei propri diritti, sia essa perpetuata dagli apparati pubblici che da altri soggetti privati. Ai sensi dell'articolo 24 della Costituzione "*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*": si tratta della cosiddetta "garanzia del processo"¹⁹.

Si parla, per tale ragione, di situazioni "giuridiche", ovvero giuridicamente rilevanti, e "soggettive" in quanto riconosciute a singoli soggetti determinati, per distinguerle da quegli interessi denominati semplici o di mero fatto che sono generalmente esclusi dalla tutela giurisdizionale. Si tratta di una conseguenza molto grave, soprattutto in quanto non è sempre agevole la demarcazione fra interessi semplici ed interessi legittimi; nello stesso tempo è difficile ammettere che certi interessi di grande rilevanza sociale rimangano senza una tutela adeguata, solo perché non risultano differenziati o qualificati²⁰.

Emerge quindi l'importanza delle situazioni giuridiche soggettive in materia ambientale, data la stretta connessione con il tema della tutela giurisdizionale. L'ambiente può essere oggetto di situazioni giuridiche attive e passive.

Generalmente l'ambiente è giuridicamente oggetto di un dovere di protezione che coinvolge tutte le componenti dell'ordinamento e della società. Innanzitutto, i soggetti privati, e quindi le persone e le imprese, ma pure la magistratura e, soprattutto, la classe dirigente politica, a livello nazionale, europeo e sovranazionale. È tuttavia indubbio che le pubbliche amministrazioni giochino un ruolo davvero essenziale per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente. Da un lato, infatti, l'attività amministrativa, ad esempio tramite la realizzazione di opere pubbliche, può essere

¹⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2015.

²⁰ A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019.

potenzialmente dannosa per l'ambiente; dall'altro, nei casi previsti dalla legge, essa può consistere in attività di controllo dei privati, che comporta di norma una verifica preventiva o un controllo successivo della compatibilità di alcune attività con gli interessi tutelati dall'ordinamento, tra i quali l'interesse ambientale²¹. Oltre alle attività tradizionalmente attribuite alle pubbliche amministrazioni nell'ambito del cosiddetto modello del *command and control*, negli anni più recenti si è evidenziato come i soggetti pubblici possano orientare e correggere i meccanismi di funzionamento del mercato, tramite il modello denominato *market based tools*. Si tratta di una serie di strumenti economici, finanziari e di mercato che mirano ad incentivare i comportamenti degli operatori che siano compatibili con gli interessi pubblici tutelati, ad esempio valorizzando il ruolo delle amministrazioni quali committenti tra i più rilevanti sul mercato. Ne risulta così l'idea dell'amministrazione quale attore strategico del sistema di tutela ambientale.

La situazione giuridica riferibile ai soggetti dell'ordinamento, in materia ambientale, è dunque quella del *dovere*, tesi che fa perno sul dovere di solidarietà costituzionalmente regolato all'articolo 2. A questo riguardo, possono essere richiamate alcune norme del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (noto come Codice dell'Ambiente), inerenti ai principi generali della materia ambientale. In primo luogo, l'art. 3-ter contempla un generico dovere di protezione gravante su tutti i soggetti dell'ordinamento: "*La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private (..)*". In secondo luogo, il successivo articolo 3-quater regola il principio dello sviluppo sostenibile²², al quale ogni attività giuridicamente rilevante *deve* conformarsi, nell'ottica del principio di solidarietà, espressamente richiamato al comma 3. Il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile riguarda in via primaria l'attività delle pubbliche amministrazioni che, in base al secondo comma della norma in esame, "*deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione*". A differenza dell'articolo

²¹ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzioni al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018.

²² Principio introdotto dal Rapporto Brundtland del 1987, documento pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo e conosciuto anche come *Our common future*. Secondo il Rapporto Brundtland "*lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri*"

precedente però, l'art. 3-*quater* riguarda solo l'azione pubblico e ogni altra attività umana tipizzata dal legislatore come doverosa a protezione dell'ambiente, atteso che impone il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile soltanto alle attività "rilevanti" ai sensi del "presente codice".

Per quanto riguarda le situazioni giuridiche soggettive attive in materia ambientale, la questione è più complicata e si intreccia con il tema della tutela giurisdizionale. Il problema se l'interesse ambientale possa essere qualificato solo come interesse generale pubblico, istituzionalmente protetto dalle pubbliche amministrazioni, o se possa essere riconosciuto anche come interesse soggettivo, riconducibile in capo ai singoli e, di conseguenza, tutelabile in giudizio da parte di questi ultimi, è stato variamente affrontato e diverse soluzioni sono emerse nel tempo.

Si deve alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n.5172 del 1979 l'elaborazione del diritto ad un ambiente salubre, in base alla quale l'ambiente è compreso nell'ambito del diritto alla salute, ex art. 32 Cost. Secondo la ricostruzione della Corte, infatti, la protezione della salute non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, ma si estende anche ai luoghi nei quali si articola la sua vita associata, in questo modo essa assume un contenuto di socialità, per cui il diritto alla salute, in base agli artt. 32 e 2 della Costituzione, si configura anche come diritto ad un ambiente salubre. Si tratta di un tipo di protezione garantistico, proprio dei diritti fondamentali e inviolabili della persona umana. Da ciò deriva che non può essere negata la tutela in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito né attribuibile ad un singolo individuo in modo esclusivo; altrimenti il diniego di azionabilità si tradurrebbe in mancanza di tutela in ordine a beni che sono di particolare rilevanza per l'ordinamento, perché attengono alla persona umana. Ulteriore conseguenza del tipo garantistico della tutela è che essa è assicurata incondizionatamente anche nei confronti dell'autorità pubblica, che in nessun caso ha il potere di rendere l'ambiente insalubre. Si tratta, dunque, di una situazione giuridica del diritto soggettivo tutelabile davanti al giudice ordinario. Secondo la Cassazione, sembra emergere una linea di tendenza dell'ordinamento che si sviluppa dalla tutela di tipo garantistico, nel senso di configurare il diritto alla salute, insieme con il diritto ad un ambiente sano, come un "diritto sociale", inteso come diritto del privato ad un'attività positiva della Pubblica amministrazione a favore di tali diritti costituzionali sia in via preventiva che in via recuperatoria²³.

²³ Cass., sez. un., 29 marzo 1979, n. 5172, p. 5.

Questo orientamento è stato poi adottato sia da parte della dottrina²⁴ che dalla giurisprudenza costituzionale²⁵.

Tuttavia, tale ricostruzione dell'ambiente si espone ad almeno due obiezioni: la prima, di carattere sostanziale, è che una violazione della normativa ambientale non necessariamente configura una violazione diretta del diritto alla salute; la seconda, di carattere processuale, è che l'accoglimento della tesi implicherebbe la legittimazione ad agire di ogni individuo avverso tale violazione, senza la necessità di dimostrazione di un proprio specifico interesse²⁶. Viene quindi messo in dubbio la possibilità di ricondurre l'ambiente all'interno del diritto alla salute ex art. 32 e neppure si può ritenere che le disposizioni costituzionali sul paesaggio possano ricoprire per intero e in modo esaustivo le diverse fattispecie della questione ambientale. In secondo luogo, per quanto riguarda la seconda critica, l'attribuzione di un diritto soggettivo all'ambiente dovrebbe comportar l'attribuzione di un corrispondente diritto d'azione in capo ai singoli cittadini, come diretta conseguenza del riconoscimento di un diritto della personalità.

Un diverso orientamento era iniziato ad emergere in dottrina e giurisprudenza già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, con la constatazione, anche a seguito del maturare di una nuova consapevolezza sociale e del moltiplicarsi dei bisogni e delle aspettative dei cittadini, che l'interesse alla cura e protezione dell'ambiente ha una dimensione superindividuale. A differenza, per esempio del diritto di proprietà, infatti, l'ambiente non tollera fruizioni individuali, poiché non appartiene a singoli individui in quanto tali, ma alla collettività. Da qui il bisogno, come evidenziato da Trocker²⁷, di “conquistare all'ordine giuridico «nuovi» strati di interessi (colti nel significato socio economico del termine, quale rapporto fra bisogni e beni idonei ad appagarli), finora privi di riconoscimento sostanziale e processuale o solo marginalmente dotati di efficace strumentazione operativa”.

Vengono quindi distinte due figure di interessi superindividuali: gli interessi collettivi e gli interessi diffusi. Gli interessi collettivi sono riferibili a specifiche categorie o gruppi organizzati, come le associazioni sindacali, i partiti politici, ordini e collegi professionali. A questi organismi è stata riconosciuta dalla giurisprudenza una situazione di interesse legittimo e una legittimazione processuale autonoma, allo

²⁴ A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, p. 11.

²⁵ Ad es. Corte Costituzionale 30 dicembre 1987, n. 641 e Corte Costituzionale 28 maggio 1987, n. 210.

²⁶ P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 20, pp. 123-141.

²⁷ N. TROCKER, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.

scopo di tutelare gli interessi non già dei singoli appartenenti alla categoria, bensì alla categoria in quanto tale²⁸.

Il bene giuridico ambiente è stato, però, assimilato soprattutto al diverso concetto di interesse diffuso, di cui si parlerà nel successivo paragrafo.

4. L'ambiente come interesse diffuso. Problemi di tutela giurisdizionale

Gli interessi diffusi sono stati definiti come interessi non personalizzati o adespoti, senza struttura, riferibili in modo indistinto alla generalità della collettività o a categorie più o meno ampie di soggetti. Il carattere diffuso dell'interesse deriva dalla caratteristica del bene materiale o immateriale ad esso correlato, che non è suscettibile di appropriazione e di godimento esclusivo; si nota quindi l'intrinseca correlazione al bene giuridico dell'ambiente, oltre che al paesaggio e al patrimonio storico-culturale.

Si tratta di una categoria dai confini incerti. Gli interessi diffusi da un lato finiscono spesso per sovrapporsi alla nozione di interesse pubblico, dall'altro oscillano, nelle varie ricostruzioni proposte, tra l'irrelevanza giuridica, quando vengono qualificati come interessi di mero fatto, e la riconducibilità a una situazione giuridica soggettiva tipizzata, una sorta di *tertium genus* rispetto al diritto soggettivo e all'interesse legittimo.

Certo è, come affermato da Gambaro²⁹, che la tradizionale dicotomia fra diritto pubblico e diritto privato non riesce a dare collocazione agli interessi diffusi, con la conseguenza che, quando si è ritenuto di dare ad essi tutela, questi ultimi hanno assunto configurazioni ibride, moltiplicando il catalogo dei diritti protetti dall'ordinamento.

Particolare e minoritaria è la ricostruzione di Nigro³⁰, il quale sostiene che l'interesse diffuso non consiste solo in un'entità meramente oggettiva e priva di struttura, ma presenta anche un profilo soggettivo, la c. d. "*altra faccia dell'interesse diffuso*". Il fatto che l'interesse sia condiviso da un'estesa pluralità di soggetti non fa venir meno, secondo l'Autore, la sua individualità: esso pertiene alla persona singola come interesse proprio e personale. L'idea che tutti gli interessi c.d. diffusi siano interessi individuali (e personali) e come tali tutelabili in giudizio, non ha però trovato

²⁸ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017.

²⁹ A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2019, fasc. 3, pp. 779-797.

³⁰ M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Il foro italiano*, 1987, fasc. 1, pt. 5, pp. 7-20.

accoglimento in giurisprudenza e nella maggior parte della dottrina, che preferisce evidenziare la natura superindividuale di queste singolari situazioni giuridiche.

Si può sostenere, come detto da Scoca³¹, che l'interesse diffuso occupi una posizione intermediaria tra l'interesse individuale e l'interesse generale, ed è proprio la differenziazione rispetto all'interesse pubblico generale a rappresentare la novità del fenomeno. Secondo Delsignore³², infatti, la qualificazione dell'interesse ambientale come interesse diffuso è legata all'evoluzione storica e culturale della società di massa, che ha comportato un'attenzione sempre maggior dei cittadini e degli utenti alle scelte delle pubbliche autorità che si riflettono sul tema. Al contempo, secondo l'Autore, la distinzione dell'interesse diffuso rispetto all'interesse pubblico è il sintomo della scarsa credibilità dell'azione amministrativa in merito alle scelte che si riflettono sull'ambiente, come anche sulla salute o sul vivere comune. In questo senso, l'emersione dell'interesse alla tutela dell'ambiente quale interesse diffuso esprime "la ritenuta incapacità dell'amministrazione"³³ nel curare interessi generali, posto che la tutela di interessi non individualizzati era affidata al potere politico. Come evidenziato nel precedente paragrafo, le pubbliche amministrazioni svolgono sicuramente un ruolo strategico nella tutela dell'ambiente, essendo istituzionalmente preposte al perseguimento di interessi pubblici, esistendone molte che curano esclusivamente, o in parte, l'interesse ambientale da ritenersi perciò anche interesse pubblico. Accade però che anche altri soggetti entrino in gioco per curare quel medesimo interesse quando non ritengono adeguato e conveniente l'operare dell'amministrazione.

Da queste constatazioni inizia a risultare evidente l'accostamento tra interessi diffusi e sussidiarietà orizzontale, principio affermato dall'art. 118, comma 4, della Cost., in base al quale: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Esso, come sostiene Giglioni³⁴, trova naturale campo di applicazione in materia ambientale, dove l'art. 3-ter del Codice dell'Ambiente, come detto, afferma un generico dovere di protezione

³¹ F. G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 655 e ss.

³² M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: "Standing" a tutela di "environmental interests" nella "Judicial review" statunitense*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc. 3, pp. 734-790.

³³ M. DELSIGNORE, *ibidem*.

³⁴ F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 413-456.

in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento e finisce per consacrare il modello di "governante ambientale", ossia un modello di gestione dei beni ambientali caratterizzato da un maggior grado di cooperazione ed interazione tra i vari soggetti coinvolti. Il riconoscimento scolpito in costituzione secondo cui i cittadini agiscono anche per gli interessi generali e non solo per quelli propri e che, anzi, quando lo fanno, devono essere favoriti dai soggetti istituzionali che compongono la Repubblica, è, secondo l'Autore, foriero di implicazioni notevoli. Così, proprio nell'ambito della tutela ambientale, diventa reale la partecipazione dei privati all'esercizio della funzione pubblica, ma anche alla cura diretta degli interessi generali. La sussidiarietà orizzontale, ponendo fine alla condizione secondo la quale gli interessi generali sono sempre interessi pubblici e quindi affidati in via esclusiva ai soggetti di pubblica amministrazione, appare in grado di rilanciare il tema della tutela degli interessi diffusi.

Se in precedenza si dubitava della possibilità di tutelare l'interesse diffuso in quanto proprio, in maniera autonoma e differenziata, la sempre più avvertita consapevolezza che l'interesse di molti pertiene in concreto alla vita dei singoli individui ha fatto sì che l'ordinamento iniziasse a prendere in considerazione queste particolari situazioni soggettive, attribuendo ad esse una certa rilevanza sia in sede procedimentale sia in sede processuale. Sotto il primo profilo, l'articolo 9 della legge sul procedimento amministrativo, la legge del 7 agosto 1990, numero 241, attribuisce la facoltà di intervenire nel procedimento a qualsiasi soggetto portatore di interessi pubblici o privati nonché ai "portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati".

Più complessa è la questione della tutela giurisdizionale. I codici ancora vigenti in Italia, infatti, sono influenzati dalla ideologia liberale ed individualista, con la conseguenza che gli strumenti di tutela giurisdizionale, che l'ordinamento positivo mette a disposizione dei cittadini, sono forgiati su misura per la difesa di situazioni giuridiche particolari, risultando perciò inadeguati per la protezione degli interessi che trascendono la mera dimensione individuale. Come sottolineato da Gambaro³⁵, "il disfarsi di categorie ordinanti consegnatici dalla tradizione è fenomeno inevitabile a fronte della emersione di interessi e bisogni in precedenza trascurati, ciò comporta la necessità di rimpiazzarle con altre più adeguate (..)".

Trattandosi in questo caso di interessi appartenenti a un numero indeterminato di individui, si esclude che il singolo possa assumerne la titolarità e agire in processo per chiederne la tutela. In particolare, il tema riguarda il riconoscimento della

³⁵ A. GAMBARO, *op. cit.*, p. 20.

legittimazione processuale e cioè dell'individuazione dei soggetti che possono stimolare l'attività processuale, dove il principio fondamentale in materia è quello della rigorosa correlazione tra la titolarità di una situazione sostanziale e la legittimazione a dedurla in giudizio. Infatti, viene generalmente sostenuto che il sistema di giustizia amministrativa del nostro ordinamento ha natura soggettiva, essendo il processo attivabile solo al fine di tutelare una situazione giuridica soggettiva protetta dall'ordinamento, e non oggettiva, finalizzata alla tutela della legalità in quanto tale. Dall'altra parte, già Romano³⁶ aveva evidenziato che una più ampia tutelabilità in sede giurisdizionale amministrativa degli interessi c.d. diffusi è il risultato da raggiungere: *“o il giudice amministrativo riesce ad agganciare maggiormente il proprio ruolo alla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi che sempre più prepotentemente vengono emergendo (..), oppure il giudice amministrativo seguirà a tenere il suo ruolo circoscritto alla sola tutela degli interessi individuali, e allora il suo spazio, la sua rilevanza si andranno inevitabilmente restringendo ed appiattendolo: sarà una istituzione inevitabilmente recessiva, nella misura nella quale è recessiva l'importanza degli interessi che, soli, avrà scelto di tutelare”*³⁷. Pare assurdo all'Autore che nello Stato post-liberale il giudice non possa, anzi non debba, tutelare gli interessi socialmente più rilevanti, sindacare la legittimità dell'attività amministrativa avente questi per oggetto e risolvere le controversie sulla legittimità di tale attività in quanto lesiva di quegli interessi medesimi. Tali interessi sono sì debolmente individualizzati, ma questo *“sbiadimento”* del profilo individualistico è compensato da un'accentuazione dei profili di rilevanza sociale.

La questione dell'accesso alla giustizia dei portatori di interessi ambientali ha generato quindi una nuova sfida per il legislatore e la giurisprudenza per trovare soluzioni e rendere il processo accessibile ai nuovi bisogni diffusi, in primo luogo quello ambientale, che rappresenta un aspetto vitale e centrale per l'armonico sviluppo della società contemporanea in modo da *“ovviare alla constatazione che un interesse che appartiene a molti non appartiene a nessuno”*³⁸.

³⁶ A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, Relazione presentata al xxiii convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 22-24 ottobre 1977, in *Il foro italiano*, 1978, fasc. 1, pt. 5, pp. 8-20.

³⁷ A. ROMANO, *ibidem*.

³⁸ M. DELSIGNORE, *op. cit.*, p. 21.

Da qui la qualificazione del diritto ambientale alla stregua di un vero e proprio «diritto-sonda», che “*avvia e anticipa istituti e categorie che si insediano successivamente nel sistema del diritto amministrativo generale*”³⁹.

5. La legittimazione ad agire

Come si è accennato nel terzo paragrafo, il modello di tutela giurisdizionale previsto dal nostro ordinamento è basato sull'articolo 24 Cost. - in base al quale “*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*” - è caratterizzato da una natura soggettiva: la sua finalità è la tutela delle situazioni giuridiche soggettive individuali, scopo primario della giurisdizione, mentre l'attuazione del diritto oggettivo di tutela della legalità sarebbe solo un fine indiretto e secondario⁴⁰. L'azione giurisdizionale è tipicamente uno strumento rimediabile e, per tale ragione, può essere esercitata solo in presenza di determinati presupposti processuali, la cui sussistenza deve essere previamente verificata, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo; tali requisiti, denominati condizioni per l'azione, sono l'interesse e la legittimazione ad agire.

Per quanto riguarda il primo requisito, l'articolo 100 c.p.c., applicabile anche al giudizio amministrativo, prevede che “*per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*”. L'interesse a ricorrere viene inteso specificamente come interesse proprio del ricorrente al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio (materiale o morale) attraverso il processo. Secondo la giurisprudenza amministrativa, il ricorrente deve quindi dimostrare di poter conseguire un “risultato utile” e l'interesse deve avere gli attributi della personalità, dell'attualità e della concretezza⁴¹.

La legittimazione ad agire (altrimenti detta *legitimatio ad causam*) serve ad individuare la titolarità dell'azione e si configura in maniera diversa nel processo civile e in quello amministrativo. Secondo la giurisprudenza civile, la legittimazione consiste nella correlazione tra titolarità dell'azione e affermazione delle titolarità della situazione sostanziale: in altre parole, deve esserci una coincidenza tra chi propone la domanda e colui che nella domanda stessa è qualificato come titolare del diritto. Infatti, il nostro ordinamento è tradizionalmente orientato ad attribuire la

³⁹ R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in D. de Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 344.

⁴⁰ A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia «non amministrativa» (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 46.

⁴¹ A. TRAVI, *op. cit.*, p. 16.

legittimazione ad agire soltanto a coloro che si affermano titolari del diritto che fanno valere, secondo la regola per cui si possono tutelare in giudizio soltanto quei diritti che si affermano come propri. Questo orientamento è basato su un fondamentale criterio di politica legislativa: l'attribuzione ai singoli della disponibilità esclusiva della loro tutela giurisdizionale⁴². Il giudice è chiamato a stabilire se il provvedimento richiesto possa essere concesso a favore dell'attore, mentre l'accertamento dell'effettiva titolarità del diritto è una questione che riguarda il merito della decisione⁴³.

Nel processo amministrativo, invece, per essere legittimati a ricorrere non è sufficiente affermarsi titolari della pretesa sostanziale, ma è necessaria la verifica dell'effettiva titolarità. Si tratta di una nozione definita come “*sostanziale*”⁴⁴, perché calibrata sull'effettiva titolarità di una situazione giuridica soggettiva. Infatti, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la legittimazione presuppone sempre “*il riconoscimento dell'esistenza di una situazione giuridicamente attiva, protetta dall'ordinamento, riferita a un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione*”⁴⁵. Anche l'Adunanza plenaria, nella sentenza del 25 febbraio 2014, n. 9, ha affermato, al punto 8.1, che “*il tema della legittimazione al ricorso (o titolo) è declinato nel senso che tale legittimazione deve essere correlata ad una situazione differenziata e dunque meritevole di tutela, in modo certo (...)*”. È necessaria, quindi, la correlazione con una posizione qualificata e differenziata: da un lato la qualificazione comporta la verifica della sua rilevanza giuridica, rispetto all'irrelevanza degli interessi di fatto; dall'altro la differenziazione consiste nella specificità dell'interesse⁴⁶, ovvero la sua particolare relazione con il soggetto ricorrente, atto a distinguerlo dal *quisque de populo*⁴⁷. Solo in presenza di questi elementi la situazione giuridica è considerata meritevole di tutela; solo in questi casi è riconosciuta la legittimazione a ricorrere.

Di conseguenza, quando il giudice amministrativo accerta che il ricorrente non è titolare dell'interesse qualificato dedotto in giudizio, dichiara il ricorso inammissibile ex articolo 35 c.p.a., e non infondato. In alcune ipotesi eccezionali, però, la

⁴² C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, G. Giappichelli editore, Torino, 2009.

⁴³ G. VERDE, *Diritto processuale civile 1. Parte generale*, Zanichelli editore, Bologna, 2017.

⁴⁴ C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, maggio-agosto 2019.

⁴⁵ Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2018, n. 6342, punto 3.

⁴⁶ R. IONTA, *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 5, pp. 40 e ss.

⁴⁷ E. BOSCOLO, *Le condizioni dell'azione e l'abuso del processo amministrativo*, in *Giur. It.*, 2014, fasc. 8-9, pp. 2006 e ss.

legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo è costituita semplicemente da una condizione formale del ricorrente: ciò si verifica nel caso delle azioni popolari, per le quali tale condizione per l'azione si identifica con la qualità generica di cittadino, o con l'iscrizione nelle liste elettorali di un determinato Comune⁴⁸. Al di fuori da questi casi, la legittimazione è riconosciuta solo in presenza di una situazione giuridica attiva protetta dall'ordinamento, in coerenza con il carattere soggettivo della giurisdizione. In questo modo, essa assolve a una funzione di *“filtro in chiave deflattiva delle domande proposte al giudice fino ad assumere l'aspetto di un controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco, alla luce dei valori costituzionali ed internazionali rilevanti, desumibili dagli articoli 24 e 111 della Costituzione.”*⁴⁹

Il principio generale della normale correlazione fra titolarità dell'azione e titolarità della situazione sostanziale dedotta nel processo si desume dall'articolo 81 c.p.c.: *“Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui”*. La norma in esame sancisce la normale coincidenza tra il soggetto titolare del diritto fatto valere in giudizio e il soggetto legittimato ad agire per la tutela del diritto stesso. Contestualmente, però, viene indicato che, nelle sole ipotesi legislativamente previste, a causa della normale interferenza fra i rapporti giuridici, un soggetto può far valere in giudizio un diritto altrui in nome proprio, al fine di tutelare il diritto del sostituto a non vedersi pregiudicata la propria posizione giuridica. Le ipotesi di sostituzione processuale non possono che essere eccezionali e devono necessariamente risultare dalla legge. Il tratto distintivo rispetto alla rappresentanza processuale è dato dal fatto che chi è abilitato all'azione non spende il nome dell'interessato, ma agisce in proprio nome e per conto del sostituto, mentre il rappresentante agisce in nome e per conto del rappresentato. Al sostituto viene dunque attribuita una legittimazione straordinaria ad agire in giudizio che costituisce un'eccezione alla regola generale della legittimazione ordinaria. La tassatività delle ipotesi di legittimazione straordinaria trova la sua *ratio* nel fatto che spetta solo al legislatore valutare le circostanze per cui il titolare del diritto sia rimasto inerte, tanto da giustificare la compressione dei suoi poteri processuali in luogo dell'interesse del terzo, il quale al contrario vuole attuata tale tutela. Un esempio di sostituzione processuale prevista dall'ordinamento è l'art. 273 c.c. che legittima il genitore o il tutore a promuovere, nell'interesse del minore,

⁴⁸ Secondo l'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

⁴⁹ Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563, punto 26.

l'azione per la dichiarazione di maternità o paternità. Ma la più nota ipotesi è quella disciplinata dall'art. 2900 c.c. (c. d. azione surrogatoria) che prevede la possibilità che il creditore, per assicurarsi che siano soddisfatte o conservare le sue ragioni, eserciti i diritti e le azioni di contenuto patrimoniale che spettano verso i terzi al proprio debitore e che questi trascura di esercitare⁵⁰.

L'art. 24 Cost. e l'art. 81 c.p.c. sono chiaramente due norme collegate ad un processo che riguarda rapporti giuridici sostanziali e controversie inerenti singoli individui determinati che portano dinnanzi al giudice le loro ben individuate pretese. Il modello così delineato, mal si concilia con le caratteristiche proprie della materia ambiente, in particolare in quanto interesse diffuso che, per definizione, è riferibile ad una categoria più o meno ampia di soggetti e non è suscettibile di appropriazione o godimento esclusivo. Infatti, rispetto all'entrata in vigore del Codice civile e della Costituzione, il panorama oggi è alquanto mutato e nella moderna società sempre più frequenti sono le ipotesi di controversie che coinvolgono un numero imprecisato di persone, accomunate da ciò che le loro pretese trovano fondamento in un fatto generatore comune. Sul piano processuale il modello basato su di un conflitto tra soggetti individuati e sul riconoscimento della legittimazione esclusivamente in capo a chi assume di essere portatore dell'interesse leso finisce con l'essere inadeguato per la tutela di interessi superindividuali.

Sorge così l'esigenza di trovare un sistema che consenta la possibilità di celebrare un unico processo che si concluda con una decisione idonea a regolare le situazioni dell'intera collettività interessata. Qui vi sono, in genere, condotte plurioffensive che mettono a rischio beni di tutti o interessi generali che ricevono protezione dalla Costituzione. In particolare, se la tutela invocata ha ad oggetto un interesse diffuso, il problema processuale riguarda l'individuazione del soggetto o dei soggetti che possano farsi portatori di tale interesse: occorre quindi individuare il soggetto legittimato ad agire in giudizio per la tutela degli interessi diffusi.

Per garantire la tutela giurisdizionale dell'ambiente è allora necessario, nelle parole di Cudia, che *“la cruna si adegui al cammello”*⁵¹. In queste ipotesi, infatti, si giustifica la possibilità che alla tutela giudiziaria ricorrano enti esponenziali: la legittimazione a ricorrere è attribuita, talvolta direttamente dalla legge, ad associazioni operanti nel settore e identificate sulla base di criteri oggettivi. In questo modo la legge non ha trasformato gli interessi diffusi in interessi legittimi delle

⁵⁰ G. VERDE, *op. cit.*, p. 25.

⁵¹ C. CUDIA, *op. cit.*, p. 25.

associazioni in questione avendo invece assegnato alle associazioni una particolare legittimazione ad agire. Nel caso dell'interesse diffuso, quindi, come avviene in materia ambientale, la legittimazione dell'associazione non è fungibile con quella del singolo, come nel caso degli interessi collettivi, perché l'interesse diffuso riguarda la generalità dei soggetti e pertanto non ha un titolare individuale. L'attribuzione della legittimazione ad alcune associazioni qualificate vale appunto ad evitare che interessi importanti possano rimanere privi di una garanzia giurisdizionale.

Disposizioni del genere sono state introdotte a partire dalla materia ambientale ma sono sempre più frequenti nell'ordinamento e sembrano compromettere la linearità del sistema tradizionalmente delineato, inserendo nel processo amministrativo dei caratteri ispirati ad un modello di giurisdizione di diritto oggettivo⁵². Gli interventi del legislatore sono sempre stati finalizzati a singoli settori e a singole tutele, quali la tutela dell'ambiente, non ritenendo opportuno introdurre un'azione generale a tutela degli interessi superindividuali. Ciò nonostante, la tendenza, avviata in materia ambientale, di tutelare gli interessi diffusi tramite la legittimazione ad agire di alcune associazioni, ha sicuramente lasciato il segno, influenzando, anche grazie al ruolo della giurisprudenza, l'intero ordinamento.

6. Il ruolo delle associazioni ambientaliste

La necessità di individuare un centro di riferimento dell'interesse ambientale e un soggetto organizzato che sia in grado di proporsi quale punto di mediazione tra il singolo e lo Stato circa la difesa delle risorse naturali ha portato a riconoscere un importante ruolo alle associazioni ambientaliste. Come meglio si vedrà in seguito, il problema della tutela giurisdizionale dell'ambiente, in qualità di interesse diffuso, è stato risolto, sia dall'ordinamento europeo che da quello nazionale, sulla spinta anche dei vincoli assunti a livello internazionale con la Convenzione di Aarhus⁵³, riconoscendo un ruolo importante a questi soggetti tramite la possibilità di accedere ad alcuni strumenti di tutela. È quindi opportuno soffermarsi sulle principali caratteristiche delle associazioni ambientaliste e sulla loro disciplina nell'ordinamento giuridico.

Innanzitutto, la libertà di associazione è garantita dall'articolo 18 della Costituzione a norma del quale *“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale”*. Tale

⁵² A. TRAVI, *op. cit.*, p. 16.

⁵³ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus nel 1998, in vigore dal 30 ottobre 2001.

libertà è ancora più specificatamente tutelata con riguardo alle associazioni religiose (art. 19 Cost), ai sindacati (art. 39 Cost.), alle società cooperative (art. 45 Cost.) e ai partiti politici (art. 49 Cost.). In generale, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è stata pienamente garantita nel nostro ordinamento la tutela del pluralismo e la libertà degli individui di associarsi in gruppi o formazioni per perseguire scopi condivisi. Per associazione si intendono infatti quelle formazioni sociali genericamente riconosciute dall'art. 2 Cost, che prevede che *“La Repubblica italiana riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*.

Dalle norme del Codice civile, e in particolare dall'articolo 1420⁵⁴, si ricava la definizione di associazione, come l'ente collettivo a base personale, caratterizzato quindi dalla partecipazione di una pluralità di persone fisiche o giuridiche e per essere costituito sulla base di un contratto, volto al perseguimento di uno scopo ideale o altruistico, non lucrativo⁵⁵. La natura dello scopo è l'elemento che contraddistingue l'associazione rispetto alla società che si caratterizza, all'opposto, per la natura lucrativa dello scopo perseguito. Da precisare tuttavia che non è incompatibile con lo schema delle associazioni lo svolgimento di attività di impresa, la realizzazione di utili, lo svolgimento di attività con metodo economico o lucrativo, ma gli utili conseguiti sono istituzionalmente devoluti a scopi di beneficenza o comunque altruistici. In breve, la linea di confine tra società e associazioni risiede nell'autodestinazione ai membri del gruppo (scopo economico o lucrativo) o nell'eterodestinazione (scopo ideale) dei risultati economici⁵⁶. Il secondo carattere che contraddistingue l'associazione è la presenza di una struttura organizzativa minima, caratterizzata dalla presenza necessaria di un organo deliberativo (l'assemblea degli associati) e di un organo esecutivo (gli amministratori). L'ulteriore peculiarità è il carattere aperto della struttura che comporta la possibilità di nuove adesioni al contratto associativo, con l'aggiunta di nuovi membri ai precedenti, senza che ciò determini alcuna modificazione dell'atto costitutivo. Le associazioni possono essere riconosciute e quindi dotate di personalità giuridica, o non riconosciute e sono titolari di un proprio patrimonio autonomo rispetto quello dei

⁵⁴ La norma, rubricata *“Nullità del contratto plurilaterale”*, afferma che *“Nei contratti con più di due parti, in cui le prestazioni di ciascuna sono dirette al conseguimento di uno scopo comune, la nullità che colpisce il vincolo di una sola delle parti non importa nullità del contratto, salvo che la partecipazione di essa debba, secondo le circostanze, considerarsi essenziale”*.

⁵⁵ R. CARLEO, S. MARTUCCELLI, S. RUPERTO, *Istituzioni di diritto privato*, DIKE Giuridica editrice, Roma, 2017.

⁵⁶ G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale 2 diritto delle società*, IX edizione, UTET Giuridica, Milano, 2015.

suoi membri, di regola formato dal contributo degli associati, che deve essere idoneo e sufficiente al perseguimento dello scopo istituzionale dell'ente.

A partite dagli anni '70 del secolo scorso, si è sviluppato il fenomeno dell'associazionismo privato nel settore del volontariato, rivolto al perseguimento non più di interessi individuali, ma collettivi e diffusi. Si parla allora del c.d. terzo settore e di enti non profit per indicare quegli enti che, pur non costituendo un'autonoma categoria, svolgono attività di interesse superindividuale e senza finalità lucrative, perseguendo piuttosto finalità sociali quali l'assistenza, la sanità, l'istruzione, i beni culturali, l'ambiente⁵⁷.

Il fenomeno dell'associazionismo ambientale rappresenta un panorama variegato in cui spicca, oltre alla tradizionale azione di controllo e di denuncia, un forte ruolo propositivo e di stimolo ai pubblici poteri. Le diverse attività intraprese da questi soggetti sono state analizzate da Ainis⁵⁸. Innanzitutto tali associazioni si adoperano direttamente per la salvaguardia dell'ambiente naturale, agendo nel campo della prevenzione degli incendi o praticando la pulizia di spiagge o di un bosco; assumendo compiti immediati di gestione dell'ambiente curando oasi naturali (come in Abruzzo il WWF, quanto alla riserva naturale regionale del lago di Penne) e offrendo modelli di gestione del patrimonio pubblico; svolgendo numerose attività culturali ed educative, attraverso la loro presenza nel mondo della scuola; curando manifestazioni di vario genere. Inoltre, spesso esercitano un ruolo di pressione sul legislatore, sia statale che regionale. Al riguardo, si può citare il forte impegno di alcune associazioni ambientaliste per l'approvazione della legge Merli sull'inquinamento delle acque (legge del 10 maggio 1976, numero 319), o più di recente della legge quadro sui parchi (legge 6 dicembre 1991, numero 394); in questo modo esse costituiscono altresì un prezioso canale d'informazioni e di proposte per le assemblee rappresentative. Le associazioni usano di frequente gli strumenti della democrazia diretta, previsti dalla nostra Costituzione praticando l'iniziativa legislativa popolare e promuovendo i *referendum* abrogativi. Poi naturalmente c'è l'attività di denuncia, che a sua volta spesso muove dalla raccolta sistematica di dati e informazioni: può ricordarsi, a livello internazionale, il dossier presentato nel 1983 da Greenpeace per documentare l'abbandono di scorie radioattive sul fondo dell'oceano. Quest'ultima associazione è stata ormai riconosciuta anche dall'ONU, e

⁵⁷ R. CARLEO, S. MARTUCCELLI, S. RUPERTO, *op. cit.*, p.29.

⁵⁸ M. AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, Intervento al seminario sul tema: "I controlli ambientali", a cura dell'Istituto per gli studi filosofici, Pescocostanzo, 25 luglio-1 agosto 1994, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, fasc. 2, pp. 217-239.

ciò le consente di partecipare di diritto a tutte le conferenze delle Nazioni Unite sull'ambiente.

Infatti, anche a livello sovranazionale, le associazioni ambientaliste hanno un ruolo fondamentale; si parla delle c.d. ENGO, *Environmental Non Governative Organizations* il cui insieme è stato efficacemente definito come una *green public sphere*⁵⁹. L'affermazione delle organizzazioni non governative è cresciuta negli ultimi anni in modo impressionante non soltanto nell'ambito dell'ambiente, tanto che l'acronimo NGO, o ONG in italiano, è ormai entrato nel linguaggio corrente. Molte NGO sono consulenti, ufficiali o di fatto, delle maggiori organizzazioni internazionali; ad esempio, sono oltre 2000 quelle che hanno un "*consultative status*" presso le Nazioni Unite. Altre volte sono chiamate in qualità di meri osservatori a partecipare alle conferenze internazionali⁶⁰.

Sia a livello globale che nazionale, sorgono però non pochi dubbi sulla convenienza di affidare a questi organismi un siffatto ruolo nella tutela dell'ambiente, in particolare per quanto riguarda la legittimazione ad agire. Le principali critiche sollevate, analizzate da Nespor⁶¹, riguardano il rapporto spesso conflittuale con i principi di democrazia e rappresentatività. In particolare, viene denunciato il carattere non democratico delle ONG, o delle associazioni ambientaliste, in quanto si tratta di organismi non eletti, espressione di piccole minoranze ma prive di rappresentatività. Pur perseguendo interessi di carattere diffuso, esse non rappresentano in senso proprio i loro sostenitori e anzi la loro credibilità, la loro autorevolezza e il successo delle loro battaglie, prescindono da uno specifico mandato e sono rafforzate proprio dal fatto di essere indipendenti dagli umori variabili della collettività e dell'elettorato. Le loro scelte non derivano mai da preve indicazioni dei propri iscritti che contribuiscono a formarle a seguito di un dibattito interno, ma al contrario sono frequentemente il frutto di decisioni che gli aderenti conoscono e condividono solo *ex post* e che sono assunte dal gruppo dirigente. In sostanza, la rappresentanza si riduce ad un processo di ratifica di decisioni già prese. Nonostante queste carenze, Nespor sostiene l'opportunità che gli ordinamenti nazionali e internazionali conferiscano poteri a questi organismi per ragioni fondate, prima che a livello teorico, sui fatti. Dall'analisi delle attività svolte in concreto dalle

⁵⁹ D. TORGERSON, *The Promise of Green Politics*, Duke University Press, 1999.

⁶⁰ S. NESPOR, *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione* ([*International non-governative organizations in the global world: the difficult research of the legitimacy*]), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, fasc. 6, pp. 703-725.

⁶¹ S. NESPOR, *ibidem*.

associazioni ambientaliste, emerge infatti che: esse rappresentano e perseguono valori diversi dal profitto e dalle logiche di mercato, spesso provvedendo strumenti sussidiari o complementari e realizzando obiettivi che gli Stati non sono in grado di realizzare; dimostrano efficienza e capacità organizzativa e sono dotate di specifiche conoscenze e capacità pratiche nei settori oggetto della loro attività. Queste ragioni spiegano l'apprezzamento e il sostegno dell'opinione pubblica e costituiscono un fattore di legittimazione del loro ruolo nell'ordinamento statale e internazionale.

Come si è visto, le associazioni ambientaliste coprono un campo estremamente variegato, assicurando un'azione di supporto o di supplenza rispetto alle carenze dei pubblici poteri. Si tratta senza dubbio di funzioni socialmente rilevanti da cui trae alimento la loro speciale pregnanza normativa. Infatti, nel tempo l'ordinamento ha iniziato ad attribuire alle associazioni ambientaliste poteri procedimentali, come visto in base all'art. 9 della legge 241/1990, ma anche poteri processuali a tutela dell'interesse ambientale. La giurisprudenza prima e il legislatore poi, a partire dalla legge 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, hanno conferito a tali soggetti, e in particolare alle associazioni ambientaliste riconosciute in base all'art 13 di tale legge, la facoltà di agire in giudizio a difesa dell'ambiente, cercando di sciogliere il nodo gordiano della legittimazione processuale per la tutela degli interessi diffusi.

Prima di analizzare la disciplina generale della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, ora regolata anche dal Codice dell'Ambiente, e le sue interpretazioni evolutive da parte della giurisprudenza, conviene soffermarsi sul ruolo attribuito ad esse da alcune leggi settoriali.

In primo luogo, una forma di iniziativa processuale è prevista dall'art. 13, secondo comma, della legge 394/1991, la legge sulle aree protette, in base al quale le associazioni ambientaliste riconosciute possono ricorrere contro il rilascio del nulla osta dell'Ente parco per gli interventi eseguiti all'interno del parco. In secondo luogo, la legge sull'ozono (legge 28 dicembre 1993, n. 549) conferisce un'ulteriore forma di legittimazione processuale: la capacità di agire in giudizio per ottenere il sequestro e l'eventuale distruzione dei prodotti che contengono sostanze nocive all'integrità dell'ozono stratosferico. Il potere di ricorso questa volta è devoluto alle associazioni di protezione ambientale, senza distinguere fra quelle riconosciute o no. Infine, una particolare legittimazione è riconosciuta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42). L'articolo 146, comma 12, stabilisce che: *“L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con*

ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado.” Il successivo articolo 155, comma 2-ter estende l’applicabilità dell’art 146, comma 12, anche ai casi di impugnazione degli atti di pianificazione urbanistica o territoriale che ricomprendano beni paesaggistici. In questo caso le associazioni ambientaliste riconosciute non solo possono impugnare il provvedimento presentando un ricorso al giudice amministrativo, ma sono anche legittimate ad appellare le sentenze e le ordinanze di quest’ultimo anche se non hanno presentato il ricorso di primo grado. Si tratta di una disposizione speciale che deroga la regola generale sancita dall’articolo 102 del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), in base alla quale legittimate a proporre l’appello sono le parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado⁶². Emerge dunque ancora di più il carattere eccezionale della disciplina prevista per la tutela degli interessi ambientali.

I poteri processuali costituiscono il settore di maggior evidenza dello spazio che il diritto positivo assegna ai gruppi ambientalisti; altrettanto rilevanti sono però le ulteriori attribuzioni che esse man mano hanno acquisito. La legge del 1986, come evidenzia sempre Ainis⁶³, ha aperto una linea di tendenza, poi irrobustita da episodi legislativi posteriori, così che, allo stato attuale dell’ordinamento, vi sono numerose competenze aggiuntive previste dalla legge; si tratta di attività di gestione, funzioni consultive, poteri di iniziativa e poteri di nomina di propri rappresentanti in seno ad organismi dotati a loro volta di compiti propositivi o consultivi.

Il ruolo sempre più importante assunto dalle associazioni ambientaliste è dimostrato anche dalla previsione di forme di finanziamento pubblico. Infatti, le associazioni riconosciute fruiscono, a norma dell’articolo 6 della legge del 3 marzo 1987, n. 59, di contributi che vengono erogati dal Ministero dell’Ambiente e sono vincolati ad una duplice destinazione: il finanziamento di programmi finalizzati proposti dalle

⁶² G. BARATTI, *Interessi individuali e diffusi nella tutela e valorizzazione del paesaggio*, Relazione tenuta al Convegno “Tutela e valorizzazione del paesaggio nella L. n. 23/2009 dell’Emilia-Romagna”, svoltosi a Bologna, il 15 aprile 2010, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, fasc. 1, pp. 14 e ss.

⁶³ M. AINIS, *op. cit.*, p. 30.

associazioni stesse, nonché le spese da queste sostenute nell'ambito delle attività processuali a tutela dell'ambiente, ai sensi della legge 349/1986. Si tratta di un sistema che è stato criticato essendo riservato alle associazioni riconosciute e ponendosi potenzialmente in contrasto con gli articoli artt. 3 e 97 Cost. (principi di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione). Tuttavia, da un lato le associazioni non riconosciute possono ottenere dei sussidi regionali, dall'altro vi sono leggi di settore che realizzano un sostegno al volontariato in materia ambientale⁶⁴.

Conclusivamente, è indubbio che, nonostante la natura privatistica delle associazioni ambientaliste, perciò denominate anche organizzazioni non governative, esse hanno acquisito un ruolo istituzionale e una collocazione in senso oggettivamente pubblicistico, sia nel procedimento che nel processo amministrativo, tanto che l'ordinamento sembra considerarle alla stregua di enti privati di interesse nazionale.

⁶⁴ Ad esempio, l'art. 14, terzo comma della legge 394/91 che consente la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; l'art 37 della stessa legge che consente di detrarre dalle imposte sui redditi i contributi versati dai privati alle associazioni ambientaliste per attività elencate dalla legge.

CAPITOLO II

RIMEDI GIURIDICI SOVRANAZIONALI

1. La Convenzione di Aarhus: il terzo pilastro

Molti problemi ambientali mostrano caratteri tali da richiedere una risposta, anche giuridica, a livello sovranazionale. Tali problemi sono spesso del tutto analoghi tra loro, indipendentemente dal luogo in cui essi sorgono o dal contesto in cui si manifestano i correlati effetti⁶⁵.

L'accresciuta sensibilità dell'opinione pubblica mondiale nei confronti della tutela dell'ambiente da un lato, e la sempre più impellente urgenza di una normativa efficace in relazione ai rischi ambientali dall'altro, hanno comportato, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ad un incremento del numero di trattati stipulati a livello internazionale in materia ambientale.

Il diritto ambientale globale nasce come risposta a una crisi della società nella gestione dei rapporti fra uomo e ambiente, fra modi di produzione, stili di vita e risorse ambientali; si sviluppa, quindi, anche e soprattutto per risolvere una crisi sistemica che va al di là dei confini territoriali dei singoli stati, ma richiede una risposta adeguata soprattutto da parte degli ordinamenti nazionali. Questi ultimi sono infatti chiamati a conformarsi alla nuova esigenza ecologica, in base alla convinzione che l'ambiente comporti una *“riconsiderazione delle strutture statali e una trasformazione degli stessi ordinamenti giuridici”*⁶⁶.

Un ruolo di spicco in quest'ambito del diritto è ricoperto dalla Convenzione di Aarhus. Promossa dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE)⁶⁷ e adottata nella quarta Conferenza Ministeriale *“Environment for Europe”* il 25 giugno 1998 nella città danese di Aarhus, la Convenzione è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. È stata ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, mentre l'Unione Europea l'ha dapprima sottoscritta con Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005(2005/370/CE), e successivamente ne ha recepito le disposizioni con il c.d. regolamento Aarhus (Regolamento CE n. 1367/2006 del Parlamento europeo e

⁶⁵ F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, Relazione al Convegno "Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione", Roma, 10-11 giugno 2016, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, pp. 21 e ss.

⁶⁶ D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale (Taking Environment seriously. The slippery path of environmental constitutionalism)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, fasc. S, pp. 1-31.

⁶⁷ ECE o UNECE dall'acronimo inglese di *United Nations Economic Commission for Europe*. È una delle cinque commissioni economiche che riportano al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), istituita nel 1947 con l'obiettivo di favorire la cooperazione economica e sociale e lo sviluppo sostenibile nell'Europa postbellica.

del Consiglio del 6 settembre 2006). Per tale ragione, il Trattato è stato definito come un “*accordo misto*”, cioè un accordo internazionale firmato in un’area di competenza condivisa dell’UE e degli Stati membri⁶⁸.

La Convenzione è finalizzata a garantire il diritto alla trasparenza e alla partecipazione in materia ai processi decisionali di governo locale, nazionale e transfrontaliero concernenti l’ambiente. Si legge, infatti, nel Preambolo l’avvertita necessità di “*di salvaguardare, tutelare e migliorare lo stato dell’ambiente e di assicurare uno sviluppo sostenibile e senza rischi per l’ambiente*” poiché “*un’adeguata tutela dell’ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita*” ed “*ogni persona ha 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*”. La consapevolezza di fondo è che l’ambiente genera conflitti di natura sociale, poiché l’interesse sotteso ha carattere metaindividuale. Per questo motivo, viene riconosciuto “*l’importante ruolo che i singoli, le organizzazioni non governative e il settore privato possono svolgere ai fini della tutela dell’ambiente*”: nuovi portatori di interessi che è necessario far emergere nel processo democratico.

La questione ambientale-sociale si traduce in un problema strettamente giuridico, che la Convenzione intende affrontare: garantire il rispetto della normativa ambientale sovranazionale e nazionale da parte dei poteri pubblici come dei privati. Secondo Ionta⁶⁹, questo problema della legittimità ambientale è il frutto di una duplice consapevolezza: la prima, riguarda la presenza di un’estesa normativa ambientale, di natura sostanziale, cui non corrisponde un proporzionato sistema di garanzie; la seconda concerne l’essenza “*diffusa*” del bene ambiente e delle questioni ambientali che, difficilmente sono passibili di individualizzazione e quindi di una forma di controllo fondata sulla spinta di esigenze prettamente individuali. L’interesse ambientale, infatti, pur coinvolgendo i diritti e le aspettative di una molteplicità di soggetti, non coincide necessariamente con l’interesse individuale, né con l’interesse pubblico. Per questa ragione la Convenzione risponde al problema del controllo della legittimità in materia ambientale tramite il riconoscimento normativo e istituzionale

⁶⁸ M. ROMANDINO *L’accesso alla giustizia delle organizzazioni ambientali a livello europeo e nazionale*, Resoconto della lezione della Prof.ssa Mariolina Eliantonio (Università di Maastricht), Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 3 marzo 2015 in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 3, pp. 10 e ss., in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 3, pp. 10 e ss.

⁶⁹ R. IONTA, *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 5, pp. 40 e ss.

dei soggetti che di tali interessi sono i portatori organizzati, ovverosia, le Organizzazioni Non Governative (le c.d. ONG).

Viene, infatti, previsto un trittico di possibilità riconosciute direttamente alla collettività: la possibilità di conoscere, la possibilità di partecipare e la possibilità di contestare⁷⁰. Recita l'articolo 1 del documento: *“Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente Convenzione”*. Si tratta dei tre pilastri della cd. *“democrazia ambientale”*: l'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Nell'ottica, sopra descritta, di garantire un controllo di legittimità, un'importanza centrale è ricoperta dal c.d. terzo pilastro, enunciato dall'articolo 9 della Convenzione. L'accesso alla giustizia, principale strumento di garanzia, viene definito come *“diritto dei diritti”*⁷¹, essenziale per la sussistenza di diritti altrimenti solo enunciati.

In primo luogo, al paragrafo 1 si afferma 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 accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.”* Deve quindi essere garantita, da ciascuna Parte, la possibilità di agire in giudizio in caso di violazione del diritto d'accesso, garantito ai sensi dell'art. 4 della Convenzione.

Il successivo paragrafo 2, invece, stabilisce che i *“membri del pubblico interessato”* che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto, debbano avere accesso ad un rimedio giurisdizionale per contestare la legittimità di decisioni, atti o omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e ad altre pertinenti disposizioni della Convenzione. In questo caso, le violazioni impugnabili riguardano i diritti partecipativi, garantiti dall'art. 6. La norma si applica

⁷⁰ R. IONTA, *ivi*.

⁷¹ R. IONTA, *ibidem*.

alle decisioni inerenti attività che possano avere effetti significativi per l'ambiente individuate dal diritto nazionale e alle decisioni relative all'autorizzazione delle attività elencate nell'apposito allegato I alla Convenzione: si tratta di opere di realizzazione di grandi infrastrutture e grandi progetti, come ad esempio una centrale nucleare.

Infine, fondamentale risulta il terzo paragrafo, che recita: “(...) ciascuna parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.” La disposizione in esame è quella maggiormente carica di significati, data l'ampia portata del suo campo di applicazione, rispetto a quanto previsto dai precedenti paragrafi: possono, infatti, essere contestate le violazioni della normativa nazionale sia da parte dei soggetti privati, che da parte delle pubbliche autorità. Come nel par. 2, anche qui il diritto d'accesso è riconosciuto in capo ai “membri del pubblico”: secondo l'art. 2, par. 4, il “pubblico” è definito 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.” In questo caso, viene prevista la possibilità che il diritto nazionale determini i presupposti necessari affinché un'associazione possa avere accesso ai rimedi amministrativi e giurisdizionali.

L'art. 9 stabilisce, nei tre distinti paragrafi, i mezzi di tutela che gli Stati contraenti devono introdurre nei rispettivi ordinamenti interni. In relazione a ciascun pilastro viene quindi prevista una legittimazione diversificata in base alla violazione fatta valere in giudizio. In tutti i casi però, ai sensi del paragrafo 4, le procedure devono prevedere rimedi adeguati ed effettivi e il procedimento deve essere equo, obiettivo, rapido e non eccessivamente oneroso. Infine, in base al paragrafo 5, i rimedi devono essere sufficientemente pubblicizzati e sovvenzionati, ai fini di eliminare o ridurre qualsiasi ostacolo all'accesso alla giustizia.

Si è rilevato⁷² come l'attuazione dei primi due paragrafi della norma in esame, concernenti rispettivamente il mancato rispetto delle disposizioni sull'accesso alle informazioni e sulla partecipazione ai procedimenti in materia ambientale, sia

⁷² G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione Europea (Collective redress in EU law)*, Relazione al Convegno A tutela jurisdictional dos direitos coletivos no Brasil, na Italia e na União Europeia, San Paolo (Brasile), 2 dicembre 2019, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, fasc. 1, pp. 10-25.

avvenuta in tempi solleciti. Al contrario, la tutela giurisdizionale degli Stati parti della Convenzione funziona ancora in maniera non adeguata per quanto riguarda il paragrafo 3.

Come evidenzia Ionta⁷³, l'art. 9 esprime complessivamente la regola per cui le Organizzazioni Non Governative devono essere legittimate ad accedere alla giustizia, nell'obiettivo di assicurare loro uno specifico ruolo nel controllo della legittimità in materia ambientale.

Centrali, al riguardo, risultano i paragrafi 2 e 3 dell'art. 9, i quali, come visto, presentano delle differenze.

Infatti, la prima disposizione ha un campo di applicazione ridotto, perché non opera per tutte le norme di diritto ambientale ma soltanto per alcune disposizioni in materia. In secondo luogo, essa propone due modelli di accesso alla giustizia, in quanto consente agli Stati contraenti di scegliere se conferire la legittimazione attiva ai membri del pubblico interessato che vantino un “*interesse*” oppure agli stessi soggetti che facciano valere un “*diritto*”⁷⁴.

Il paragrafo 3, invece, ha portata più ampia sia in quanto riguarda qualsiasi violazione del diritto ambientale, sia perché prevede un'unica limitazione dei membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale⁷⁵.

Con la precisazione che le ipotesi limitative dell'accesso alla giustizia, come i criteri dell'interesse sufficiente e della violazione di un diritto previsti dal par. 2, nonché i requisiti eventualmente previsti dal diritto nazionale in base al par. 3, non possono essere utilizzati indebitamente dagli Stati. La regola generale è la legittimazione delle ONG, mentre l'eccezione è l'esclusione dal giudizio che, in quanto tale, va restrittivamente interpretata. Per tale ragione, l'art. 9 è considerato l'elemento portante della Convenzione.

Il “*paradigma di Aarhus*”⁷⁶ lascia intravedere l'aspirazione istituzionale ad un sistema di controllo diffuso delle decisioni ambientali. Un sistema relativo ad un bene esteso come l'ambiente incentrato su un potere privato altrettanto diffuso, quello delle organizzazioni. Passaggio fondamentale per la costruzione del sistema è la presa d'atto dell'esistenza di un interesse meta-individuale organizzato che non è pubblico, e non è privato. Chiave del meccanismo, e fulcro della diffusione del controllo, è l'estensione delle possibilità di accesso alla giustizia attraverso la

⁷³ R. IONTA, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁴ M. ROMANDINO, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁵ M. ROMANDINO, *ibidem*.

⁷⁶ R. IONTA, *op. cit.*, p. 36.

legittimazione processuale delle ONG, chiamate a svolgere un ruolo di supplenza o supporto, nella salvaguardia dell'ambiente, di quegli organismi che istituzionalmente avrebbero dovuto occuparsene⁷⁷.

1.1. La procedura di *compliance* nel sistema della Convenzione di Aarhus

La Convenzione di Aarhus è, come si è detto, una norma di fonte internazionale che conferisce ai singoli una serie di diritti, riconducibili ai noti tre pilastri. Specularmente, essa ha ad oggetto delle obbligazioni che ricadono sui Paesi membri, e in particolare sulle loro amministrazioni pubbliche. Tali obbligazioni sono vincolanti per il nostro ordinamento, perché ratificate con legge nazionale e recepite da strumenti legislativi comunitari⁷⁸.

Per assicurare il rispetto delle norme della Convenzione, è stata prevista una innovativa e specifica procedura di *compliance* a livello globale. Il sistema si struttura principalmente su due organi: il *Meeting of the Parties* (MOP), l'organo di governo della Convenzione che include tutti le Parti che ne sono membri; il *Compliance Committee*, organo ausiliario del MOP, composto da nove membri indipendenti, con funzione di monitoraggio. Alle riunioni di quest'ultimo possono partecipare altresì le Parti (non membri ma) sottoscrittrici, nonché le organizzazioni intergovernative e non governative in qualità di osservatori.

È l'art. 15 della Convenzione a porre le basi per l'istituzione del meccanismo di controllo, che prevede che: "*La Riunione delle Parti*", ossia il MOP, "*stabilisce per consenso meccanismi facoltativi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva per verificare l'osservanza delle disposizioni della presente Convenzione. Tali meccanismi devono consentire un'adeguata partecipazione del pubblico e possono prevedere l'esame delle comunicazioni del pubblico su questioni attinenti alla presente Convenzione*". Il funzionamento del meccanismo di compliance è contenuto nella Decisione I/7 del MOP⁷⁹.

La legittimazione ad attivare la *compliance* è assicurata alle Parti (tramite *submission*), al *Secretariat* (tramite *referrals*), a qualsiasi "*membro del pubblico*" (tramite *communication*), ma anche allo stesso Comitato, che può autonomamente decidere di esaminare il rispetto della Convenzione da parte di uno Stato. Il

⁷⁷ M. MACCHIA, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 3, pp. 639-669.

⁷⁸ M. MACCHIA, *ibidem*.

⁷⁹ Report of the First Meeting of the Parties, Addendum, Decision I/7, Review of Compliance, 21-23 ottobre 2002.

meccanismo, nel caso di attivazione da parte dei membri del pubblico, non prevede alcun requisito di sede, territorialità o cittadinanza, sicché i privati o le ONG che presentano istanza possono essere residenti anche in paesi terzi rispetto a quello interessato dal procedimento. Il criterio di selezione non si basa tanto sul soggetto, quanto sull'oggetto e sulle forme dell'istanza: non deve essere anonima, deve essere documentata, non deve rappresentare un abuso o essere contraria alla normativa della Convenzione, non deve essere manifestamente irragionevole. Necessario, per adire il *Committee*, è l'esaurimento delle vie interne di tutela, requisito comunque largamente interpretato, in quanto la domanda può essere ritenuta ammissibile anche laddove non sia stata esperita la possibile via interna nel caso in cui il rimedio previsto dall'ordinamento interno sia chiaramente non effettivo.

Il sistema di controllo è così sinteticamente configurato: una volta adito, il *Committee* è chiamato a valutare preliminarmente la conformità delle norme o prassi nazionali alla norma internazionale esprimendo una comunicazione; in seguito, il *Committee* sottopone le sue determinazioni al MOP cui pertiene la decisione finale; infine, adottata la decisione, spetta al *Committee* vigilare sull'attuazione.

Nel dettaglio, una volta attivata la *compliance* si innesca un procedimento istruttorio guidato dal *Committee* in costante dialogo con gli Stati e le ONG, cui segue una decisione in cui il medesimo *Committee* valuta e decide le eventuali misure da adottare. All'esito degli accertamenti, quest'ultimo compila le *Findings and Recommendations* dove, a seguito delle eventuali violazioni della Convenzione, sono proposte al MOP le risoluzioni che dovrebbero essere adottate, ovverosia raccomandazioni, imposizioni di obblighi di report, accertamenti, sino alla sospensione dei diritti e privilegi concessi allo Stato dalla partecipazione all'accordo internazionale. Va notato come il MOP, titolare del potere decisorio finale, tende a riprodurre meramente le decisioni prese dal *Committee*.

È fondamentale sottolineare che la decisione finale non ha l'effetto di accertare la compatibilità della legislazione, dei provvedimenti o delle prassi nazionali con la Convenzione, ma interpreta le norme della stessa verificando, conseguentemente, se la decisione adottata dallo Stato o il procedimento intrapreso è in linea con la garanzia dei diritti prevista. Il meccanismo di controllo ha natura non contenziosa: il Comitato non agisce in via giudiziaria, emanando una sentenza a seguito di un processo, ma piuttosto individua i casi di mancato rispetto della Convenzione e raccomanda le soluzioni più adeguate a risolvere i problemi riscontrati. In altri termini la decisione globale non è dichiarativa della illegittimità parametrata alla

norma globale ma è interpretativa di quale deve essere la legittimità globale. La decisione, quindi, non costituisce giuridicamente un atto vincolante per lo Stato destinatario e va inclusa fra gli strumenti di *soft law*.

Il modello di *compliance* tende a rispondere ad un problema di legittimità delle decisioni nazionali su un piano globale attraverso un meccanismo di tutela, pienamente aperto alle ONG, che si concretizza nella possibilità di presentare un'istanza contro gli Stati per violazione delle obbligazioni internazionali. La soluzione proposta dal meccanismo di *compliance* mira quindi ad affermare la norma globale per il tramite di un controllo non giurisdizionale, ma tecnico (grazie al *Committee*) e politicamente filtrato (grazie al MOP), in cui il ruolo da protagonista è affidato alle ONG. Queste, allora, fungono da organi globalmente diffusi di controllo della legittimità, che si configura come una tutela, non giurisdizionale, dei diritti, dal tratto marcatamente oggettivo. In altri termini, già solo attraverso il meccanismo di *compliance* Aarhus contribuisce ad un allargamento della tutela degli interessi ambientali (in forme non individualistico-soggettivistiche), garantendo al pubblico un ulteriore livello di tutela ove contestare le decisioni degli Stati e ottenere il riconoscimento dei diritti e della legittimità delle decisioni. Un meccanismo che, data l'assenza di decisioni vincolanti, è essenzialmente preventivo-conformativo della illegittimità e mira più che altro ad affermare la valenza della norma ed a rafforzare l'interesse generale alla legittimità globale più che l'interesse individuale alla illegittimità locale⁸⁰.

Il meccanismo è ancora in divenire e nulla esclude che lo stesso, nel futuro, possa evolversi e acquisire i connotati dei rimedi giurisdizionali del diritto internazionale, quale il sistema della Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Ma d'altronde la forza del meccanismo di *compliance* non sta solo nell'essere un ulteriore mezzo di tutela, ma un diverso mezzo di tutela, poiché basato su dinamiche particolari e uniche e su un piano prossimo a quello politico. In altri termini, esso è peculiare in quanto strumento di cultura giuridica più che normativo-giuridico⁸¹.

2. La disciplina dell'Unione Europea in attuazione della Convenzione

Come accennato nel primo paragrafo, anche l'Unione Europea ha aderito alla Convenzione di Aarhus con la Decisione 2005/370/CE. Il successivo Regolamento 1367/2006/CE regola l'applicazione della Convenzione all'interno dell'ordinamento

⁸⁰ R. IONTA, *op. cit.*, p. 36.

⁸¹ R. IONTA, *ibidem*.

comunitario. L'intento è quello *“di contribuire all'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (...) stabilendo le regole per applicare le disposizioni della convenzione alle istituzioni e agli organi comunitari”*⁸². In altri termini, con questo Regolamento il legislatore europeo ha cercato di dare attuazione alla Convenzione sottoponendo le proprie istituzioni alle norme convenzionali dei tre pilastri, ivi compreso quello sulla giustizia ambientale.

In particolare, in attuazione del terzo pilastro, sono state introdotte delle disposizioni volte a garantire la possibilità delle ONG di impugnare i provvedimenti in violazione del diritto ambientale emanati dalle istituzioni e dagli organismi dell'Unione, sia in sede amministrativa che giurisdizionale. L'art. 10 del regolamento disciplina la *“Richiesta di riesame interno degli atti amministrativi”* affermando che *“Qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfa i criteri di cui all'articolo 11 può presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo”*.

Da un punto di vista soggettivo, il meccanismo della richiesta di riesame interno è attivabile in via esclusiva dalle organizzazioni non governative che dispongono dei *“Criteri di legittimazione a livello comunitario”* previsti dal successivo art. 11: la ONG deve essere una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; deve avere come obiettivo primario dichiarato quello di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; la stessa deve essere stata costituita da più di due anni e deve perseguire attivamente l'obiettivo di tutela dell'ambiente; infine, l'oggetto della richiesta di riesame interno deve rientrare nel suo obiettivo e nelle sue attività.

Da un punto di vista oggettivo, ai sensi dell'art. 10, il ricorso deve avere ad oggetto un *“atto amministrativo”* o una *“omissione amministrativa”*, definiti dall'art. 2 del regolamento rispettivamente come *“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”* e *“la mancata adozione di un atto amministrativo da parte di un'Istituzione o organo comunitario”*⁸³.

⁸² Art. 1, Regolamento (CE) n. 1367/2006.

⁸³ Art. 2, co. 1, lett. g, Regolamento (CE) n. 1367/06.

Per quanto riguarda invece l'impugnazione giurisdizionale, l'art. 12 regola i “*Ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia*”: “*L'organizzazione non governativa che ha formulato la richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato. Qualora l'istituzione o l'organo comunitario ometta di agire a norma dell'articolo 10, paragrafo 2 o paragrafo 3, l'organizzazione non governativa ha il diritto di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato*”.

In breve, il regolamento n. 1367/06 ha individuato due soluzioni complementari per cercare di garantire il rispetto della Convenzione di Aarhus all'interno dell'ordinamento europeo. In primo luogo, esso circoscrive l'azione giurisdizionale delle associazioni ai soli atti delle istituzioni e degli organismi europei che abbiano carattere individuale e che riguardino la sola materia ambientale. In secondo luogo, subordina l'azione giudiziaria al previo esperimento di un ricorso amministrativo interno: essendo l'associazione destinataria diretta della decisione amministrativa, ha titolo per impugnarla innanzi al giudice europeo. Con la precisazione che il giudizio instaurato dalle associazioni può concernere solo la legittimità dell'atto di revisione interna e non invece la legittimità della misura che del ricorso amministrativo stesso costituisce l'oggetto. In conseguenza di tale contorta disciplina la maggior parte delle richieste di revisione interna a oggi presentate sono state dichiarate inammissibili perché relative ad atti generali⁸⁴.

Le difficoltà incontrate dall'Unione Europea nell'implementazione della normativa internazionale sull'accesso alla giustizia in materia ambientale derivano dalla necessità di conciliare quest'ultima con le disposizioni dei Trattati, che generalmente escludono che i gruppi organizzati possano agire innanzi ai giudici europei a tutela di interessi sopraindividuali.

Infatti, la legittimazione in capo alle ONG, in attuazione della Convenzione, deve essere inquadrata nell'ambito di quelle “*pertinenti disposizioni del Trattato*”, invocate dall'art. 12 del regolamento, che regolano i presupposti per proporre un ricorso di fronte alla Corte di Giustizia. Si fa riferimento alle regole di legittimazione processuale stabilite dall'ordinamento europeo, fra le quali la norma più rilevante è l'articolo 263 TFUE. Esso innanzitutto ribadisce che la Corte di Giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi e gli altri atti emanati dalle istituzioni,

⁸⁴ L. DE LUCIA, *Legittimazione al ricorso e sfiducia sociale nell'Amministrazione pubblica. Tre modelli a confronto*, in *GiustAmm.it*, 2017, fasc. 1, pp. 17 e ss.

organi o organismi dell'Unione che sono destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. I vizi rilevabili sono, in base al secondo comma: incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, sviamento di potere. Fondamentale è il successivo par. 4, dove si 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”*.

Quest'ultima disposizione enuncia tre distinte formule di legittimazione a ricorrere in capo alle persone fisiche e giuridiche.

In primo luogo, possono impugnare gli atti dell'Unione le persone espressamente identificate come destinatarie, in quanto gli stessi sono adottati nei loro confronti.

Invece, per quanto riguarda i soggetti non specificamente qualificati come destinatari essi sono comunque legittimati ad agire, in base al secondo tipo di legittimazione, contro gli atti che li riguardano direttamente e individualmente. La possibilità di contestazione è quindi subordinata alla sussistenza dei requisiti dell'incidenza diretta e dell'incidenza individuale. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸⁵ il provvedimento riguarda direttamente una persona quando, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, che deve avere carattere meramente automatica e derivare dalla sola normativa contestata, senza intervento di altre norme intermedie. In altri termini, l'atto deve produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica della persona fisica o giuridica ricorrente e, qualora esso comporti l'adozione di misure intermedie, non deve lasciare alcun potere discrezionale alle autorità incaricate della sua applicazione, che ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa comunitaria.

Il secondo requisito è quello che pone più problemi applicativi, alla luce della sua specificazione da parte della sentenza Plaumann⁸⁶, poi divenuta consolidata nella giurisprudenza successiva. Secondo la Corte, un soggetto non destinatario può affermare che un provvedimento lo riguardi individualmente soltanto quando il medesimo lo tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari

⁸⁵ *Ex multis* Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 29 giugno 2004, causa C-486/01, Front national/Parlamento; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 10 settembre 2009, causa C-455/07 P, Commissione/Ente per le Ville vesuviane.

⁸⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 15 luglio 1963, causa C-25/62, Plaumann/Commissione.

circostanze tali da distinguerlo dalla generalità degli altri soggetti e che quindi lo identifichi alla stessa stregua di un destinatario. Il test di Plaumann ha avuto modo di precisare che il requisito dell'individualità possa ritenersi soddisfatto qualora l'atto indichi dati o elementi che consentono al soggetto di distinguersi rispetto alla generalità dei consociati. In definitiva, la possibilità di agire in giudizio è prospettabile solo qualora il ricorrente dimostri di avere una situazione diversificata da tutti coloro che, teoricamente, potrebbero essere toccati dal provvedimento in questione. Si tratta di un'interpretazione restrittiva dei requisiti processuali in base alla quale difficilmente le ONG sono legittimate al ricorso giurisdizionale ex art. 12 del Regolamento 1376/2006. Questo orientamento è stato considerato irragionevole, in quanto si traduce in una generale preclusione per le ONG di ricorrere contro atti contrastanti la normativa ambientale, stante la difficoltà di individuare un pregiudizio diretto per le persone giuridiche o comunque per le formazioni sociali che operano nel settore⁸⁷.

In effetti, nel dar seguito ai principi della sentenza Plaumann, in numerose sentenze la Corte di Giustizia ha escluso la legittimazione ad agire delle ONG ricorrenti, ritenendo che gli atti impugnati non le riguardassero individualmente. In altri termini, il Giudice comunitario ha considerato che gli atti in contestazione non avevano elementi di specialità tali da poter individuare nelle medesime ONG i soggetti sostanzialmente destinatari degli atti. Si tratta di un *trend* giurisprudenziale che presenta diversi profili di criticità. Secondo Romandino⁸⁸, non si tiene conto della specificità della materia ambientale, che per definizione riguarda categorie vaste di soggetti, ed è pertanto estremamente problematico individuare un rapporto diretto tra la perturbazione ambientale e il soggetto inciso. In particolare, si cadrebbe nel paradosso che, più ampio si presenta il danno ambientale, e quindi più ampio è il raggio di coloro che sono messi in pericolo, più diminuiscono le possibilità di individuare uno specifico soggetto portatore dell'interesse leso dal danno medesimo. Il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle ONG avrebbe potuto essere superato a fronte delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, che ha introdotto la terza forma di legittimazione prevista dall'art. 263, par. 4, TFUE. Si è, infatti, estesa la possibilità per le persone fisiche e giuridiche di ricorrere anche avverso “*atti regolamentari che non prevedono misure di esecuzione*”, eliminando al

⁸⁷ M. ROMANDINO, *op. cit.*, p. 36.

⁸⁸ M. ROMANDINO, *ibidem*.

riguardo il requisito della individualità. Nel caso Inuit⁸⁹, la Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire che per “atto regolamentare” ci si riferisce agli atti di portata generale, non comprensivi degli atti legislativi assunti a seguito di una procedura legislativa che presuppone la partecipazione di Consiglio e Parlamento. È inoltre necessario che l’atto riguardi direttamente il ricorrente, anche se non è richiesta l’incidenza individuale, e che non comporti alcuna misura di esecuzione.

Questa apertura data dalla Convenzione ha però limitate conseguenze pratiche in materia ambientale. Poche delle misure ambientali emanate a livello comunitario possono infatti essere qualificate come atto regolamentare generale e astratto, non comportante misure di attuazione. Infatti, in materia, la maggior parte delle norme ha la forma di direttive, che prevedono sempre un atto di esecuzione; pochi atti sono assunti con decisione, che di per sé non ha portata generale; infine, i regolamenti, pur avendo applicazione generale, spesso presuppongono misure di esecuzione e quindi sono comunque sottratti all’ambito di operatività della norma sopra richiamata.

E’ stato pertanto affermato che *“l’incompatibilità del quadro normativo europeo rispetto all’art. 9 della Convenzione non fosse formale – dal momento che gli Stati membri e Parti della Convenzione erano liberi di provvedere con le proprie previsioni normative alla tutela del diritto di accesso alla giustizia ambientale – bensì sostanziale, in quanto le stesse norme europee, noncuranti del regime di favor previsto dalla Convenzione, ostacolavano o impedivano l’accesso alla giustizia proprio di quelle associazioni portatrici di interessi diffusi e finalizzate alla tutela dell’ambiente.”*⁹⁰.

Tale situazione ha dato origine ad una disputa giurisdizionale sull’incompatibilità dell’art. 10 del Regolamento 1376/2006 rispetto all’art. 9 della Convenzione di Aarhus.

Il Tribunale dell’Unione Europea, intervenuto sulla questione nelle cause T-338/08 e T-396/09, dichiarò l’illegittimità dell’art. 10 del Regolamento CE n. 1367/2006 perché non conforme all’art. 9 della Convenzione.

La Corte di Giustizia intervenuta in appello ha, tuttavia, negato il contrasto con la norma internazionale. Secondo il giudice europeo, in forza dell’articolo 216,

⁸⁹ Corte di Giustizia dell’Unione Europea, grande sezione, 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami e a. / Parlamento e Consiglio.

⁹⁰ A. MARTINI, *La tutela processuale europea dell’ambiente. Problemi di legittimazione delle associazioni ambientaliste*, Resoconto dell’incontro di studi del 29 ottobre 2020 con la Prof.ssa Giovanna Ligugnana (Professore associato di Diritto Amministrativo presso l’Università di Verona), in *Giustamm.it*. 2021, fasc. 1, pp. 1-7.

paragrafo 2, TFUE⁹¹, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni della stessa e, conseguentemente, prevalgono sugli atti da esse emanati. Ciononostante, da costante giurisprudenza risulta che le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso unicamente a condizione che tali disposizioni risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise. Per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, secondo il giudice comunitario esso non contiene alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso idoneo a disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli e non risponde, perciò, a tali criteri. Altresì per la Corte risulta evidente dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, che le parti contraenti di essa dispongono di un ampio margine di discrezionalità in ordine alla definizione delle modalità di attuazione dei procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale⁹².

Anche in una sentenza di poco precedente⁹³ era stato affermato che la Convenzione di Aarhus non può produrre effetti diretti e che il ricorso dei privati deve sempre essere soggetto al limite previsto dall'art. 263 par. 4 TFUE. Di conseguenza, la Convenzione non può essere invocata direttamente dai singoli per ottenere una legittimazione processuale che i trattati istitutivi non permettono^{94 95}.

Alla luce della posizione della Corte di Giustizia, le ONG hanno provveduto ad attivare direttamente il meccanismo giudiziale di cui all'art. 15 della Convenzione, previsto come rimedio in caso di mancato adempimento degli obblighi assunti dalle parti contraenti, analizzato nel paragrafo 1.1. Sfruttando il rimedio di fronte al *Compliance Committee*, nel 2008 l'associazione ambientalista ClientEarth ha lamentato l'inadempimento dell'UE rispetto agli obblighi della Convenzione. All'esito della propria istruttoria, il *Compliance Committee*⁹⁶ ha constatato la mancata attuazione da parte dell'UE degli obblighi relativi all'art. 9 e, pertanto, ha

⁹¹ Ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE “*Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.*”

⁹² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 15 gennaio 2015, cause riunite C-404/12 e C-405/12, Consiglio e Commissione vs Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe, punti 46-47.

⁹³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 13 gennaio 2015, cause riunite C-401/12, C-402/12 e C-403/2012, Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht.

⁹⁴ G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 38.

⁹⁵ È opportuno precisare che, in seguito, la Corte di Giustizia ha affermato l'effetto diretto della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nelle sentenze del 8 novembre 2016, causa C-243/15, c.d. LZ, e del 20 dicembre 2017, causa C-664/15, c.d. Protect Nature. Queste pronunce saranno meglio illustrate nel prossimo paragrafo, in quanto riguardano l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

⁹⁶ Comunicazione UNECE ACCC/C/2008/32.

avanzato due proposte alla stessa al fine di adeguare il proprio ordinamento. Da un lato, è stato suggerito di modificare il Regolamento CE n. 1367/2006 includendo, tra gli atti assoggettabili a riesame interno, gli atti generali; dall'altro, è stato proposto di chiedere al giudice europeo di interpretare l'art. 263 TFUE in modo più estensivo, così da consentire alle ONG di ricorrere alla giustizia.

Tali proposte non sono state ancora accolte, salvo quanto si vedrà nel prossimo paragrafo.

Si può quindi affermare che la legittimazione di fronte ai giudici europei è, ad oggi, troppo restrittiva per garantire il rispetto della Convenzione di Aarhus. Ciò deriva dal fatto che la maggioranza degli Stati membri appartiene al gruppo dei sistemi civilistici di *civil law*, cosicché anche il sistema di giustizia europeo risulta essere calibrato, come avviene nel nostro ordinamento, sui lineamenti di una giurisdizione strettamente soggettiva e basata su concetti che risultano inadeguati alle pretese di riconoscimento e tutela degli interessi organizzati relativi al bene diffuso dell'ambiente. Emerge allora, anche a livello europeo, la problematicità di pervenire ad una forma di giustizia ambientale, anche al fine di sopperire alle carenze democratiche dell'ordinamento comunitario.

2.1. La proposta di modifica del regolamento di Aarhus (n. 1367/2006)

Il 14 ottobre 2020 la Commissione ha adottato la Comunicazione n. 643 per “*Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*”, con l'obiettivo di potenziare gli strumenti di tutela davanti alle istituzioni comunitarie.

Già nella presentazione del c.d. *Green Deal* europeo⁹⁷ la Commissione si era impegnata a prendere “*in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE*”⁹⁸.

Questo obiettivo è stato fatto proprio dalla Comunicazione del 2020, dove si afferma la consapevolezza che il pubblico è “*il motore della transizione verde*”, avendo un ruolo fondamentale per il successo del *Green Deal* europeo. Da qui la necessità di

⁹⁷ Comunicazione della Commissione, 11 dicembre 2019, 640/2019/COM. È definito dalla stessa Commissione come “*una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*”.

⁹⁸ Comunicazione della Commissione, 11 dicembre 2019, 640/2019/COM, p. 27.

modificare le regole sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia davanti la Corte di giustizia dell'Unione europea, che di fronte le autorità giurisdizionali nazionali, per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico. A tale scopo l'atto accompagna una proposta di modifica del Regolamento n. 1367/2006⁹⁹ che propone di ampliare la possibilità delle ONG di impugnare gli atti e le omissioni delle istituzioni e organismi dell'Unione, in modo da migliorare l'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento comunitario. Si intende, infatti, porre rimedio alle preoccupazioni del *Compliance Committee* che nel 2008 ha constatato il mancato rispetto degli obblighi internazionali assunti dall'Unione.

Nella Comunicazione n. 643 si individuano quattro specifici settori d'intervento. Il primo sollecita gli Stati membri al corretto recepimento del diritto derivato dell'Unione, con particolare riferimento alle direttive emanate in materia ambientale. Agli Stati membri è anche chiesto il riesame delle rispettive disposizioni giuridiche e regolamentari nazionali al fine di rimuovere tutti gli ostacoli all'accesso alla giustizia, come le restrizioni alla legittimazione ad agire o i costi sproporzionati, e garantire di conseguenza un accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale nell'UE. In secondo luogo, si invita il Parlamento europeo e il Consiglio a emanare disposizioni chiare sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, nell'interesse della certezza del diritto e del garantire la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti sanciti dalla normativa comunitaria. Infine, viene affermato l'obbligo delle giurisdizioni nazionali di garantire il diritto di singoli e delle ONG a un ricorso effettivo a norma del diritto dell'Unione. Si evidenzia infatti che il ruolo dei giudici nazionali in qualità di giudici dell'Unione è una delle pietre miliari del buon funzionamento del sistema di tutela giurisdizionale effettiva dell'UE. Ove necessario, i giudici nazionali hanno l'obbligo di disapplicare le disposizioni contrastanti con il diritto dell'Unione, incluse le indebite limitazioni alla legittimazione ad agire.

La proposta di regolamento intende ampliare il novero dei casi in cui le ONG possono chiedere un riesame amministrativo. Laddove al momento, come visto nel paragrafo 2, il regolamento di Aarhus definisce "*atti amministrativi*", suscettibili di impugnazione, solo quelli di "*portata individuale*", ossia direttamente rivolti a qualcuno, o i cui effetti interessano una persona identificabile, la modifica dovrebbe consentire alle ONG di chiedere il riesame anche di atti amministrativi di "*portata generale*". Un secondo obiettivo è quello di modificare i riferimenti al diritto

⁹⁹ Comunicazione della Commissione, 14 ottobre 2020, 642/2020/COM.

ambientale: attualmente possono essere oggetto di riesame solo gli atti amministrativi che contribuiscono al perseguimento degli obiettivi della politica ambientale, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, lettera g) del regolamento, mentre si punta a rendere passibile di riesame qualsiasi atto amministrativo che violi il diritto ambientale dell'UE, a prescindere dagli obiettivi politici. Ciò in linea con il principio di integrazione, enunciato dall'art. 11 TFUE: *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.”*

Si propone infine di prorogare i termini per la richiesta di riesame amministrativo e la relativa risposta al fine di migliorare la qualità del processo.

In conclusione, come evidenzia Martini¹⁰⁰, sembrerebbero essere maturate le condizioni per una possibile svolta nel rapporto tra il diritto europeo e quello convenzionale. Sarà opportuno monitorare il processo legislativo per verificare se l'Unione potrà disporre di un nuovo Regolamento o, comunque, di nuove regole che consentano finalmente di implementare nell'ordinamento europeo il pilastro della giustizia ambientale costruito dalla Convenzione di Aarhus.

3. L'applicazione della Convenzione di Aarhus negli Stati membri dell'Unione Europea

L'atteggiamento dell'Unione Europea nei confronti della norma internazionale è ben diverso quando si tratta di predisporre meccanismi volti al fine di rendere operativa la Convenzione di Aarhus nei singoli Stati membri. È quindi necessario distinguere le ipotesi in cui i provvedimenti in materia ambientale contestati in giudizio siano adottati dalle istituzioni europee, per le quali valgono le considerazioni del paragrafo precedente, da quelle in cui siano emanati dalle autorità nazionali.

Si deve premettere che in realtà l'ordinamento comunitario prevede il principio di autonomia processuale, in base al quale spetta agli Stati membri predisporre gli strumenti per consentire ai privati di tutelare in sede giudiziale le situazioni giuridiche discendenti dall'Unione europea. Tale principio deriva dall'art. 19 TUE, che, al par. 1, afferma: *“Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.”* È riservata ai singoli ordinamenti la competenza in materia di organizzazione giurisdizionale; tuttavia, i rimedi giurisdizionali previsti devono

¹⁰⁰ A. MARTINI, *op. cit.*, p. 47.

essere tali da garantire l'effettività della tutela. Proprio al fine di garantire il rispetto del principio di effettività è stato giustificato l'intervento delle istituzioni comunitarie nell'introduzione di specifiche previsioni processuali, a patto della presenza di una base giuridica nei Trattati. In particolare, nella materia ambientale i trattati prevedono delle specifiche previsioni attributive di competenza, essendo dedicato all'ambiente l'intero titolo XX del TFUE¹⁰¹. La tendenza dell'Unione di regolare anche la materia processuale si basa non solo sulla consapevolezza che le regole processuali interne possono limitare o impedire l'effettiva applicazione del diritto comunitario, ma anche sulla constatazione che la salvaguardia delle prerogative processuali nazionali entra spesso strutturalmente in conflitto con l'esigenza di un'applicazione uniforme delle norme europee di natura sostanziale¹⁰². Per tali ragioni sono spesso emanate disposizioni comunitarie che condizionano i sistemi processuali nazionali.

Per quanto riguarda l'attuazione della Convenzione di Aarhus, l'Unione europea non è riuscita ad emanare una direttiva che disciplinasse in modo autonomo e generalizzato l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Si è, però, provveduto all'approvazione delle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE¹⁰³, con lo scopo di garantire in modo uniforme in tutti gli Stati membri il diritto di accesso all'informazione ambientale e il diritto di partecipazione del pubblico a taluni piani e programmi ambientali.

In particolare, uno degli obiettivi della direttiva 2003/35/CE è quello di prevedere disposizioni sull'accesso alla giustizia, in attuazione del paragrafo 2 dell'art. 9 della Convenzione, nel quadro della direttiva 85/337/CEE¹⁰⁴. A quest'ultima è stato infatti aggiunto l'art. 10 bis, in base al quale: *“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*

¹⁰¹ G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰² G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, in www.giustizia-amministrativa.it Consiglio di Stato Ufficio Studi, *massimario e formazione*, 2020.

¹⁰³ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale; Direttiva del Parlamento e del Consiglio 2003/35/CE, del 26 maggio 2003 sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

¹⁰⁴ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

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 sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva.” È comunque lasciato agli Stati membri la possibilità di determinare ciò che costituisce “interesse sufficiente” e “violazione di un diritto”, purché sia garantito l’obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia.

Maggiore problematicità ha presentato l’attuazione comunitaria del paragrafo 3 dell’art. 9 della Convenzione. A fronte di una proposta di direttiva nel 2003¹⁰⁵, il Parlamento europeo e il Consiglio non sono mai pervenuti alla votazione del testo definitivo, perciò essa è stata ritirata nel maggio 2014. Nel testo si leggeva che *“il mancato rispetto del diritto ambientale è troppo spesso dovuto al fatto che la legittimazione ad agire in giudizio è limitata a coloro che subiscono direttamente gli effetti della violazione. Uno dei modi per migliorare l’effettivo rispetto del diritto ambientale consiste quindi nel garantire alle associazioni rappresentative operanti nel campo della tutela dell’ambiente la possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale in materia ambientale. L’esperienza dimostra che il riconoscimento della legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste consente di migliorare l’attuazione del diritto ambientale.”*¹⁰⁶

Tale circostanza ha posto il problema dell’applicabilità diretta negli Stati membri dell’art. 9 par. 3 della Convenzione anche in considerazione del fatto che si tratta di un’obbligazione di diritto internazionale. La norma, come detto nel par. 1, garantisce l’accesso alla giustizia in materia ambientale per qualsiasi violazione del diritto ambientale nazionale. Poiché tale paragrafo non è stato mai trasposto dall’UE, si è posta la questione giuridica se sia possibile invocarlo di fronte al giudice nazionale e se abbia effetto diretto negli Stati membri.

La questione è stata risolta in senso negativo dalla Corte di Giustizia nel caso Orso bruno, con la sentenza dell’8 marzo 2011, causa C-240/09. Il giudice comunitario ha escluso l’efficacia diretta dell’art. 9, par. 3 della Convenzione, ritenendo che la norma non stabilisca alcun obbligo chiaro e preciso, di per sé idoneo a regolare direttamente le situazioni giuridiche dei cittadini, e che essa sia subordinata, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all’intervento di un atto ulteriore. In mancanza di una

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione, 24 ottobre 2003, 624/2003/COM, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull’accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione, 24 ottobre 2003, 624/2003/COM, p. 2.

disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità di attuazione della disposizione in esame. Tuttavia, secondo il giudice europeo, quando una causa riguarda l'applicazione di una direttiva comunitaria in materia ambientale, l'ordinamento interno è obbligato ad interpretare le prescrizioni dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus in modo tale da non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione. Quindi la mancanza dell'effetto diretto non esclude, anzi obbliga, i giudici nazionali ad interpretare le norme processuali interne in maniera quanto più possibile conforme agli obiettivi della Convenzione, garantendo la possibilità delle ONG di contestare in giudizio una decisione contraria al diritto ambientale dell'Unione, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva¹⁰⁷.

In assenza di una disciplina comunitaria di recepimento si assiste ad un'opera interpretativa della Corte di Giustizia che, nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione, sottopone a revisione critica gli ordinamenti nazionali e le loro tradizionali categorie implicate nella materia dell'accesso alla giustizia, a cominciare proprio dalla legittimazione. Di conseguenza, pur nel formale rispetto del principio di autonomia processuale, viene imposto ai giudici interni di rispettare l'obbligo di interpretazione conforme della norma sovranazionale. In tale contesto, il giudice europeo utilizza il contenuto normativo dell'art. 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus per regolare la disciplina della legittimazione ad agire in giudizio in relazione al sindacato sul rispetto di singole direttive relative alle discipline ambientali settoriali, regolate dall'Unione¹⁰⁸.

Un radicale cambio di prospettiva si trova tuttavia nella sentenza della Corte di giustizia 8 novembre 2016 C-243/15, c.d. LZ, in cui è stato per la prima volta affermato che l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafi 2 e 4, della Convenzione di Aarhus, sancisce il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, in condizioni che garantiscono un ampio accesso alla giustizia, dei diritti conferiti a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente che soddisfi i requisiti prescritti.

Tali principi sono stati ripresi e ulteriormente argomentati dalla Corte di Giustizia, sez. II, del 20 dicembre 2017, causa C-664/15, (caso Protect Nature) dove viene

¹⁰⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 8 marzo 2011, causa C-240/09, punti 44-52.

¹⁰⁸ G. TULUMELLO, *op. cit.*, p. 52.

affermato, al punto 58, che *“l’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l’articolo 47 della Carta, dev’essere interpretato nel senso che un’organizzazione per la tutela dell’ambiente debitamente costituita e operante conformemente ai requisiti previsti dal diritto nazionale deve poter impugnare dinanzi a un organo giurisdizionale una decisione di autorizzazione di un progetto che possa essere contrario all’obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici quale imposto dall’articolo 4 della direttiva 2000/60”*.

In tal modo, la Corte ha affermato l’effetto diretto dell’art. 9, paragrafo 3, in combinato disposto con l’art. 47 della Carta.

Nel caso di specie, l’impugnazione era funzionale a garantire il rispetto della normativa comunitaria in materia di acque¹⁰⁹. Secondo il ragionamento della Corte, la legittimazione ad agire delle ONG, in conformità con quanto previsto dalla Convenzione, è fondamentale per l’attuazione della disciplina comunitaria e, pertanto, deve essere riconosciuta negli ordinamenti interni. Non sarebbe quindi legittima la disciplina nazionale che preveda dei criteri restrittivi per il riconoscimento della legittimazione in capo alle associazioni ambientaliste, perché *“il diritto di ricorso previsto all’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus risulterebbe privo di qualsiasi effetto utile, e persino della sua stessa sostanza, se si dovesse ammettere che, con l’imposizione di tali criteri, talune categorie di «membri del pubblico», a fortiori di «membri del pubblico interessato» quali le organizzazioni per la difesa dell’ambiente rispondenti ai requisiti posti dall’articolo 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus siano private di qualsiasi diritto di ricorso”*¹¹⁰.

Rilevanti sono anche le considerazioni contenute nelle conclusioni dell’Avvocato Generale Sharpston, sempre nel caso c.d. Protect Natur. *“L’ambiente naturale appartiene a tutti noi e della sua protezione siamo responsabili collettivamente. La Corte ha riconosciuto che il diritto ambientale dell’Unione riguarda, per la maggior parte, l’interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali. Non possono comparire in giudizio né l’acqua né i pesci che vi nuotano. Analogamente, gli alberi non sono legittimati ad agire.”*¹¹¹ Per tale ragione, prosegue l’Avvocato, la Convenzione ha adottato una soluzione intermedia tra l’approccio

¹⁰⁹ La disciplina è contenuta nella direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque.

¹¹⁰ Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sez. II, 20 dicembre 2017 in causa C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, punto 46.

¹¹¹ Conclusioni dell’Avvocato Generale Sharpston presentate il 12 ottobre 2017, C-664/15, Protect Natur, punto 77.

massimalista (*actio popularis*) e l'approccio minimalista (il diritto ad un'azione individuale riconosciuto esclusivamente alle parti aventi un interesse diretto in gioco), fornendo un modello basato sul ruolo delle organizzazioni ambientaliste quali rappresentanti dell'ambiente. Se a quest'ultime viene negata la legittimazione ad agire, l'ambiente, un interesse pubblico, sarà rappresentato e difeso in modo inadeguato. Ciò porterebbe all'assurda conseguenza che la proprietà privata e gli interessi dei singoli otterrebbero una migliore protezione contro possibili errori dell'amministrazione rispetto all'interesse pubblico¹¹².

Il ragionamento della sentenza del 2017 è stato più volte richiamato nelle successive pronunce della Corte, ad esempio nella sentenza della sezione I, del 3 ottobre 2019 (causa C-197/18)¹¹³:“(...) laddove il legislatore dell'Unione obblighi gli Stati membri, mediante direttive, ad una determinata condotta, l'effetto utile dell'atto risulterebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario al fine d'accertare se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa.” Nel percorso argomentativo e motivatorio del giudice comunitario il richiamo al parametro costituito dall'art. 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, è integrato dalla precisazione che tale fonte impone agli Stati membri l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione, segnatamente delle disposizioni in materia di diritto dell'ambiente, “nel combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea”¹¹⁴.

Nello stesso senso è la successiva sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 28 maggio 2020, in causa C-535/18, che ha affrontato il problema delle condizioni di accesso alla giustizia in una controversia relativa, ancora una volta, all'applicazione della direttiva 2000/60/CE in materia di acque. La Corte, dopo avere richiamato la propria precedente sentenza sul caso Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in merito alla necessaria strumentalità dell'accesso alla tutela

¹¹² Conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston presentate il 12 ottobre 2017, C-664/15, Protect Natur, punti 81-85.

¹¹³ Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione I, 3 ottobre 2019 in causa C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, punto 31.

¹¹⁴L'articolo 47 della Carta di Nizza, sui diritti fondamentali dell'Unione Europea, è rubricato “Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale” e afferma che “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. (...)”.

giurisdizionale rispetto all'attuazione della disciplina sostanziale di protezione dell'ambiente, precisa che, al fine di determinare la perimetrazione della legittimazione, occorre esaminare la finalità della direttiva comunitaria della cui applicazione si tratta. Nel caso di specie, lo scopo della direttiva 2000/60/CE consiste nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il “*buono stato*” di tutte le acque superficiali e sotterranee dell'Unione, prevedendo un obbligo di miglioramento e impedendone il deterioramento. Pertanto, i membri del pubblico interessato da un progetto potenzialmente lesivo dell'ambiente devono poter far valere, dinanzi ai giudici nazionali competenti, la violazione degli obblighi di impedire il deterioramento dei corpi idrici e di migliorare il loro stato se tale violazione li riguarda direttamente¹¹⁵.

Viene così ribadito, in modo ancor più netto, il percorso metodologico imposto dalla Corte di Giustizia al giudice interno nella individuazione delle condizioni di accesso alla giustizia necessarie per garantire il rispetto del precetto comunitario. A ben vedere, secondo Tulumello¹¹⁶, il criterio del legame fra il soggetto e la sua relazione con il valore di tutela si fonda su argomenti che riecheggiano categorie non dissimili rispetto a quelle che sono alla base del criterio della *vicinitas* elaborato dalla giurisprudenza nazionale, come si vedrà nel Capitolo III, par. 2.2. Dall'ultima pronuncia analizzata emerge, infatti, che Corte di Giustizia individua le condizioni in presenza delle quali il giudice interno deve riconoscere accesso alla giustizia, in ossequio alle norme comunitarie, sulla base di una nozione di interesse legittimante ricavata da una relazione qualificata fra il soggetto che domanda la tutela e l'oggetto della disciplina di protezione ambientale. Poiché quest'ultima nel diritto comunitario riguarda singoli componenti dell'ambiente (come l'acqua, l'aria, il suolo, ecc.), secondo questa prospettiva il giudice deve, di volta in volta, porre in relazione l'interesse del soggetto con il bene materiale che ne costituisce l'oggetto.

In base a questo approccio, è riconosciuta la legittimazione ad impugnare un provvedimento, e quindi la sussistenza della titolarità di un interesse ambientale, tutte le volte in cui si intenda sindacare le ricadute di tale atto su uno degli elementi (acqua, aria, specie animali, specie vegetali, e così via) di cui si compone la disciplina dell'ambiente a livello comunitario, rispetto al quale il soggetto si ponga in una relazione fattuale qualificata. Nell'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia, a prescindere dalla specifica materia in cui l'atto è emanato, se esso è

¹¹⁵Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 28 maggio 2020, causa C-535/18, punti 122-135.

¹¹⁶G. TULUMELLO, *op. cit.*, p. 52.

suscettibile di produrre effetti relativi ad uno di tali elementi, può essere impugnato dai soggetti collettivi interessanti.

Si è pertanto rilevato¹¹⁷, in relazione al paragrafo 3 dell'art. 9, che la Corte di Giustizia "*predica bene e razzola male*" in quanto applica standard più restrittivi quando giudica sulla legittimazione di fronte ai giudici europei per l'impugnazione di atti emanati da istituzioni e organismi dell'Unione, mentre impone ai giudici nazionali un'apertura più ampia in materia di accesso alla giustizia negli Stati membri, e cioè soprattutto con la più recente giurisprudenza sopra menzionata.

Nell'attuazione della Convenzione di Aarhus, in sostanza, la Corte sembra aver finora interpretato con due pesi e due misure lo spazio di autonomia riservato dal dettato convenzionale, da un lato, alle istituzioni europee e dall'altro, ai singoli Stati membri¹¹⁸. In materia ambientale si registra, quindi, una discordanza tra la sollecitazione del giudice europeo alla modifica delle regole processuali nazionali in funzione di un più ampio accesso alla giustizia e criteri più restrittivi praticati dal medesimo giudice per la ricevibilità dei ricorsi di annullamento avverso atti comunitari¹¹⁹. Discordanza che alla luce dei recenti approdi della giurisprudenza della Corte, si auspica possa essere superata.

4. L'ordinamento tedesco

Prima del recepimento del diritto europeo, non tutti gli ordinamenti giuridici avevano predisposto dei meccanismi per garantire l'accesso alla giustizia delle ONG in materia ambientale. Tutti gli Stati membri hanno dovuto armonizzare le proprie discipline interne ai nuovi obblighi delle direttive di attuazione della Convenzione di Aarhus, avendo comunque discrezionalità sulle diverse scelte di trasposizione, in virtù del grado di flessibilità tipico delle direttive, ma anche per il diritto riconosciuto agli Stati membri di adottare misure più severe.

Secondo Scialla¹²⁰, l'analisi comparata mostra che il conseguimento degli obiettivi di prevenzione e riparazione insiti nelle direttive hanno migliorato il livello di protezione dell'ambiente in misura limitata. Si è osservato che l'attuazione della disciplina europea nei singoli ordinamenti ha mostrato infatti carattere disomogeneo,

¹¹⁷ M. ROMANDINO, *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁸ M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: "Standing" a tutela di "environmental interests" nella "Judicial review" statunitense*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc.3, pp.734-790.

¹¹⁹ M. C. ROMANO, *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto del sindacato giurisdizionale. Tra Corte di giustizia e Corti nazionali*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 184 ss.

¹²⁰ L. A. SCIALLA, *Il complesso rapporto tra responsabilità ambientale e legittimazione ad agire. Una visione comparata*, nota a CGUE, sez. I, 1 giugno 2017 (causa C-529/15), in *DPCE online*, 2017, fasc. 4, pp. 5 e ss.

anche sotto il profilo della legittimazione attiva e dell'accesso alla giustizia. Si tratta di un dato che evidenzia le criticità insite nelle disposizioni, sia comunitarie che nazionali, tali da incidere in maniera considerevole sulla loro efficacia.

Come visto nel paragrafo 3, nel predisporre i meccanismi per garantire l'attuazione della Convenzione di Aarhus negli ordinamenti interni, un ruolo fondamentale è stato ricoperto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. L'ampio accesso alla giustizia riconosciuto dal giudice europeo per garantire il rispetto della norma internazionale, nei settori disciplinati dalle direttive europee, spesso ha incontrato delle discrepanze nelle specifiche regole processuali nazionali. Per tale ragione, la Corte di Lussemburgo è stata più volte chiamata a verificare la compatibilità delle condizioni restrittive praticate dagli Stati membri con il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Un caso emblematico della spinta riformatrice che il diritto europeo ha prodotto sulle regole processuali nazionali, in materia ambientale, è quello dell'ordinamento tedesco. In Germania il principale ostacolo all'armonizzazione con le regole europee di attuazione della Convenzione di Aarhus è la concezione tedesca della tutela giurisdizionale, concepita esclusivamente in funzione della protezione di interessi individuali¹²¹.

È opportuno premettere che la Carta costituzionale tedesca del 1949, il *Grundgesetz* (GG), originariamente era priva di un esplicito riferimento alla materia ambientale, come la nostra Costituzione. Con l'emersione della questione ecologica, a partire dagli anni 70 del secolo scorso, inizialmente la protezione dell'ambiente veniva ancorata al testo costituzionale grazie ad un'interpretazione estensiva dei diritti sociali, ampiamente tutelati dalla legge fondamentale¹²². Successivamente, nel 1994, è stato inserito un nuovo articolo alla Costituzione: l'articolo 20a, il quale afferma che *“è compito dello Stato, anche in vista delle responsabilità per le future generazioni, proteggere le basi naturali di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale e, in base alla legge e al diritto, tramite il potere esecutivo e la giurisdizione”*. La norma si colloca nel titolo II della Legge fondamentale, cioè fra i principi programmatici dello Stato. Si tratta, quindi, di disposizioni non precettive, che costituiscono soltanto obiettivi d'azione dello Stato, ossia principi meramente politici o direttive all'autorità politica, idonei tuttavia a vincolare il legislatore e,

¹²¹ M. C. ROMANO, *op. cit.*, p. 58.

¹²² A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018.

sulla base dell'intervento di quest'ultimo, l'amministrazione e i giudici. I principi programmatici, però, non producono effetti diretti nei confronti del privato, non determinando nei confronti dello stesso una posizione giuridica soggettiva individuale (né di diritto, né di interesse), che può essere azionata, in via ordinaria, dinnanzi a un organo giurisdizionale. Sicché, non può parlarsi in Germania, di "diritto fondamentale all'ambiente" (*Umweltgrundrecht*) del privato, di cui poter chiedere protezione e tutela di fronte a un giudice¹²³. Ciononostante, secondo Amirante¹²⁴, l'inserimento in Costituzione di principi di tutela ambientale, quali quelli relativi alle basi naturali di vita ed al risparmio nell'uso delle risorse, ha comportato effetti altamente positivi sia nella legislazione, che nella prassi amministrativa e giurisprudenziale.

In secondo luogo, nella legislazione ordinaria tedesca, manca un codice dell'ambiente. I vari progetti di codificazione delle discipline settoriali sull'ambiente si sono scontrati con un ostacolo difficilmente superabile: la mancanza di una sufficiente competenza legislativa della Federazione. Anche a seguito della riforma costituzionale del 2006, realizzata attraverso la cinquantaduesima legge di revisione del *Grundgesetz*, la nuova distribuzione delle competenze legislative non ha dotato la Federazione di un titolo unitario di competenza per la tutela dell'ambiente. In assenza di una disciplina unica, numerose sono le norme specifiche e settoriali.

Un esempio è la prima legge tedesca sulla responsabilità civile per danni all'ambiente (*Umwelthaftungsgesetz* o *UmwelthHG*), adottata il 10 dicembre 1990, entrata in vigore il 1° gennaio 1991. Tale normativa, però, non prendeva in considerazione il problema del danno all'ambiente *tout court*, limitandosi a sanzionare i danni alle persone ed alle cose che potevano essere causate da immissioni nocive, e quindi tutelando l'ambiente solo in via indiretta. In sostanza, la legge era incentrata sul danno dei singoli. In seguito, è stata emanata la legge sul danno ambientale (*Umweltschadensgesetz* o *USchadG*), con cui è stata recepita la direttiva 2004/35/CE¹²⁵ in Germania, pubblicata nel maggio 2007 ed entrata in vigore nel novembre dello stesso anno. La disciplina interna riconosceva la legittimazione attiva esclusivamente all'autorità competente, che aveva compiti di controllo del rispetto della disciplina da parte degli operatori economici, nonché di verifica delle misure di

¹²³ A. MAROCCHINO, *L'esperienza tedesca*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, pp. 12 e ss.

¹²⁴ D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale (Taking Environment seriously. The slippery path of environmental constitutionalism)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, fasc. S, pp. 1-31.

¹²⁵ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

risanamento da adottare. I soggetti interessati e le associazioni ambientaliste potevano solo essere informati di tale attività, riconoscendo solo a quest'ultime il diritto a richiedere la revisione delle decisioni adottate dall'autorità competente¹²⁶.

Le ragioni dell'attuazione inadeguata della Convenzione di Aarhus, e in particolare del terzo pilastro, all'interno dell'ordinamento tedesco vanno, però, ricercate nel sistema giurisdizionale.

Similmente a quanto avviene nel nostro ordinamento, i presupposti dell'azione del processo amministrativo hanno un'importanza centrale, essendo costantemente oggetto dell'attenzione della giurisprudenza e della dottrina, anche in conseguenza del diritto europeo. Entrambi i sistemi di giustizia amministrativa hanno un'indubbia impronta soggettiva che si pone potenzialmente in contrasto con l'istituto della legittimazione a ricorrere a protezione di interessi sopraindividuali¹²⁷. Tale impostazione, tuttavia, non ha impedito alla giurisprudenza italiana, e poi al legislatore, di elaborare strumenti di tutela degli interessi superindividuali, come si è visto nel Capitolo I.

In Germania, invece, il sistema di giustizia amministrativa e, in particolare, la legittimazione ad agire ruotano attorno al concetto di diritto pubblico soggettivo (*subjektives öffentliches Recht*), che viene definito come “*il potere giuridico del singolo di ottenere, in forza di norme di diritto pubblico, un determinato comportamento da parte dello Stato al fine di perseguire un proprio interesse*”¹²⁸.

L'ordinamento tedesco ha fatto quindi una scelta sistemica a favore di un processo amministrativo di diritto soggettivo, rendendo piuttosto complessa la tutela degli interessi superindividuali. La Legge fondamentale del 1949, statuisce “*che chiunque sia leso nei suoi diritti dal potere pubblico può adire l'autorità giudiziaria*” (art. 19, co. 4 GG). La norma costituzionale prevede, così, il principio della sindacabilità generale dell'esercizio del potere, laddove esso vada a incidere su situazioni soggettive protette.

Il significato e la portata dell'art. 19, co. 4 GG sono da sempre al centro di accesi dibattiti. A posizioni più aderenti al dettato costituzionale, si affiancano concezioni del processo amministrativo che favoriscono un'estensione delle posizioni tutelabili e un accrescimento delle loro modalità di difesa. Già a pochi anni dall'entrata in vigore

¹²⁶ L. A. SCIALLA, *op. cit.*, p. 58.

¹²⁷ L. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁸ H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, 2020, p. 164 e ss.

della Legge fondamentale, Bachof¹²⁹ proponeva di superare il concetto di diritto pubblico soggettivo. A tal fine egli propugnava un'interpretazione ampia dell'art. 19, co. 4 GG, secondo cui *qualunque utilità (Begünstigung)*, voluta e riconosciuta dall'ordinamento, avrebbe dovuto considerarsi pienamente azionabile di fronte al giudice amministrativo. Più recentemente, Masing¹³⁰ ha recuperato e aggiornato l'idea della funzione “*politica*” della giustizia amministrativa, sostenendo che i ricorsi esperibili davanti al giudice amministrativo dovrebbero servire anche come strumento attraverso cui controllare la legalità dell'amministrazione e far fronte a sue inadempienze o inefficienze nel raggiungimento di obiettivi e priorità d'interesse generale. Tuttavia, queste posizioni non hanno trovato particolare diffusione né nella dottrina né nella giurisprudenza tedesche, le quali rimangono favorevoli a una concezione strettamente soggettiva del processo amministrativo.

Anche le norme del codice di procedura amministrativa tedesca (*Verwaltungsgerichtsordnung* o *VwGO*), del 1991, hanno un'indubbia impronta soggettivistica. L'art. 42, co. 2 *VwGO* relativo alla legittimazione ad agire prevede, infatti, che “*se la legge non dispone diversamente, l'azione è ammissibile soltanto qualora l'attore dimostri di essere stato leso nei suoi diritti da un atto amministrativo ovvero dalla denegata o omessa adozione di quest'ultimo*”. Il diritto pubblico soggettivo riveste quindi un ruolo decisivo ai fini dell'ammissibilità della domanda: l'attore deve, infatti, dimostrare di aver subito una lesione dei propri diritti¹³¹. Il successivo art. 113, co. 1 *VwGO*, relativo al dispositivo della sentenza, prescrive che “*qualora l'atto amministrativo sia illegittimo e l'attore sia stato leso nei suoi diritti, il giudice annulla l'atto amministrativo e l'eventuale decisione sull'opposizione*”. In pratica, il giudice amministrativo riterrà un'azione ammissibile solamente qualora si dimostri che vi è una norma giuridica che vincola l'amministrazione a tenere un determinato comportamento e che tale norma è stata concepita, almeno in parte, al fine di proteggere gli interessi individuali del ricorrente.

Ciò detto, l'art. 42, co. 2, prima frase *VwGO* contiene anche la c.d. clausola d'apertura (*Öffnungsklausel*). In forza della locuzione “*se la legge non dispone diversamente*”, il legislatore ha la facoltà di prevedere casi in cui l'azione può essere

¹²⁹ O. BACHOF, *Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht*, in O. BACHOF - W. JELLINEK (hrsg.), *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, München, 1955, p. 301 e ss.

¹³⁰ J. MASING, *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in W. HOFFMANN-RIEM - E. SCHMIDT-ABMANN - A. VOBKUHLE (hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, München, 2012, p. 479 e ss.

¹³¹ M. C. ROMANO, *Prospettive della tutela giurisdizionale amministrativa in Germania e in Italia*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 711 ss.

esercitata non nell'interesse proprio, bensì a tutela di un interesse pubblico. In altre parole, l'art. 42, co. 2, prima frase VwGO consente l'introduzione nell'ordinamento tedesco di ipotesi di legittimazione oggettiva; e ciò in maniera del tutto compatibile con l'art. 19, co. 4 GG. Infatti, è ampiamente riconosciuto che la Legge fondamentale intende solamente approntare una “*garanzia minima*” per i cittadini e non, invece, precludere al legislatore ordinario la facoltà di mitigare le restrizioni all'accesso al giudice amministrativo, soprattutto in quelle materie come, ad esempio, dei beni culturali, del paesaggio, dell'ambiente, dove risulterebbe pressoché impossibile addurre la violazione di un diritto soggettivo e, di conseguenza, accedere alla giustizia amministrativa¹³².

Il legislatore tedesco ha fatto uso della clausola d'apertura in diverse occasioni, segnatamente per introdurre nell'ordinamento amministrativo le c.d. azioni delle associazioni (*Verbandsklagen*). Si tratta di azioni giudiziarie che si caratterizzano per il fatto che la loro titolarità spetta unicamente a persone giuridiche individuate *ex lege* e il loro avvio è finalizzato alla protezione di un interesse di carattere generale. In principio, però, l'utilizzo della clausola d'apertura deve essere misurato. Secondo la costante giurisprudenza della Corte amministrativa federale, il legislatore tedesco può avvalersene solo in ambiti e materie ben delimitate, affinché lo spirito dell'art. 19, co. 4 GG non sia tradito. Proprio per tale ragione le azioni delle associazioni previste dal legislatore tedesco riguardano specifici settori ben individuati, come ad esempio l'artigianato e la tutela delle persone disabili. Rilevante è l'azione introdotta dall'art. 64 della legge sulla protezione della natura e conservazione del paesaggio del 2002 (*Bundesnaturschutzgesetz* o *BNatSchG*), il quale statuisce che le associazioni riconosciute possono adire il giudice amministrativo al fine specifico di far valere la violazione delle disposizioni di legge in materia di protezione paesaggistica, indipendentemente dal fatto che siano state lese nei propri diritti.

Per garantire la trasposizione delle norme della Convenzione di Aarhus e delle disposizioni europee di recepimento, la Federazione tedesca ha emanato nel 2006 la legge recante disposizioni complementari relative ai ricorsi in materia ambientale (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* o *UmwRG*), allo scopo di recepire in particolare la direttiva 2003/35/CE. La vecchia formulazione della legge attribuiva alle associazioni riconosciute, nazionali o straniere, l'azione giurisdizionale senza dover

¹³² G. RUGGE, *L'uropeizzazione del diritto pubblico tedesco: l'accesso alla giustizia amministrativa* ([*Europeanization of German public law: the access to the administrative justice system*]), Relazione al III Convegno "Red International de Derecho Europeo", Roma, 2 dicembre 2016, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, fasc. 3-4, pp. 593-621.

invocare la violazione dei propri diritti, a tutela di interessi superindividuali. Tuttavia, ne subordinava l'esperibilità all'ulteriore requisito che la norma violata, preposta alla tutela dell'ambiente, “*conferisse diritti ai singoli*” (art. 2 n. 1 dell'*UmwRG*), ossia che accordasse la protezione di interessi individuali, dei quali l'associazione risultava esponenziale. In tal modo, la direttiva 2003/35/CEE veniva parzialmente elusa rispetto all'obiettivo europeo di estendere quanto più possibile l'accesso alla tutela giurisdizionale, in quanto la legge di recepimento sostanzialmente condizionava l'azione ai medesimi presupposti soggettivi indicati dagli articoli 42, comma 2, e 113, comma 1 del *VwGo*¹³³.

Nel contesto appena descritto, il diritto tedesco applicava requisiti differenti a seconda che le associazioni operassero in materia ambientale in generale, ovvero agissero a tutela della natura e del paesaggio. Infatti, nel primo caso era necessario dimostrare che la norma elusa proteggesse direttamente interessi individuali, ossia che la norma ambientale riguardasse direttamente diritti soggettivi affidati alla tutela di associazioni ambientali riconosciute, trovando applicazione la legge del 2006 *UmwRG*. Nel secondo caso invece si rientrava nella speciale disciplina prevista dall'art. 64 della *Bundesnaturschutzgesetz* e la legittimazione al ricorso veniva riconosciuta in relazione alla tutela degli interessi generali della protezione della natura e del paesaggio, operando la clausola derogatoria prevista dalla seconda frase dell'art. 42, secondo comma, *VwGo*. Presupposto per poter invocare il più elastico criterio di legittimazione previsto da questa legge è che l'associazione dimostri che l'atto impugnato sia contrario alle disposizioni che siano almeno dirette a tutelare gli interessi della protezione della natura e della conservazione dei paesaggi¹³⁴.

In ragione delle caratteristiche del suo sistema di giustizia amministrativa, sopra descritte, la Germania ha avuto diverse difficoltà nel recepire le disposizioni della Convenzione di Aarhus e, in particolare, l'art. 9, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

I problemi incontrati sono stati accertati sia dal *Compliance Committee*, sia dalla Corte di giustizia dell'UE, che – come si vedrà nei prossimi paragrafi - hanno ritenuto insoddisfacente il recepimento da parte delle autorità tedesche del terzo pilastro della Convenzione e della corrispondente normativa europea d'attuazione.

¹³³ M. C. ROMANO, *op. cit.*, p. 58.

¹³⁴ M. C. ROMANO, *ibidem*.

4.1. La sentenza Trianel

Un caso esemplare del contrasto tra la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Germania in materia di accesso alla giustizia in materia ambientale è costituito dalla sentenza c.d. Trianel¹³⁵. Nella fattispecie viene infatti affrontato il tema della compatibilità della normativa tedesca con la direttiva 2003/35/CE, di attuazione del paragrafo 2 dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus. Le violazioni esaminate riguardavano, nel dettaglio, l'articolo 10*bis* della direttiva 85/337/CEE (aggiunto dalla direttiva 2003/35/CE) e l'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43/CEE¹³⁶, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche. La sentenza ha ad oggetto un procedimento di valutazione di impatto ambientale per il progetto di costruzione e gestione di una centrale elettrica alimentata a carbone in una zona situata in prossimità di cinque zone speciali di conservazione protette ai sensi della direttiva *habitat*. All'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione distrettuale (*Bezirksregierung Arnsberg*) si era opposta un'Associazione per l'ambiente e la protezione della natura (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen*) invocando la violazione delle disposizioni interne di recepimento della direttiva *habitat*. Il giudice interno aveva ritenuto che, in base alle norme del diritto nazionale, un'associazione preposta alla tutela ambientale non potesse far valere la violazione delle norme in materia di protezione delle acque e della natura, in quanto dette disposizioni non conferivano diritti ai singoli.

Infatti, il giudice di rinvio, prediligendo un'applicazione restrittiva della deroga alle generali condizioni di accesso alla giustizia, aveva ritenuto di non poter estendere alla fattispecie in esame la speciale disciplina della legge *BNatSchG* del 2006, sulla protezione della natura e la conservazione del paesaggio. Trovando applicazione le norme tedesche di recepimento della direttiva 2003/35/CE, nemmeno in base ad esse l'associazione poteva ritenersi legittimata a ricorrere, data la mancanza del requisito che la norma violata “*conferisca diritti ai singoli*” (art. 2 n. 1 dell'*UmwRG*).

Il rinvio verteva, quindi, sulla possibile violazione dell'effetto utile della direttiva 85/337/CEE da parte dell'ordinamento federale.

La sentenza della Corte di Giustizia affronta il problema della discrezionalità che residua in capo al legislatore nazionale nel precisare le condizioni interne di

¹³⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, 12 maggio 2011, in causa C-115/09.

¹³⁶ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

ricevibilità dei ricorsi avverso atti ritenuti lesivi dei diritti di informazione e di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale assicurati dalle direttive europee.

La direttiva 2003/35/CE si pone l'obiettivo di un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, ma ne lascia agli Stati membri la concreta determinazione; spetta dunque all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato stabilire, in sintonia con le regole processuali nazionali, i presupposti legittimanti la proposizione dei ricorsi diretti ad assicurare la tutela dei diritti che scaturiscono dal diritto dell'Unione. Secondo il giudice europeo, tali modalità non devono però essere meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi di natura interna e non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Si tratta dei principi di equivalenza e di effettività dei rimedi giuridici.

Nel caso del sistema processuale tedesco la precisazione dei presupposti di ricevibilità dei ricorsi in materia di partecipazione ai procedimenti destinati a produrre impatto sull'ambiente (operata in attuazione dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CEE) non può comunque privare le associazioni a tutela dell'ambiente della possibilità di svolgere il ruolo loro riconosciuto tanto dal diritto europeo derivato quanto dal diritto internazionale.

Secondo la Corte di Giustizia, il principio di effettività della tutela deve essere inteso nella sua duplice valenza di garanzia del diritto al ricorso e di piena realizzazione delle finalità inscritte nella protezione dell'ambiente, condizionando così l'autonomia processuale degli Stati membri.

Pertanto, risulta incompatibile con il diritto europeo l'articolo 2, n. 1, punto 1, dell'*Umweltrechtsbehelfgesetz*, di attuazione della direttiva 2003/35/CEE, nella parte in cui prevede che un'associazione preposta alla tutela ambientale può essere considerata legittimata solo a condizione di riuscire a dimostrare che la norma ambientale violata sia indirizzata in modo specifico alla protezione di un interesse individuale, qualificato come diritto pubblico soggettivo. Infatti, *“sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, da una parte, nonché con il principio di effettività, dall'altra, la circostanza che le dette associazioni non possano anche invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale per il solo motivo che queste ultime tutelano interessi collettivi. Infatti, come emerge dalla controversia nella causa principale, ciò le priverebbe in larga misura 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"¹³⁷.

La Corte di Lussemburgo ha quindi dichiarato che l'art. 10 *bis* della direttiva 85/337 osta ad una normativa che non riconosca ad un'organizzazione non governativa, che opera per la protezione dell'ambiente 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 singoli¹³⁸.

Nel caso descritto emerge la netta divaricazione tra la concezione tedesca della legittimazione, fondata sull'istituto del diritto pubblico soggettivo, e la prospettiva europea che, incurante delle elaborazioni teoriche sulle situazioni giuridiche soggettive, si preoccupa esclusivamente del rimedio (l'accesso alla giustizia) in funzione strumentale alla piena realizzazione della tutela dell'ambiente, ormai inserita tra gli obiettivi dell'Unione¹³⁹.

La Germania si è adeguata ai contenuti della sentenza *Trianel* attraverso una modifica alla legge sui ricorsi in materia ambientale, così rendendo tangibile l'incidenza del diritto europeo sull'interpretazione estensiva delle posizioni protette¹⁴⁰. In ogni caso, il giudice interno è comunque tenuto ad un'interpretazione conforme della normativa nazionale con la normativa comunitaria, in modo tale da garantire un ampliamento della legittimazione processuale.

La legge di recepimento della direttiva 2003/35/CE (*UmwRG*), nella sua ultima versione modificata nel 21 gennaio 2013, prevede adesso all'art. 2 i rimedi legali azionabili dalle associazioni (*Rechtsbehelfe von Vereinigungen*). La norma ora consente alle associazioni nazionali o straniere riconosciute ai sensi della legge, e in alcune ipotesi anche alle associazioni non riconosciute in possesso di determinati requisiti, la possibilità di azionare un rimedio giurisdizionale davanti al tribunale amministrativo, senza dover far valere una violazione dei propri diritti. Nella nuova formulazione, in ottemperanza ai contenuti della sentenza *Trianel*, cade quindi il riferimento al requisito della lesione dei diritti individuali.

¹³⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, 12 maggio 2011, in causa C-115/09, punto 46.

¹³⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, 12 maggio 2011, in causa C-115/09, punto 50.

¹³⁹ M. C. ROMANO, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁰ M. C. ROMANO, *ibidem*.

4.2. Modelli a confronto

Il problema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale ha sollevato questioni simili in Germania come in Italia. In entrambi i casi, il processo amministrativo è ancorato ad una concezione soggettivista, che mal si concilia con l'esigenza di tutela di interessi che non sono riconducibili a singoli titolari. In tutti e due gli ordinamenti si è arrivati però infine ad attribuire la legittimazione alle associazioni riconosciute. Non mancano però delle differenze.

In Italia, come si vedrà nel Capitolo III, un ruolo importante è stato svolto dalla giurisprudenza nazionale, che sin dagli anni '70 ha riconosciuto la legittimazione alle associazioni ambientaliste. Successivamente anche il legislatore nazionale è intervenuto (con al l. 349/1986) prevedendo una speciale procedura amministrativa di riconoscimento delle associazioni ambientaliste di rilievo nazionali cui conferire una legittimazione *ex lege*. Tale processo, tuttavia, si è svolto con circa 40 anni di anticipo rispetto all'ordinamento tedesco e senza alcuna indicazione da parte dell'ordinamento comunitario ma solo sulla base delle indicazioni contenute nella nostra Costituzione.

Di contro, in Germania, il riconoscimento per via legislativa della legittimazione delle associazioni ambientaliste è intervenuto solo assai di recente e unicamente per effetto delle pronunce della Corte di giustizia.

Peraltro, nella Federazione tedesca, la maggior parte degli esponenti della dottrina critica la soluzione raggiunta, perché configurerebbe un modello di giurisdizione non compatibile con il contesto giurisdizionale tedesco¹⁴¹. Si sostiene che il sistema tedesco di giustizia amministrativa è soggetto ad un progressivo snaturamento, dovuto all'influenza dell'Unione Europea. La tendenza della legislazione e della giurisprudenza europee a dilatare il concetto di diritto soggettivo e il diffondersi delle azioni in capo alle associazioni, avrebbero fatto sì che il giudice sia ormai incaricato del compito di tutelare i diritti oggettivi della vita sociale.

A queste considerazioni Rügge¹⁴² risponde evidenziando che il dibattito sul mutamento funzionale della giustizia amministrativa tedesca è dominato da una forte categorizzazione e contrapposizione di modelli. Secondo l'Autore, la previsione puntuale e circoscritta d'istituti processuali di stampo oggettivo non è sufficiente a far sì che l'intero sistema di giustizia amministrativa assuma caratteri di diritto oggettivo. Devono ammettersi forme d'ibridazione. Di fatto, l'istituto della giurisdizione

¹⁴¹ G. RUGGE, *op. cit.*, p. 63.

¹⁴² G. RUGGE, *ibidem*.

amministrativa ha sempre servito una duplice finalità: da un lato, l'affermazione della legge nel caso concreto per la tutela dei diritti dei singoli all'interno delle relazioni in cui si svolge la vita consociata; dall'altra, la garanzia dell'ordinato svolgersi della vita sociale¹⁴³. In un ordinamento, la scelta e l'assetto dei singoli istituti processuali serve in maniera più pronunciata l'una ovvero l'altra delle due finalità, ma né l'una né l'altra vengono mai perse di vista.

In secondo luogo, se da un lato la soluzione tedesca, privilegiando le associazioni riconosciute, esprime una logica di “*entificazione*” e di “*omologazione*” del rimedio in esame, nel nostro ordinamento, come si vedrà nel Capitolo III, si finisce per consegnare alla giurisprudenza il compito di definire in ultima battuta i caratteri della legittimazione delle associazioni ambientaliste. Basandosi sui principi costituzionali, tra i quali di recente emerge il principio di sussidiarietà *ex art. 118*, il giudice amministrativo si muove in una prospettiva di marcata *deistituzionalizzazione* delle associazioni ambientaliste, garantendo l'accesso al processo anche ad altre *formazioni sociali*, non esplicitamente riconosciute dalla legge¹⁴⁴. Nel primo caso l'istituto rappresenta una deroga all'interno di un sistema di giurisdizione soggettivo; nel secondo caso l'eccezione diventa, sempre di più, la regola.

Secondo De Lucia¹⁴⁵, una possibile spiegazione delle differenze tra i due ordinamenti può essere rinvenuta nella diversa concezione o percezione dell'amministrazione pubblica nei due Paesi. Si deve infatti evidenziare che, dato l'ampio impatto che l'attività amministrativa può avere sull'ambiente, i soggetti pubblici sono generalmente i principali destinatari dei ricorsi in materia.

Da un lato, vi è un'amministrazione (quella tedesca) che è considerata efficace ed efficiente ed è quindi generalmente apprezzata per il modo in cui svolge le sue funzioni. Rispetto a essa il legislatore e ampia parte dei giuristi ritengono di dover limitare a ipotesi residuali (sostanzialmente imposte dal diritto europeo) i meccanismi giurisdizionali di organizzazione della sfiducia sociale. Il che rappresenta la conseguenza di una valutazione generalmente positiva del funzionamento della democrazia elettorale-rappresentativa, che riesce ad assicurare scelte socialmente accettate, perché razionali, ponderate e, in definitiva, soddisfacenti. Dall'altro lato, l'amministrazione italiana è avvertita (innanzitutto dal

¹⁴³ V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 374 e ss.

¹⁴⁴ P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *il Diritto processuale amministrativo*, 2008, fasc. 3, pp. 688-788.

¹⁴⁵ L. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 44.

legislatore, ma anche dai cittadini e dal sistema delle imprese) come debole e inaffidabile, perché incapace di perseguire determinati interessi pubblici (nazionali ed europei) e di raggiungere determinati standard di azione. In definitiva, secondo De Lucia¹⁴⁶, in Italia l'ampia legittimazione processuale delle associazioni rappresenta l'indizio della volontà di sussidiare e supportare la democrazia elettorale che appare afflitta da una congenita fragilità ed è accompagnata da una cattiva reputazione.

5. Nuovi ricorsi in materia di “giustizia climatica”. Cenni

Negli ultimi anni si registra, soprattutto a livello europeo, un aumento del contenzioso finalizzato a stimolare, tramite rimedi giudiziari, una più forte azione contro i cambiamenti climatici. In generale si parla di *climate change litigation*¹⁴⁷ per far riferimento alle diverse azioni giudiziarie instaurate in quest'ambito, determinate dalla crescente consapevolezza della società civile dei rischi posti dal cambiamento climatico, da un lato, e dalla percepita mancanza di un'azione efficace per contrastarne il fenomeno, dall'altro¹⁴⁸.

Si tratta di un percorso diverso e autonomo rispetto al tema dell'accesso alla giustizia delle associazioni ambientaliste, sul quale si sono incentrati finora gli ordinamenti nei vari livelli di governo. Tuttavia, è opportuno farne cenno, sia in quanto esso solleva nuove riflessioni sulla tutela giurisdizionale dell'ambiente e sulla legittimazione ad agire, sia perché la scelta strategica utilizzata in determinate controversie ha portato risultati molto promettenti¹⁴⁹.

In particolare, con il termine “giustizia climatica” ci si riferisce ad un movimento globale dal basso di cittadini ed associazioni che, in via giudiziaria, chiamano le istituzioni di vari Paesi europei, e quelle dell'Unione Europea, ad incrementare il livello di ambizione nella lotta contro i cambiamenti climatici¹⁵⁰.

Nel contesto europeo si contano varie controversie, tra cui si può ricordare prima di tutto il caso Urgenda¹⁵¹, nei Paesi Bassi, il più celebre, che dopo tre gradi di giudizio si è concluso a fine 2019 a favore dei ricorrenti. Il caso Urgenda, di cui si parlerà nel

¹⁴⁶ L. DE LUCIA, *ivi*.

¹⁴⁷ D.MARKELL, J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in *Fla. L. Rev.*, 2012, pp.15-86.

¹⁴⁸ V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, fasc. 1, pp. 121-139.

¹⁴⁹ F. FRACCHIA, *op. cit.*, p. 35.

¹⁵⁰ M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani (Towards a climate justice based on human rights protection)*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, fasc. 3, pp. 32 e ss.

¹⁵¹ Corte distrettuale dell'Aia, 24 giugno 2015, causa n. C/09/456689, Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands.

capitolo IV, rappresenta la punta di un iceberg, formato da numerosi casi pendenti in diversi Paesi europei, tra i quali Francia, Belgio, Irlanda, Norvegia, Regno Unito, a cui si aggiunge il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*) davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea¹⁵². A questi nel futuro si aggiungeranno sicuramente altri casi, tra cui quello promosso da Giudizio Universale in Italia, che risulta al momento in corso di preparazione.

Tutte queste controversie sono accomunate dal fatto di rappresentare la via giudiziaria nell'ambito di un più ampio movimento di opinione dei cittadini europei che chiedono alle loro istituzioni di fare di più nella lotta contro i cambiamenti climatici, in linea con le richieste della comunità scientifica e con l'obiettivo generale di mantenere l'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2°C (e possibilmente entro 1,5 °C) definito nell'Accordo di Parigi del 2015¹⁵³.

In secondo luogo, un altro elemento comune è lo stretto collegamento tra i rischi connessi ai cambiamenti climatici e la tutela dei diritti umani. Si parla, infatti, di *human rights based approach*, proprio perché la tutela giurisdizionale invocata davanti alle corti trova la sua base giuridica nella normativa europea per la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo. In particolare, un punto di riferimento comune risulta il richiamo agli artt. 2 e 8 della CEDU¹⁵⁴, che tutelano il diritto alla vita ed alla vita privata e familiare dei soggetti residenti nel territorio europeo in cui si applica la Convenzione. Ciò è particolarmente interessante, come rileva Montini¹⁵⁵, anche in considerazione del fatto che di per sé la CEDU non protegge direttamente l'ambiente (né tantomeno il clima), né riconosce il diritto ad un ambiente sano.

I ricorrenti in diversi Paesi hanno invocato l'applicabilità degli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per la giustizia climatica in Europa e come parametro di giudizio per la definizione di un obbligo di tutela ("*duty of care*") delle istituzioni nei

¹⁵² Tribunale dell'Unione Europea, seconda camera, 8 maggio 2019, causa T-330/18, *Armando Carvalho and Others v European Parliament and Council of the European Union*.

¹⁵³ L'Accordo di Parigi è un accordo tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), emanato in occasione della Conferenza delle Parti COP21, 30 novembre-13 dicembre 2015, ed entrato in vigore il 4 novembre 2016. L'obiettivo principale dell'Accordo di Parigi è quello di contenere l'innalzamento della temperatura globale al di sotto dei 2°C con l'impegno di operare attivamente per un ulteriore abbassamento della soglia a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, al fine di ridurre i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici.

¹⁵⁴ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, o CEDU, è una Convenzione internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

¹⁵⁵ M. MONTINI, *op. cit.*, p. 70.

confronti dei loro cittadini e di tutti i soggetti sottoposti alla loro giurisdizione, al fine di proteggerli dai rischi connessi con i cambiamenti climatici.

Da un'analisi delle caratteristiche dei casi emersi finora, si può indagare quali siano le condizioni per l'effettivo esercizio di una "giustizia climatica" basata sulla tutela dei diritti umani (*human rights based climate litigation*). Perché sia possibile intraprendere con successo davanti ad un giudice una causa in quest'ambito devono sussistere, secondo Montini¹⁵⁶, cumulativamente tre condizioni.

In primo luogo, deve essere verificata la sussistenza di un adeguato riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio dei singoli cittadini e delle associazioni portatrici di interessi collettivi per la tutela di interessi generali connessi alla stabilità del clima, volti a prevenire i rischi collegati al verificarsi di fenomeni estremi dovuti ai cambiamenti climatici. Si tratta della complessa questione del riconoscimento di un adeguato accesso alla giustizia per la tutela di interessi collettivi e diffusi, che non in tutti gli ordinamenti giuridici è esente da difficoltà, ed in particolare risulta tradizionalmente problematico davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea.

In secondo luogo, deve essere stabilito un nesso di causalità tra il mancato godimento di alcuni diritti umani da parte dei cittadini e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici. In particolare, deve essere riconosciuto il fatto che i rischi di eventi estremi legati ai cambiamenti climatici costituiscono (ora ed in prospettiva futura) dei limiti al godimento di alcuni diritti umani fondamentali.

In terzo luogo, deve essere riconosciuta la sussistenza di un obbligo positivo a carico degli Stati (o dell'Unione Europea) di garantire la tutela dei diritti umani attraverso l'adozione di misure volte a contribuire adeguatamente al perseguimento dell'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici stabilito dall'Accordo di Parigi. Il vincolo deve essere configurato come un obbligo positivo di condotta a carico degli Stati, la cui violazione dovrebbe poter essere invocabile in giudizio da tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione di un determinato Stato. I ricorrenti dovrebbero poter utilizzare come base giuridica per l'azione la violazione di alcuni dei loro diritti umani fondamentali. In particolare, in ambito europeo, in tale contesto, vengono in rilievo come criterio di riferimento gli artt. 2 e 8 della CEDU.

La presenza di un efficace sistema in grado di garantire un ampio riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio per i ricorrenti è, anche in questo caso, fondamentale per garantire un'efficace giustizia climatica. Nel contesto europeo, ed in particolare nelle giurisdizioni nazionali dei Paesi Membri, sono stati da tempo

¹⁵⁶ M. MONTINI, *ivi*.

sperimentati, anche grazie alla Convenzione di Aarhus, diversi meccanismi finalizzati a garantire un ampio accesso alla giustizia ai cittadini e alle associazioni portatrici di interessi generali, proprio al fine di prevedere una tutela giurisdizionale all'ambiente. Diversa è invece la situazione per quanto riguarda l'accesso alla giustizia per i ricorrenti privati o le associazioni portatrici di interessi generali davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea. In tale contesto, come visto nel paragrafo 2, l'accesso alla giustizia per tali tipologie di ricorrenti, regolamentato dall'art. 263 TFUE, è tradizionalmente soggetto ad un regime di ammissibilità molto restrittivo. In questo modo si finisce per causare una forte limitazione all'accesso alla giustizia per la tutela di interessi generali, legati ad esempio a questioni di tutela ambientale, e più recentemente alla materia dei rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici.

Tuttavia, Montini¹⁵⁷ ritiene che, a seguito della decisione positiva per i ricorrenti nel caso Urgenda, la strada europea per la giustizia climatica attraverso la tutela dei diritti umani sia stata tracciata.

Il cambiamento climatico rappresenta uno dei problemi più drammatici dei nostri tempi. Sebbene ci siano stati significativi progressi a livello internazionale nello sviluppo di politiche volte a fronteggiare questo fenomeno, in molti Paesi continua a persistere un significativo divario tra gli obiettivi perseguiti dagli accordi internazionali e la politica e la legislazione interne necessarie per realizzare tali obiettivi¹⁵⁸.

L'espansione del contenzioso in materia di *giustizia climatica* rappresenta allora, come sottolinea Corcione¹⁵⁹, una risposta generata dalla consapevolezza della palese insufficienza delle misure ad oggi adottate dagli Stati volte a contrastare gli effetti dannosi dei cambiamenti climatici. Ancora una volta la necessità di far fronte ai rischi ambientali comporta la nascita di nuovi rimedi giuridici, diversi rispetto a quelli finora conosciuti. D'altronde, come afferma Fracchia¹⁶⁰, "*i confini del diritto ambientale si allargano continuamente*".

¹⁵⁷ M. MONTINI, *ivi*.

¹⁵⁸ V. JACOMETTI, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵⁹ E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta (Human Rights and Climate Change: A Judicial Definition of the Standard of Conduct)*, Nota a sent. Corte d'App. L'Aia 9 ottobre 2018 (causa n. 200.178.245/01 Urgenda Foundation et al. vs Olanda) (Olanda), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, fasc. 1, pp. 197- 204.

¹⁶⁰ F. FRACCHIA, *op. cit.*, p. 35.

CAPITOLO III

IL DIRITTO INTERNO: LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE

1. La disciplina prima del Codice dell’Ambiente: il caso “Italia Nostra” e la legge n. 349/1986

Dalle osservazioni contenute nei capitoli precedenti si ricava che la legittimazione costituisce la questione centrale, il cuore nella tutela degli interessi diffusi legati all’ambiente¹⁶¹. Infatti, il presupposto essenziale per garantire la protezione giuridica di un bene è rappresentato dalla chiara e certa individuazione dei soggetti legittimati ad agire in giudizio a tutela dello stesso. Questo profilo, per quanto riguarda la protezione dell’ambiente, presenta ancora oggi diverse incertezze e criticità, legate all’intrinseca peculiarità che connota le risorse ambientali, difficilmente inquadrabili mediante il ricorso agli impianti classificatori tradizionali¹⁶².

Il tema della legittimazione rappresenta un anello di congiunzione tra il diritto sostanziale e il diritto processuale e richiama l’esigenza di assicurare la continuità tra ciò che è affermato nel diritto sostanziale e ciò che è garantito nel processo. La relativa disciplina incide e connota i caratteri della giustizia amministrativa nel nostro sistema: tanto più le maglie della legittimazione tendono ad ampliarsi, tanto più il sindacato del giudice diventa un controllo diffuso dell’esercizio del potere amministrativo, secondo il modello oggettivo.

La classica concezione della legittimazione, come titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, da subito è apparsa inadatta a rappresentare gli interessi diffusi, così come risulta inadeguata la sua funzione tradizionale, tesa ad evitare interferenze altrui nella sfera del titolare della posizione qualificata. Ciò nonostante, come evidenzia Delsignore, *“norme e istituti, ancorché nati con un contenuto ideologico diverso, possono certo riempirsi di contenuti nuovi in grado di rappresentare la realtà in trasformazione”*¹⁶³. Secondo l’Autore, la funzione della legittimazione delle associazioni ambientaliste è quella di assicurare la rappresentatività degli interessi diffusi che esse esprimono.

¹⁶¹ M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: "Standing" a tutela di "environmental interests" nella "Judicial review" statunitense*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc. 3, pp. 734-790.

¹⁶² M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni (The legal standing in environmental law: the Commons perspective)*, in *Diritto e società*, 2016, fasc. 4, pp. 807-846.

¹⁶³ M. DELSIGNORE, *op. cit.*, p. 74.

Già prima dell'emersione di un diritto internazionale di accesso alla giustizia ambientale, molti Stati si sono dotati di strumenti giuridici volti ad estendere la legittimazione processuale in favore dei portatori di interessi diffusi¹⁶⁴. Nel nostro ordinamento il dibattito in materia è iniziato negli anni '70 a seguito di interventi giurisdizionali che, in assenza di una copertura legislativa, intrapresero la ricerca di nuovi rimedi processuali. Infatti, i vecchi modelli di tutela, che prevedevano l'azione della parte privata per l'interesse individuale e del Pubblico Ministero per l'interesse pubblico, si rivelavano insufficienti.

La sentenza capostipite è quella del Consiglio di Stato del 9 marzo 1973, n. 253, riguardo il c.d. caso Italia Nostra. Con la decisione in esame il giudice amministrativo ha affermato il principio per cui è ammissibile il ricorso giurisdizionale a tutela di un interesse diffuso, proposto da una associazione privata riconosciuta, che per statuto preveda come proprio fine il perseguimento di tale interesse. Si tratta di una decisione molto importante e innovativa, che per la prima volta riconosce la legittimazione ad agire in capo ad un'associazione, nel caso di specie Italia Nostra. Il Consiglio di Stato rileva come quest'ultima sia un'associazione di privati che si sono costituiti in un gruppo organizzato allo scopo di “*concorrere*” alla tutela del nostro patrimonio storico, artistico e naturale. Questo intento risulta apertamente dallo statuto dell'associazione, approvato con decreto dal Presidente della Repubblica. Fra le azioni previste per il conseguimento del fine associativo è indicata, infatti, quella di “*stimolare l'applicazione delle leggi vigenti... allo scopo di evitare le manomissioni del patrimonio artistico e naturale del paese*” e, secondo il giudice, non si può negare che il ricorso giurisdizionale sia un mezzo proprio per assicurare l'applicazione delle leggi. Di conseguenza si afferma che l'associazione Italia Nostra si trova in una posizione differenziata rispetto al comune cittadino. Si precisa, infatti, che la legittimazione non può essere ampliata al punto di instaurare un'azione popolare ulteriore rispetto alle eccezionali ipotesi previste dalla legge. Il processo non può, di regola, essere aperto anche a chi non abbia alcun rapporto con l'oggetto dedotto in giudizio dovendoci necessariamente essere un requisito di legittimazione¹⁶⁵.

La storica sentenza del 1973 venne ritenuta, da autorevole dottrina, come un “*progresso da sottolineare*”, poiché affrontava importanti nodi della nostra società:

¹⁶⁴A. MARTINI, *La tutela processuale europea dell'ambiente. Problemi di legittimazione delle associazioni ambientaliste*, in *Giustamm.it*. 2021, fasc. 1, pp. 1-7.

¹⁶⁵ Cons. Stato 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro It.*, 1974, parte III, p. 33 e ss.

la salvaguardia dell'ambiente e la partecipazione dei cittadini, in forma associata, ai problemi della comunità, e quindi l'utilizzabilità a questi fini degli strumenti che l'ordinamento accordava¹⁶⁶. Ciò nonostante, la decisione non risolse la questione in maniera definitiva, facendo sorgere la necessità di garantire la certezza dei rapporti giuridici.

Per tali ragioni il legislatore ha avvertito l'esigenza di intervenire e risolvere il problema dell'accesso alla giustizia delle associazioni ambientali, introducendo una disciplina che fissa alcuni requisiti di legittimazione per i portatori di interessi diffusi, affinché questi ultimi possano agire come efficaci rappresentanti dell'interesse comune.

La più volte citata legge del 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, resta tuttora la norma cardine della materia, in quanto per la prima volta ha conferito alle associazioni ambientaliste c.d. riconosciute, una rilevanza giuridica *ex lege*, avviando in questo modo la tendenza dell'ordinamento a basare la tutela giurisdizionale dell'ambiente sul ruolo di questi soggetti.

Innanzitutto, l'articolo 13 detta i criteri per il riconoscimento delle associazioni ambientaliste; esse sono individuate con decreto del Ministero dell'Ambiente, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente. Deve trattarsi di associazioni di protezione ambientale aventi carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni; devono essere dotate di finalità programmatiche e ordinamento interno democratico risultanti dallo statuto; infine devono essere caratterizzate dalla continuità e della rilevanza esterna della loro azione.

Alle associazioni così selezionate vengono conferite significative attribuzioni, il che vale ad assegnare loro uno "*statuto*" peculiare e "*privilegiato*". All'opposto nessun ruolo è assegnato alle associazioni e ai comitati minori, dei quali non viene decretata la soppressione, ma l'emarginazione dal procedimento e dal processo.¹⁶⁷ Mentre gli altri requisiti richiesti dalla norma dipendono dal discrezionale apprezzamento del Ministro, quello del carattere nazionale o, in alternativa, della presenza in almeno cinque Regioni è l'unico legato a canoni oggettivi, riguardando la dimensione territoriale dell'associazione.

¹⁶⁶ A. ROMANO e L. ZANUTTIGH, «Italia nostra» di fronte al Consiglio di Stato, Nota a Consiglio di Stato, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro.it.*, 1974, parte III, p. 33 e ss.

¹⁶⁷ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzioni al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018.

Il sistema complessivo così delineato è stato oggetto di numerosi rilievi, analizzati da Ainis¹⁶⁸. Innanzitutto, è stata messa in dubbio la coerenza del criterio della presenza in almeno cinque Regioni, considerato eccessivamente rigoroso e che esclude la rilevanza delle associazioni locali, nella tendenza diretta ad istituzionalizzare il più possibile le strutture di imputazione degli interessi diffusi¹⁶⁹. In secondo luogo, la disciplina scioglie il dilemma della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste a favore dell'esecutivo, lasciando a quest'ultimo ampia discrezionalità: spetta, infatti, al Ministero individuare le associazioni riconosciute sulla base di criteri che lasciano ampi margini di valutazione, considerati eccessivi sia per la genericità di tali requisiti, sia perché dal riconoscimento conseguono situazioni giuridiche soggettive azionabili in giudizio. Si è inoltre sostenuto che la legge 349/1986 ha irrigidito la disciplina, non potenziando ma bensì ridimensionando il ruolo delle associazioni ambientaliste, perché esse devono possedere determinati requisiti per stare in giudizio. È avvertito anche il pericolo di una divisione netta fra associazioni "forti" e l'insieme delle altre, che poi costituiscono, secondo l'Autore, "la linfa vitale del tessuto dei contropoteri, cui sono affidate le speranze di "democrazia ambientale". Un'ulteriore critica riguarda i rischi di "sclerotizzazione" dell'interesse ambientale, "il pericolo cioè che attraverso la disciplina del riconoscimento l'istanza ambientalista perda vitalità, venga ingessata o in qualche modo omologata all'interno di un circuito ministero-associazioni (...), mentre in potenza esse sono depositarie invece di una naturale vocazione antagonista rispetto all'iniziativa della pubblica amministrazione, proprio in quanto portatrici di interessi nuovi, non ancora completamente recepiti dall'ordinamento"¹⁷⁰.

Deve essere colto, tuttavia, il manifesto intento del legislatore del 1986 di dare una risposta ad un'esigenza generalmente avvertita, ovvero al problema della tutela degli interessi diffusi, e in particolare dell'ambiente, razionalizzando e regolamentando la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, garantendo dall'altra parte anche la certezza e la sicurezza dei rapporti giuridici.

Il successivo articolo 18, che ha introdotto per la prima volta la disciplina del danno ambientale, conferiva alle sole associazioni riconosciute un duplice ruolo: la facoltà

¹⁶⁸ M. AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, Intervento al seminario sul tema: "I controlli ambientali", a cura dell'Istituto per gli studi filosofici, Pescocostanzo, 25 luglio-1° agosto 1994, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, fasc. 2, pp. 217-239.

¹⁶⁹ M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Il foro italiano*, 1987, fasc. 1, pt. 5, pp. 7-20.

¹⁷⁰ M. AINIS, *op. cit.*, p. 77.

di intervenire nei giudizi per danno ambientale sia nel processo amministrativo che davanti al giudice ordinario, e quella di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi. Da qui la disparità esistente fra le associazioni ambientaliste maggiori, individuate dal Ministro, e quelle minori, disparità resa ancora più palese dal fatto che l'art. 9 della legge 241/1990 non pone invece limiti alla facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo.

L'articolo 18 è stato modificato con l'entrata in vigore del d. lgs. 152 del 2006, noto anche come Codice dell'Ambiente, la cui disciplina verrà esaminata nel paragrafo successivo.

2. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste

2.1. Il ruolo riconosciuto ex lege

Il Codice dell'Ambiente dedica la Parte Sesta alle norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, innovando la disciplina regolata dalla legge 349/1986, sulla base della direttiva comunitaria 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷¹.

Per quanto riguarda il ruolo delle associazioni ambientaliste, le norme rilevanti sono gli articoli 309 e 310. La prima disposizione, rubricata "*Richiesta di intervento statale*" riconosce in capo ad una serie di soggetti la possibilità di presentare al Ministero dell'Ambiente denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale. Tra tali soggetti rientrano le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 349/1986. Si tratta quindi di un potere propulsivo, onde stimolare l'attività e le politiche di prevenzione e controllo dello Stato. Ai sensi del comma 3 della norma in esame, il Ministro deve comunque valutare le richieste di intervento.

È però il successivo articolo 310 a ricoprire un ruolo centrale, in quanto afferma che "*I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché 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*

¹⁷¹ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale". Alle associazioni ambientaliste riconosciute viene quindi conferita una legittimazione piena e diretta dinnanzi al giudice amministrativo per chiedere l'azione di annullamento degli atti posti in essere in violazione della disciplina del danno ambientale, in caso di silenzio inadempimento del Ministero dell'ambiente e per chiedere il risarcimento dei danni subiti a causa del ritardo nell'attivazione di quest'ultimo. Inoltre, il secondo comma conferisce la possibilità di proporre, prima dell'azione giurisdizionale, una opposizione depositata presso il Ministero.

Infine, l'articolo 318, comma 2 l. a), salva espressamente dall'abrogazione il 5 comma dell'articolo 18 della l. 349/1986, riproponendo per le associazioni ambientaliste il ruolo di meri interventori nel processo per danno ambientale innanzi al giudice ordinario.

Alle associazioni ambientaliste riconosciute viene, quindi, attribuita dalla legge la possibilità di accedere al giudizio per tutelare non una situazione giuridica soggettiva propria, ma un valore socialmente rilevante¹⁷², come l'ambiente, qualificabile come interesse diffuso. Si tratta quindi di una delle ipotesi eccezionali nelle quali è consentito far valere in nome proprio un diritto altrui, perché "*diffuso*", in deroga all'articolo 81 del c.p.c.: la legge ha previsto un caso di legittimazione "*speciale*" o "*straordinaria*".

2.2. La legittimazione giurisdizionale: il criterio del "doppio binario"

L'intervento normativo del 1986, poi modificato con il Codice dell'Ambiente, non ha sopito il dibattito rispetto alla questione della legittimazione.

In particolare, non era pacifico se esso avesse inteso escludere dal novero dei soggetti legittimati all'azione tutte le altre associazioni e portatori di interessi diffusi non riconosciuti con decreto ministeriale. Al riguardo, parte della giurisprudenza riteneva che la disciplina del 1986, colmando la lacuna normativa in materia di protezione dei c.d. interessi diffusi, avesse voluto attribuire espressamente una legittimazione legale rigorosamente circoscritta alle sole associazioni riconosciute. La legittimazione, dunque, non avrebbe potuto estendersi anche ad altri soggetti collettivi.

¹⁷² F. MORBIDELLI, *Danno ambientale e legittimazione*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 6, pp. 43 e ss.

Accanto a questa posizione si registrava, però, il diverso orientamento di quella giurisprudenza, poi divenuta prevalente, che non escludeva la legittimazione alle associazioni per la sola mancanza della legittimazione legale e riteneva che il giudice potesse sindacare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione processuale. In questa prospettiva, le disposizioni normative innanzi citate avrebbero introdotto un criterio di legittimazione “*legale aggiuntivo*”, e non “*sostitutivo*”, rispetto ai criteri elaborati precedentemente dalla giurisprudenza per l’azionabilità in giudizio dei c.d. interessi diffusi¹⁷³.

Quest’ultimo orientamento pone, peraltro dei problemi di compatibilità con l’art. 81 c.p.c. il quale, come visto nel primo capitolo, paragrafo 5, stabilisce che: “*Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui*”. La norma sancisce il divieto di sostituzione processuale ad eccezione delle ipotesi espressamente previste dalla legge. A rigore, quindi, la giurisprudenza non potrebbe riconoscere la legittimazione alle associazioni diverse da quelle riconosciute *ex lege*. La legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni ambientaliste dovrebbe quindi trovare, di volta in volta, uno specifico fondamento normativo¹⁷⁴.

Ciononostante, l’interpretazione estensiva è stata accolta nel tempo dalla maggior parte della dottrina e giurisprudenza. Secondo Romano¹⁷⁵, ad esempio, è da condividere questa impostazione perché più in linea con i principi dell’ordinamento dell’Unione Europea in applicazione della Convenzione di Aarhus. Inoltre, opinando altrimenti, rileva l’Autore, in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge, le popolazioni interessate da minacce alla salute pubblica o all’ambiente in un ambito locale circoscritto sarebbero private della possibilità di agire in giudizio.

Significativa è la sentenza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2006, n. 5760, dove si ribadisce la non tassatività del riconoscimento ministeriale, che non esclude il potere del giudice di riconoscere caso per caso la legittimazione in capo ad una determinata associazione, in base ad un duplice sistema di accertamento.¹⁷⁶

¹⁷³ F. ROMANO, *La legittimazione ad agire a tutela dell’ambiente: verso una rivisitazione del sistema processuale amministrativo*, Nota a Cons. Stato sez. IV 9 gennaio 2014, n. 36 in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2014, fasc. 3, pt. 1, pp. 552-572.

¹⁷⁴ L. BERTONAZZI, *Un anno di giurisprudenza: rassegna*, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 1, pp.286-373.

¹⁷⁵ F. ROMANO, *op. cit.*, p. 80.

¹⁷⁶ Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, punto 1.

Si tratta della c.d. teoria del doppio binario, in base alla quale si attribuisce al riconoscimento ministeriale un carattere non preclusivo, ma permissivo, con la conseguente configurazione di un duplice sistema: uno in sede amministrativa, basato sul riconoscimento tramite decreto, e uno in sede giurisdizionale¹⁷⁷.

Accanto alla “*legittimazione speciale*” prevista dalla legge, si è quindi aggiunto, nel tempo, un criterio di “*legittimazione giurisprudenziale*”. La giurisprudenza ha individuato tre criteri di differenziazione e qualificazione, in presenza dei quali l’associazione o il comitato spontaneo sono legittimati ad impugnare atti amministrativi a tutela dell’ambiente. Il primo requisito è il perseguimento, dichiarato nello statuto, di obiettivi di tutela ambientale in modo non occasionale: occorre, quindi, una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come compito istituzionale dell’associazione. Il secondo parametro è la sussistenza di un adeguato livello di rappresentatività e stabilità. L’ultimo requisito è rappresentato dallo svolgimento dell’attività in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui si trova il bene ambientale che si presume lesa. È il c.d. criterio della *vicinitas* o dello stabile collegamento, che valorizza il rapporto tra l’organizzazione e il territorio su cui incide il provvedimento amministrativo censurato: l’interesse protetto deve essere localizzato in un particolare ambiente naturale, o comunque agevolmente localizzabile e circoscrivibile. Così il Consiglio di Stato, con la sentenza del 23 maggio 2011, n. 3107, ha affermato la possibilità di riconoscere la legittimazione “*caso per caso*” anche ad associazioni minori, “*purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa*”¹⁷⁸.

Di questi organismi non appare determinante “*la specifica configurazione soggettiva (associazione, fondazione, comitato)*”, né l’eventuale riconoscimento in sede civile; presupposto necessario per l’apprezzamento del loro ruolo è la presenza “*dei requisiti e dei caratteri propri di una formazione sociale idonea ad assumere la titolarità di un interesse diffuso facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale l’interesse alla salvaguardia dell’ambiente*”, come precisa il Tar Liguria con la sentenza del 18 marzo 2004, n. 267¹⁷⁹.

¹⁷⁷ M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 74.

¹⁷⁸ Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, punto 3.

¹⁷⁹ Tar Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, punto 1.

In conclusione, nel nostro ordinamento la legittimazione delle associazioni ambientali è stata ammessa sempre in maniera più ampia, grazie alla combinazione del criterio indicato dal legislatore e di quello individuato dalla giurisprudenza. Il percorso che ha consentito l'accesso alla giustizia delle organizzazioni meta individuali è essenzialmente realizzato attraverso il tentativo di personalizzare l'interesse diffuso che si intende far valere in giudizio, e attribuirgli quei caratteri di qualificazione e differenziazione dai quali dipende il riconoscimento della legittimazione a ricorrere. Infatti, come evidenziato nel Capitolo I, paragrafo 4, gli interessi diffusi sono generalmente definiti come adespoti. Tutti hanno un interesse ambientale, ma nessuno può affermare di esserne titolare in modo differenziato. Allora delle due l'una: o le decisioni in materia di interessi diffusi non sono mai impugnabili, soluzione in linea con il concetto di giurisdizione soggettiva, o lo sono sempre, ipotizzando un'ipotesi di azione popolare. Da qui lo sforzo di creare una terza via, che da un lato salvi i modelli processuali tradizionali, e dall'altro permetta di tutelare in giudizio interessi socialmente rilevanti, come l'interesse ambientale¹⁸⁰. La soluzione alla quale si è pervenuti è frutto di diverse metodologie. Da un lato il criterio legislativo, che circoscrive la platea dei soggetti che possono impugnare, è più restrittivo ma chiaro; dall'altro quello giurisprudenziale, che verifica la stabilità e la *vicinitas* del soggetto ricorrente, cercando una preesistente posizione differenziata e qualificata. Quest'ultimo è più estensivo, ma lascia margini di ambiguità e incertezza, potendo l'orientamento essere sempre smentito o modificato. In entrambi i casi, però, si condivide l'idea che il mezzo migliore per tutelare l'ambiente nel processo sia la legittimazione delle associazioni ambientaliste. Il meccanismo permette di conseguire rimedi utili ad un gruppo numeroso di soggetti, ciascuno dei quali soffre una lesione minore, ma dalla cui somma deriva un benessere diffuso per la società. L'accesso alla giustizia in questo caso non rappresenta lo strumento per ottenere un vantaggio personale, ma il mezzo per denunciare il malfunzionamento del sistema. Il riconoscimento della legittimazione in capo alle associazioni ha significato il configurare un nuovo ruolo di esse nel processo amministrativo, come portatori di uno specifico tipo di interessi: gli interessi diffusi.

¹⁸⁰ R. IONTA, *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 5, pp. 40 e ss.

2.3. L'ordinamento italiano all'interno del "Paradigma di Aarhus"¹⁸¹

La soluzione prevista dall'ordinamento per garantire la tutela giurisdizionale all'ambiente corrisponde a quanto previsto a livello internazionale dalla Convenzione di Aarhus, di cui l'Italia fa parte dal 2001. In entrambi i casi si registra l'intento di introdurre l'interesse ambientale nel processo attraverso la possibilità di agire in giudizio delle associazioni o ONG. Ad ogni livello di governo le esigenze di tutela dell'ambiente hanno portato ad un ripensamento degli istituti giuridici tradizionali, soprattutto con riguardo ai rimedi processuali.

Si è visto nel cap. II, par. 1, che la norma internazionale più rilevante è l'art. 9, par. 3 della Convenzione, ai sensi della quale: "(...) ciascuna parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale." Gli Stati sono obbligati a garantire alle ONG l'accesso ai rimedi amministrativi e giurisdizionali per far valere violazioni del diritto ambientale, eventualmente subordinando tale possibilità al soddisfacimento di determinati presupposti.

Le uniche disposizioni di diritto interno relative all'attuazione dell'art. 9, paragrafo 3 sono costituite dalle norme, previgenti rispetto alla Convenzione, della legge 8 luglio 1986, n. 349, poi modificata dal Codice dell'Ambiente. Non sono dunque state introdotte regole interne di natura processuale finalizzate specificamente all'attuazione della Convenzione: posta, infatti, la discrezionalità lasciata agli Stati membri di fissare autonomamente le condizioni per la legittimazione processuale in giudizio delle associazioni ambientali, il legislatore ha presumibilmente ritenuto che la materia fosse già stata esaustivamente regolata attraverso la legge¹⁸².

Senonché, la correttezza di tale impostazione è messa in dubbio dalle ricostruzioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Come si è visto nel cap. II, par. 3, infatti, il giudice europeo, nei settori regolati dal diritto ambientale dell'Unione, impone agli Stati membri di conformarsi alla Convenzione di Aarhus in modo da garantire un ampio accesso alla giustizia alle associazioni ambientaliste, sanzionando le disposizioni nazionali che fissano requisiti di accesso eccessivamente restrittivi. Si tratta, in realtà, di una posizione fatta propria anche dal Comitato di Controllo di

¹⁸¹ R. IONTA, *ivi*.

¹⁸² E. FASOLI, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE [United Nations Economic Commission for Europe] di Aarhus del 1998*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, fasc. 3-4, pp. 331-355.

Aarhus, le cui conclusioni, però, come visto nel cap. II, par. 1.1., non hanno valore vincolante. In ogni caso, il Compliance Committee ha avuto modo di chiarire che la discrezionalità di cui godono gli ordinamenti interni nello stabilire i criteri ai sensi dell'art. 9, par. 3, non può spingersi fino al porsi in contrasto con l'obiettivo di fornire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia in linea con le finalità della Convenzione¹⁸³.

Posto l'obbligo per gli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per conformarsi alle decisioni della Corte di Giustizia, come conseguenza del loro effetto *erga omnes*, secondo Fasoli¹⁸⁴ sarebbe dubbia la legittimità dell'attuale disciplina nazionale, che si limita a riconoscere la legittimazione alle sole associazioni che detengono i requisiti previsti dall'art. 13 della l. 349/1986.

In questo quadro, si è allora affermato che la disciplina codicistica solo se interpretata in senso ampio può essere ricondotta all'interno della prospettiva di Aarhus¹⁸⁵. D'altronde, si è visto nel precedente paragrafo come la prassi applicativa del giudice amministrativo nazionale sia caratterizzata dal riconoscimento sempre più ampio della legittimazione ad agire, anche al di fuori dei casi previsti *ex lege*, secondo la logica del c.d. doppio binario. Si può quindi affermare che l'orientamento ormai prevalente della giurisprudenza che tende a legittimare l'azione anche alle associazioni minori, sia quello più in linea con le pronunce della Corte di Giustizia, in attuazione della Convenzione di Aarhus.

Alla luce del c.d. "*paradigma di Aarhus*", nelle parole di Ionta¹⁸⁶, alle associazioni ambientaliste viene attribuito una sorta di potere privato "*diffuso*" la cui funzione è quella di vegliare sull'osservanza delle normative ambientali. Un controllore diffuso che, scongiurando il monopolistico accaparramento dell'interesse ambientale da parte di organizzazioni solo normativamente riconosciute o esclusivamente professionali, si presta ad essere una potenzialità indipendente, in senso lato, dai pubblici come dai privati poteri. Secondo l'Autore, a seguito della Convenzione, le regole di accesso degli interessi meta individuali organizzati devono essere intese non tanto come un mezzo per circoscrivere una legittimazione troppo ampia, quanto un metodo per fondare una legittimazione altrimenti impossibile. In questo senso ciò che fa emergere la differenziazione è la stessa autonoma iniziativa ambientale, la

¹⁸³ Comunicazione UNECE 30 maggio 2008, ACCC/C/2005/11, p. 7.

¹⁸⁴ E. FASOLI, *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁵ A. MORRONE, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, CEDAM, Padova, 2011.

¹⁸⁶ R. IONTA, *op. cit.*, p. 82.

manifestata volontà di attivarsi, ossia la presenza di una manifestazione dell'interesse da parte delle ONG.

Questo espediente ha sollevato una serie di riflessioni. In primo luogo, la conseguenza dell'allargamento della legittimazione alle ONG, nel massimo grado possibile, comporta la necessità di individuare un limite a questa apertura del processo. Questa linea di confine viene però spostata sempre più avanti, ai fini di garantire l'effettiva tutela processuale dell'ambiente.

Inoltre, la scelta del nostro ordinamento e della Convenzione di Aarhus rappresenta un contributo al superamento del rapporto biunivoco Stato-individuo. Il riconoscimento giuridico e processuale di un interesse privato, ma non individuale, generale e organizzato, ma non pubblico, muta il quadro del rapporto di diritto amministrativo. Forte del principio della sussidiarietà, come si vedrà nel paragrafo 4, l'emersione giuridica di un potere privato organizzato e diffuso, che si inserisce tra il potere pubblico e i privati, palesa la problematicità di un diritto e di una forma di processo che devono far i conti dell'esistenza di questioni meta individuali che sfuggono all'interesse individuale e rifuggono l'assorbimento nell'interesse pubblico.

3. L'estensione oggettiva della legittimazione

Il riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle associazioni ambientaliste nasce per tutelare l'interesse ambientale. Il dibattito sugli interessi superindividuali si è sviluppato a partire degli anni '70 del secolo scorso proprio per la crescente sensibilizzazione sulla necessità di prevenire i disastri ambientali, salvaguardare il diritto ad un'ambiente salubre, proteggere i diritti delle future generazioni. Nel tempo, però, sono stati individuati altri tipi di interessi diffusi, di pari rilevanza sociale, che necessitano tutela.

Per tale ragione si è posto in discussione l'ambito dell'estensione oggettiva della legittimazione prevista dall'ordinamento. Secondo la disciplina contenuta nel Codice dell'Ambiente, le associazioni ambientaliste riconosciute e gli altri soggetti indicati dall'art. 309 sono legittimati ad agire per far valere le violazioni "*delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto*" (art. 310, primo comma), dedicata ai danni ambientali. L'articolo 300 stabilisce che "*È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.*" Al secondo comma si specifica che, in conformità con la direttiva 2004/35/CE, costituisce danno ambientale il

deterioramento provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne e a quelle costiere, e, infine, al terreno.

La precisa indicazione codicistica mal si concilia con le definizioni dell'ambiente elaborate dalla giurisprudenza, anche costituzionale, analizzata nel Capitolo I, paragrafo 1, né dall'altra parte con l'art. 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus, che fa genericamente riferimento agli atti *“in violazione del diritto ambientale nazionale”*. Per tali ragioni generalmente viene accolta la ricostruzione che, nell'individuare il campo di applicazione della legittimazione delle associazioni ambientaliste, ritiene che *“oggetto della tutela è la difesa dell'ambiente in generale”*¹⁸⁷.

Tuttavia, non è chiaro se la materia ambientale vada intesa *stricto sensu*, ovvero se i provvedimenti impugnabili possano riguardare anche la materia urbanistica, del paesaggio o dei beni culturali. Ancora una volta è evidente come la difficoltà di dare una nozione giuridica di ambiente si riflette sul problema di definirne la disciplina.

Infatti, un'interpretazione restrittiva comporta il rischio che venga negato l'accesso alle associazioni ambientaliste per le questioni che coinvolgono interessi diversi dalla protezione della natura in senso stretto, di fatto svuotando la legittimazione processuale attraverso la qualificazione dell'interesse¹⁸⁸. Di contro, spesso si è affermato che la materia ambientale comprende in senso ampio la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti, i centri storici e la qualità della vita. Come evidenzia il Consiglio di Stato nella sentenza del 2 ottobre 2006, n. 5760, *“solo attraverso la nozione allargata di ambiente è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico, patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.”*¹⁸⁹

La questione si è posta soprattutto per la tutela dei beni culturali. Infatti, in molti casi la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimazione a ricorrere in sede giurisdizionale anche con riferimento a questi ultimi, tenendo conto di una nozione allargata di ambiente come complesso dei valori che caratterizzano il territorio¹⁹⁰. In tale contesto l'ambiente è inteso nel senso più ampio ed è elevato a valore costituzionale;

¹⁸⁷ F. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 79.

¹⁸⁸ F. ROMANO, *op. cit.*, p. 80.

¹⁸⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, punto 1.

¹⁹⁰ Così ad es. Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329; Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365.

si fa riferimento all'articolo 9, secondo comma, della Costituzione, in base al quale sia i beni di rilievo paesaggistico che quelli di rilievo storico-artistico o culturale sono resi complessivamente oggetto di tutela da parte dello Stato.

Ad una soluzione opposta è pervenuto il giudice amministrativo nella vicenda della sponsorizzazione del restauro del Colosseo. Nella fattispecie concreta l'associazione Codacons (Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) riconosciuta *ex art.* 13 della legge 349/1986, aveva impugnato i provvedimenti inerenti al contratto di sponsorizzazione stipulato con il gruppo Tod's per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, con particolare riguardo all'immobile dell'Anfiteatro Flavio. Con la sentenza del 31 luglio 2013, n. 4034, il Consiglio di Stato ha affermato la carenza di legittimazione dell'associazione, confermando la decisione di primo grado. Il giudice sostiene infatti che il sistema normativo sia fondato su una distinzione concettuale tra patrimonio culturale e ambiente. Questa distinzione sarebbe confermata dall'esistenza di plessi amministrativi diversi per la tutela dei beni culturali e dell'ambiente, nonché dalla previsione di due diversi codici. Perciò, nonostante il generale accoglimento di una nozione globale e unitaria di ambiente, vi sono delle sue componenti che sono oggetto di disciplina, cura e tutela isolatamente e separatamente: tra queste, i beni culturali. *“Ciò che occorre distinguere, al fine di valutare l'ambito della legittimazione a ricorrere delle associazioni di protezione ambientale, è se l'interesse fatto valere attenga all'ambiente inteso unitariamente ovvero al singolo bene culturale considerato isolatamente e separatamente”*¹⁹¹, attribuendo la legittimazione solo nel primo caso. Con questo principio generale, il Consiglio di Stato ha ritenuto inammissibile l'impugnazione proposta da Codacons in quanto estranea al perseguimento di finalità protezionistiche dell'ambiente. Dunque, con tale pronuncia, viene negata la legittimazione ad agire nei confronti di un'associazione ambientalista, nonostante fosse riconosciuta *ex lege*.

Si tratta di una decisione controversa, che ha sollevato numerose critiche. Innanzitutto, Reggio d'Acì¹⁹² sottolinea che il principio enunciato dalla sentenza si pone in aperto contrasto con un orientamento giurisprudenziale piuttosto consolidato, che accoglie una nozione di ambiente in senso lato, comprensiva dei beni culturali.

¹⁹¹ Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034, punto 4.

¹⁹² A. REGGIO D'ACI, *Ambiente ed estensione oggettiva della legittimazione ad agire delle associazioni riconosciute*, Nota a Cons. Stato sez. VI 31 luglio 2013, n. 4034, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 11, pp. 1155-1160.

Per tale ragione, si poteva suggerire la remissione della problematica all'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a. In secondo luogo, secondo l'Autore, la sentenza non prende in considerazione che *“il paesaggio urbano e dei centri storici, tanto più se fortemente contraddistinto da un monumento così particolare come il Colosseo, non può che fare parte a pieno titolo della nozione di ambiente”*¹⁹³. Altrimenti vi sarebbe il rischio di escludere i beni culturali da quella funzione di controllo democratico che è stata, *ex lege*, attribuita alle associazioni riconosciute.

Questi orientamenti contrastanti sono il risultato delle incertezze relative alla nozione giuridica di ambiente, in particolare si discute se il patrimonio culturale possa essere ricompreso nel concetto unitario e globale elaborato a partire dalle pronunce della Corte costituzionale, come visto nel Capitolo I, par. 1.

Benini¹⁹⁴ sostiene che la soluzione del legislatore sulla legittimazione delle associazioni riconosciute deve essere estesa anche per altri tipi di interessi diffusi, oltre all'ambiente in senso stretto. L'Autore sottolinea che il paesaggio e il patrimonio storico-artistico sono valori di pari rango costituzionale, in base all'articolo 9, secondo comma, Cost., e principi fondamentali della Costituzione. Il dettato costituzionale fa carico alla Repubblica di tutelare i beni culturali allo stesso modo del paesaggio e dunque la tutela giurisdizionale dei beni culturali dovrebbe essere pari a quella ambientale. Inoltre, rilevante è l'art. 2 Cost., che garantisce i diritti fondamentali della persona oltre che in via individuale, anche nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, garanzia che assume un senso compiuto solo se consente anche l'accesso alla tutela giurisdizionale. Anche in questo caso è necessario quindi garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini, in quanto premessa del funzionamento dello Stato democratico. Sempre secondo Benini, la valorizzazione del dettato costituzionale induce da un lato a riconoscere una titolarità collettiva del diritto alla protezione e alla promozione del patrimonio storico-artistico, dall'altro a valutare in chiave culturale anche il fenomeno dell'associazionismo, idoneo a fungere da strumento per la partecipazione collettiva alla tutela dei beni culturali. *“I tempi sembrano maturi per un distacco dalla bipolarità diritto soggettivo-interesse legittimo, e sembra possibile affermare che l'interesse diffuso, si riferisca alla salute, all'ambiente o al patrimonio culturale, è*

¹⁹³ A. REGGIO D'ACI, *ivi*.

¹⁹⁴ S. BENINI, *Beni culturali e interessi diffusi*, Nota a Cons. Stato sez. IV 28 febbraio 1992, n. 223; TAR LA sez. II 23 dicembre 1991, n. 1979, in *Il foro italiano*, 1993, fasc. 2, pt. 3, pp. 100-112.

*entrato nell'ordinamento ed è stato riconosciuto dalla legge come "diritto sociale"*¹⁹⁵.

La posizione di Benini sembra essere accolta dalle più recenti pronunce del giudice amministrativo che, come si vedrà anche nel Capitolo IV, soprattutto negli ultimi anni dimostra di aver preso atto dell'importanza della legittimazione delle associazioni ambientaliste. Nonostante quanto enunciato nel caso del restauro del Colosseo, infatti, la giurisprudenza solitamente accoglie una nozione di ambiente in senso lato.

Da ultimo, molte sono state le aperture in proposito, laddove, con un approccio sostanzialistico, si ammette che *"la tutela degli interessi ambientali può anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria e programmatoria qualora incidenti negativamente sui profili ambientali."*¹⁹⁶

Si può concludere che l'affermarsi della categoria degli interessi diffusi, come *"diritti sociali"*, come definiti da Benini¹⁹⁷, ha fatto sì che sia prevalsa nel tempo la tendenza ad utilizzare lo strumento della legittimazione in capo alle associazioni anche al di fuori dei casi inerenti alla tutela della natura in senso stretto. L'istituto viene ormai considerato alla stregua di un principio dell'ordinamento talmente consolidato da essere applicato anche ad altre fattispecie.

Ciò conferma che la necessità di tutelare l'ambiente influenza sempre di più il diritto amministrativo, così come l'intero sistema giurisdizionale dell'ordinamento.

4. La sussidiarietà orizzontale

Il principio di sussidiarietà rappresenta il principio fondamentale per l'allocazione delle funzioni tra i vari livelli di governo.

Innanzitutto, il principio ha un ruolo centrale nell'ordinamento comunitario. Infatti, l'articolo 5 TUE stabilisce che, nei settori dove non ha competenza esclusiva, l'Unione Europea interviene solo se e in quanto gli obiettivi previsti non possano essere raggiunti in misura sufficiente dagli Stati membri. Per quanto riguarda il diritto interno, invece, tale principio è stato inserito nel testo costituzionale a seguito della riforma del 2001 con la modifica del Titolo V. L'attuale articolo 118, infatti, inerente alla potestà amministrativa, al comma 1 afferma: *"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio*

¹⁹⁵ S. BENINI, *ivi*.

¹⁹⁶ Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 2018, n. 3109, punto 20.1.

¹⁹⁷ S. BENINI, *op. cit.*, p. 88.

unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Quindi le funzioni amministrative devono essere generalmente attribuite ai Comuni, il livello di governo più vicino ai cittadini. In base alla c.d. sussidiarietà verticale però, qualora sia necessario assicurare l'esercizio unitario delle funzioni, queste ultime possono essere conferite ad altri livelli di governo. Il successivo comma 4 richiama anche la sussidiarietà orizzontale: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*" In questo caso il principio serve a definire i rapporti tra poteri pubblici e società civile¹⁹⁸. In tal senso, la sussidiarietà orizzontale non solo consente, ma bensì favorisce l'attribuzione di certi compiti tradizionalmente propri dello Stato ai singoli cittadini o alle formazioni sociali¹⁹⁹.

Nel tempo il principio della sussidiarietà orizzontale è stato sempre più di frequente utilizzato nelle pronunce giurisprudenziali per affiancare ed avvalorare i criteri, quali quello della *vicinitas*, elaborati nella logica del doppio binario della legittimazione delle associazioni ambientaliste. Si è rilevato, infatti, come la problematica della giustiziabilità degli interessi diffusi possa rilevare nuovi profili e offrire risposte più articolate, se letta in filigrana attraverso la "*nuova e più pregnante luce*"²⁰⁰ del principio in questione²⁰¹.

In questo quadro il giudice svolge un ruolo essenziale, chiamato a verificare nel caso concreto le condizioni per rendere giustizia alla varietà degli interessi diffusi. Così, per usare le parole di Nigro, si afferma una nuova forma di legalità, che evidenzia "*la funzione creativa del giudice, la sua posizione centrale nel conflitto sociale nella soluzione dei grandi e piccoli conflitti d'interessi*"²⁰².

Un'analisi della valenza del principio di sussidiarietà orizzontale è contenuta nell'importante parere del Consiglio di Stato del 35 agosto 2003, n. 1440. Innanzitutto, viene constatata l'esistenza di "*forme di impegno e di attività, soprattutto nel versante sociale,*" fra le quali si annoverano espressamente, accanto

¹⁹⁸M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁹⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2015.

²⁰⁰ Così si esprime la sentenza del Tar Liguria Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, al punto 1, secondo la quale il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale "*induce necessariamente a dover riconsiderare sotto una nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa*".

²⁰¹ P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2008, pag. 688 e ss.

²⁰² M. NIGRO, *Esperienze e prospettive del processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 403 e ss.

alle famiglie, le associazioni, definite come “ordinamenti di base muniti di un'intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale”. In questo quadro, il precetto costituzionale sulla sussidiarietà orizzontale “sancisce e conclude (...) un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario”²⁰³. Con un approccio definito da Duret²⁰⁴ “sostanzialistico”, il Consiglio di Stato rileva che queste comunità di base operano nel contesto sociale “attraverso l'assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa”. Per tale ragione viene sostenuto che esse costituiscono “manifestazioni originarie e non comprimibili di cittadinanza societaria” e si traducono “in uno svolgimento implicito di funzioni tipiche dell'ente pubblico di riferimento”²⁰⁵. La “chiave di volta della tesi giurisprudenziale”, come afferma sempre Duret, è che la sussidiarietà ex art. 118 Cost. attribuisce ai privati ed alle loro formazioni sociali uno specifico ruolo ordinamentale sul piano sostanziale, destinato a riverberarsi anche in sede procedimentale e processuale.

Tra le prime sentenze a scoprire la potenzialità del principio di sussidiarietà orizzontale nel processo amministrativo, la più rilevante è la n. 267/2004 del Tar Liguria. Anzitutto viene evidenziato, al punto 1, “il nuovo e più pregnante ruolo che l'ordinamento riconosce alla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale” in applicazione del detto principio nella sua dimensione orizzontale. Secondo il giudice regionale quest'ultimo si sostanzia in un vero e proprio “generale criterio di riparto delle funzioni amministrative”, in virtù del quale “gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale, solo ove le funzioni amministrative assunte siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata”. L'approccio generale del giudice è chiarito ancora meglio da una successiva affermazione, contenuta sempre al punto 1, secondo la quale “i pubblici poteri devono agire preferenzialmente tramite il coinvolgimento diretto dei singoli e dei gruppi sociali liberamente costituiti, in quanto chiamati in prima persona a cogestire la funzione amministrativa secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale”.

²⁰³ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, Ad. del 35 agosto 2003, n. 1440, p. 8.

²⁰⁴ P. DURET, *op. cit.*, p. 90.

²⁰⁵ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, Ad. del 35 agosto 2003, n. 1440, p. 7.

Prosegue il Tar ligure che “*Non v'è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale, riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale*”. Sul piano processuale, in particolare, agli stessi soggetti andrà garantita, in una linea di continuità, “*la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio di detta funzione da parte degli enti istituzionali a ciò preposti*”.

A partire da questa pronuncia, il riferimento al principio di sussidiarietà è divenuto una costante nella giurisprudenza, sebbene vi siano delle differenze inerenti alla sua applicazione. Le varie posizioni ermeneutiche sono state analizzate da Giglioni²⁰⁶.

Una prima categoria comprende quelle decisioni in cui i giudici amministrativi, pur non attribuendo al principio forza giuridica vincolante e dirimente per la soluzione delle controversie, ammettono che esso è in grado di rafforzare le tesi ermeneutiche già consolidate. In questo senso la sussidiarietà serve quasi a dare maggior forza ai criteri di individuazione della legittimazione processuale già elaborati. Secondo l'Autore il *leading case* della categoria è rappresentato dalla sentenza emessa dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, n. 5760 del 2006, già citata nel paragrafo 3. Chiamato a verificare la legittimazione processuale di un comitato di cittadini, il giudice, escludendo che legittimate possano essere solo le associazioni nazionali riconosciute *ex lege*, ha applicato i criteri nel tempo elaborati da parte della giurisprudenza, più vantaggiosi a favore di organizzazioni sociali non strutturate e di dimensione locale. Nell'operare questa scelta il giudice amministrativo non ha fatto altro che optare tra due possibili interpretazioni consolidate, scegliendo la soluzione anche in base al principio di sussidiarietà²⁰⁷. Emerge così che il contributo offerto dal principio costituzionale introdotto nel 2001 consiste nella valorizzazione di una delle possibili tesi ermeneutiche di fronte alle quali viene a trovarsi il giudice nella risoluzione del caso concreto. Il collegio giudicante ha preso spunto dall'art. 118, c. 4, cost., per rafforzare le ragioni a sostegno dell'applicazione di criteri che la giurisprudenza già impiegava. Al principio di sussidiarietà non è assegnata, dunque, alcuna forza innovativa.

Un numero più cospicuo di sentenze, per la maggior parte di tribunali regionali, si segnala invece per avere utilizzato il principio a suffragio di un'interpretazione decisiva per la legittimazione processuale: in questi casi, cioè, l'impiego del

²⁰⁶ F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 413-456.

²⁰⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, punto 1.

principio è servito per decidere sull'ammissibilità della domanda di giustizia promossa. La sentenza di riferimento è quella emessa dal Tar Puglia, il 5 aprile 2005, n. 1847. Chiamato a verificare la fondatezza dell'eccezione di ammissibilità in giudizio di un comitato di cittadini costituito per vigilare su una discarica di rifiuti, il Tribunale osserva che, pur ritenendosi doverose le verifiche dei consueti criteri adottati dalla giurisprudenza, *“il principio di sussidiarietà orizzontale(...), impone immediatamente di privilegiare, tra le esistenti opzioni interpretative, quelle più avanzate in tema di legittimazione ad agire che garantiscono agli singoli cittadini e alle formazioni sociali la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio di detta funzione da parte degli enti pubblici istituzionali a ciò preposti”*²⁰⁸. In definitiva, tra le due tesi contrapposte, di cui una limita il riconoscimento alle sole associazioni formalmente riconosciute e l'altra è più aperta, il principio di sussidiarietà diventa criterio giuridico dirimente e vincolante che induce ad abbandonare per sempre il primo indirizzo.

Si tratta di una pozione condivisa anche da una pronuncia del Consiglio di Stato riguardo una questione non riconducibile al tema ambientale ma inerente al mancato rispetto delle c.d. quote rosa (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502). Il giudice di appello definisce, al punto 1, una *“suggerimento culturale”* l'allargamento della legittimazione processuale a seguito dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale alle questioni ambientali. Il principio viene peraltro indicato quale nuovo criterio di riconoscimento della legittimazione ad agire. Infatti, secondo la quinta sezione, la piena valorizzazione della sussidiarietà comporta il riconoscimento di un apporto diretto dei singoli e delle loro formazioni sociali nell'attività amministrativa, in modo che l'intervento pubblico abbia carattere sussidiario rispetto alla loro iniziativa. Esso impone quindi che sia garantito *“a quegli stessi soggetti cui viene rimessa l'iniziativa sul piano sostanziale, la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale la funzione amministrativa, per ottenere un controllo sociale diffuso anche dopo il suo esercizio da parte dei pubblici poteri”*. L'aspetto rilevante che viene ricondotto alla sussidiarietà orizzontale è la capacità di garantire un controllo sociale diffuso degli interessi protetti dall'amministrazione, che può ben continuare in sede processuale anche se a intestarsi questa funzione siano organizzazioni sociali prive di livelli significativi di rappresentatività e organizzazione. E, ancora, prosegue la sentenza: *“In sintesi, sembra che l'azione pubblica delle democrazie post-moderne tenda ad assumere come misuratore*

²⁰⁸ T.a.r. Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847, p. 4.

obiettivo della propria azione “il linguaggio universale degli interessi”, capace di costituire un ordine cd. catallattico (o spontaneo), un coordinamento tra soggetti in cui tutti sono indotti a contribuire ai bisogni degli altri senza curarsi di loro e persino senza conoscerli”²⁰⁹.

4.1. Il ruolo dei singoli

Il tema relativo all’incidenza del canone della sussidiarietà orizzontale nella materia ambientale consente di toccare quello che Fari ha definito come “*un punto nevralgico della più evoluta concezione del diritto dell’ambiente*”²¹⁰: quello del ruolo dei soggetti privati nel perseguimento dell’interesse ambientale.

Si tratta di una questione inizialmente non presa in considerazione da dottrina e giurisprudenza, concentrate ad elaborare strumenti e istituti adeguati alla materia. Ciò è giustificato anche dal fatto che nelle fasi iniziali della tutela giuridica dell’ambiente, sono stati i soggetti pubblici, e in particolar modo lo Stato, a dover occuparsi di salvaguardare l’interesse ambientale. Tuttavia, secondo l’Autore, accanto al soggetto pubblico, bisogna evidenziare il ruolo di primaria importanza svolto dai soggetti privati.

Secondo una prima chiave di lettura, più generale, ciò accade in quanto gli obiettivi di sostenibilità ambientale necessitano di cambiamenti che partono dai comportamenti dei singoli, nella cultura sociale e collettiva, ad esempio nelle loro preferenze delle scelte di consumo. A tal proposito, appare evidente come l’educazione e l’istruzione costituiscano le leve più importanti per modificare o orientare in senso ecologicamente responsabile i comportamenti dei singoli, senza ricorrere all’esercizio di poteri autoritativi. Dal punto di vista giuridico rilevanti sono i meccanismi che operano nel mercato, denominati *market based tools* e menzionati nel Capitolo I, paragrafo 3, come le misure volte ad informare i soggetti e ad orientarne le scelte di consumo, che trovano la migliore espressione nelle certificazioni.

Di pari passo con l’aumento della consapevolezza dei cittadini e dei consumatori, vanno poi moltiplicandosi gli operatori economici che si impegnano pubblicamente e spontaneamente al rispetto dell’ambiente, adottando “eco-bilanci”, a corredo dei

²⁰⁹ Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, punto 1.

²¹⁰ A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l’esercizio di funzioni pubbliche (Horizontal subsidiarity and environmental law: the role of private actors and the exercise of public function to pursue an effective level of protection of environmental interest)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2015, fasc. 3, pp. 23 e ss.

bilanci finanziari, ovvero obbligandosi al rispetto di codici di autodisciplina ambientale o, ancora, concludendo accordi volontari in materia ambientale.

Più interessante è una seconda chiave di lettura individuata da Farì, che consente di indagare se la funzione dei soggetti privati possa evolversi sino al punto di svolgere un “*ruolo pubblico*” nella tutela dell’ambiente. Nel diritto positivo, a seguito dell’evoluzione normativa e giurisprudenziale descritta nei paragrafi precedenti, il punto di emersione della rilevanza che possono svolgere questi soggetti è rappresentato dalle associazioni ambientaliste. Organismi formalmente privati, ma che svolgono funzioni pubbliche, identificati come portatori degli interessi diffusi: si tratta di figure ormai consolidate nel diritto amministrativo.

Il principio di sussidiarietà orizzontale ha portato, però, ad ulteriori e nuovi spunti di riflessione per quanto riguarda il ruolo dei soggetti privati in quanto singoli individui. Parte della dottrina ha, infatti, osservato che configurare l’interesse ambientale in capo al soggetto collettivo, che ne diviene l’esclusivo titolare e portatore nel giudizio, comporta un prezzo elevato nell’ottica della tutela da parte del singolo, parimenti considerato dal principio di sussidiarietà. Il singolo che non si riconosca nel soggetto esponenziale sarebbe privo di tutela²¹¹, laddove l’articolo 118 comma 4 nel favorire “*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*” pone sullo stesso piano i cittadini in quanto singoli e in quanto parte di un’associazione. Secondo Mirate²¹², la norma costituzionale viene a costituire una fonte di attribuzione di una “*libertà attiva*” in capo ai soggetti privati anche individuali nella tutela degli interessi generali, capace di riverberarsi anche in sede di legittimazione processuale con un ampliamento delle vie di accesso alla tutela giurisdizionale. Anche Giglioni²¹³ evidenzia che il principio di sussidiarietà, sin dalla sua enunciazione costituzionale, intende valorizzare i cittadini che curano gli interessi generali anche come singoli e non solo come associati.

Calabrò²¹⁴ avverte la necessità di introdurre strumenti processuali idonei ad ovviare al fenomeno della “*progressiva espulsione del singolo dal processo amministrativo*”, allorquando si tratti di tutelare interessi generali. Al tal fine occorre, secondo l’Autore, procedere ad una attualizzazione del criterio della *vicinitas*, da utilizzare

²¹¹ F. ROMANO, *op. cit.*, p. 80.

²¹² S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.3, 1 settembre 2020, p. 602 e ss.

²¹³ F. GIGLIONI, *op. cit.*, p. 92.

²¹⁴ M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 74.

non solo nei confronti delle associazioni ambientaliste, ma anche del cittadino residente nell'area interessata dal provvedimento contestato o, comunque, di colui che è in grado di dimostrare una relazione qualificata con la risorsa ambientale interessata. L'estensione del criterio anche al singolo, tra l'altro, consentirebbe all'individuo che intendesse partecipare concretamente alla tutela del bene collettivo che “*gli sta a cuore*”, di non essere costretto a aderire ad una o ad un'altra associazione.

Il deficit di tutela in capo ai singoli in materia ambientale e per gli interessi diffusi o generali, è dovuto alla preoccupazione di non estendere la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale a chiunque, a prescindere da qualsiasi valutazione in merito al rapporto tra soggetto e bene della vita oggetto dell'azione, introducendo un'ipotesi di azione popolare. Sebbene, infatti, non siano mancate in dottrina proposte in tal senso²¹⁵, si ritiene generalmente che una simile ricostruzione finirebbe per incorrere e nella violazione dell'art. 24 Cost. e dunque nel modello di giurisdizione soggettivo improntato sulla tutela di situazioni giuridiche determinate.

A queste considerazioni Calabrò²¹⁶ risponde sostenendo che non sia affatto necessario introdurre un'azione popolare per estendere anche ai cittadini *uti singuli* la legittimazione ad agire in sede processuale a tutela del bene ambiente. A tal fine, infatti, è sufficiente individuare criteri idonei a differenziare l'interesse diffuso di un individuo rispetto ad uno specifico bene ambientale, per restare nel “*recinto*” di una giurisdizione di tipo soggettivo seppur meno “*rigida*”. In tal senso si rivela essenziale la rivisitazione della nozione di *vicinitas*, prospettata dall'Autore, intesa in senso sostanziale e non solo spaziale, come rapporto peculiare instauratosi tra soggetto e bene. Un'applicazione estensiva di questo criterio, alla luce della qualificazione del bene ambiente come bene comune e del principio di sussidiarietà orizzontale, può essere utilizzata tanto per le associazioni e i comitati, quanto per i singoli cittadini, purché in grado di dimostrare un loro previo e serio interessamento alla protezione di quella determinata risorsa ambientale.

Lo stesso Calabrò ammette che un'operazione del genere tende verso forme di processo maggiormente oggettivo, ma, secondo l'Autore, unicamente nel senso che l'interesse (che permane soggettivo) di colui che agisce coincide con quello di tutti coloro che, nel loro far parte di una comunità, hanno goduto e contribuito alla

²¹⁵ Ad esempio, P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà* in *Dir. proc. amm.*, fasc.3, 2008, pag. 688 e ss.

²¹⁶ M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 74.

conservazione di quel determinato bene ambientale. La posizione giuridica di cui è titolare il cittadino attivo nell'ergersi a tutore dell'ambiente sarebbe quindi finalizzata al conseguimento di un bene della vita non astratto e oggettivo (garantire il corretto esercizio del potere pubblico), bensì concreto e proprio, volto a poter continuare a godere di quella determinata risorsa ambientale. Caratteristiche che non vengono meno dal fatto che il bene protetto è connotato dalla non esclusività, poiché condiviso con gli altri membri della comunità.

Calabrò recupera così il profilo soggettivo dell'interesse diffuso ambientale che, nelle parole di Nigro, costituisce “*l'altra faccia dell'interesse diffuso*”²¹⁷: già quest'ultimo, come accennato nel Capitolo 1, paragrafo 4, aveva infatti sostenuto che queste situazioni giuridiche esprimono delle posizioni schiettamente individuali, sebbene comuni a molti individui, e per tale motivo definite “*diffuse*”.

Secondo questa ricostruzione, si configura una duplice forma di rapporto tra uomo e risorsa ambientale: chiunque può goderne, ma solo colui che fa parte della comunità di riferimento (perché residente, o perché singolarmente o in forma associata si è attivato per la tutela di quel bene) è titolare dell'interesse ad agire attivamente per la sua tutela, sia in termini gestionali che processuali.

In questo modo, il prospettato temperamento dell'accezione soggettiva del processo amministrativo non si concretizzerebbe affatto in una “rivoluzione”, implicando semplicemente una meno rigida applicazione dei criteri da cui sia possibile desumere la sussistenza dell'interesse qualificato, che pure però deve sussistere, seppur con un “grado” di soggettivizzazione meno forte.

Queste ricostruzioni dottrinali sembrano essere state recepite in alcune recenti sentenze. Non mancano infatti delle pronunce che aprono alla possibilità di riconoscere la legittimazione al ricorso ai cittadini in quanto tali, singolarmente considerati o informalmente raggruppati, a prescindere da un pregresso fenomeno di entificazione. Alcune di esse, nel sottolineare lo stretto rapporto tra interesse diffuso alla tutela ambientale e singolo individuo, riconoscono la legittimazione a ricorrere a ciascun residente avverso autorizzazioni per la realizzazione di impianti inquinanti, programmi e piani di bonifica, o comunque provvedimenti potenzialmente lesivi di una determinata risorsa ambientale.

²¹⁷ M. NIGRO, *op. cit.*, p. 77.

Ad esempio, rilevante è la sentenza 13 settembre 2010, n. 6554, del Consiglio di Stato, sez. VI²¹⁸. Tale decisione ha confermato la pronuncia con cui il T.A.R. Toscana, accogliendo le doglianze presentate sia da un'associazione ambientalista priva del provvedimento di individuazione ministeriale *ex art.* 13 L. 349/1986 sia da un privato cittadino, aveva annullato un permesso di costruire in area vincolata adottato in assenza del necessario nulla-osta paesaggistico soprintendentizio. In questa occasione il giudice d'appello non solo ribadisce che le associazioni minori e i comitati minori possono accedere al giudizio a tutela dell'ambiente, ma afferma che perfino il privato cittadino che agisca *uti singulus* può vantare di una legittimazione attiva nei confronti di provvedimenti potenzialmente lesivi di qualificati interessi ambientali. Il ragionamento muove dal consolidato criterio della *vicinitas*, il collegamento dell'interessato con il territorio oggetto di intervento, in unione con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che auspica ad uno sviluppo democratico della società civile a livello volontario. Significativo appare l'utilizzo del criterio dello stabile collegamento con il territorio per superare le interpretazioni restrittive che estromettono i singoli dal giudizio.

Anche nel caso oggetto della successiva sentenza del 18 aprile 2012, n. 2234, del Consiglio di Stato, sez. V, i ricorrenti in primo grado erano, oltre Legambiente e altre associazioni minori, delle persone fisiche. Innanzitutto, il Collegio rileva, in linea generale, che, secondo i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa nella materia dell'ambiente, in aggiunta al titolo legale di legittimazione esiste un titolo legittimante di matrice giurisprudenziale, nei confronti di associazioni ed enti, di carattere locale, i quali "*perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa*"²¹⁹. Per quanto riguarda, invece, le persone fisiche ricorrenti, viene confermata la motivazione del giudice di primo grado che ne ha riscontrato positivamente la legittimazione ad agire sul rilievo che "*tutte hanno comprovato di abitare in prossimità del cementificio in questione per cui deve ritenersi sussistente nella specie il requisito della c.d. vicinitas*". Si aggiunge inoltre che, proprio con riguardo alla questione della legittimazione in capo a semplici cittadini ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente, il requisito della

²¹⁸ Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc. 3-4, pp. 528-530, con nota di A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*

²¹⁹ Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, punto 6.2.1.

vicinitas va inteso in senso ampio, “*per le intuibili ricadute sulla qualità della vita astrattamente implicate da iniziative e progetti industriali obiettivamente incidenti sul contesto ambientale interessato, per cui ciò che rileva è non solo e non tanto la vicinanza geografica del cittadino ricorrente, ma più specificamente la possibilità di risentire delle esternalità negative del progetto medesimo.*”²²⁰

Si tratta di un orientamento ancora in *itinere*, che sembra delineare il progressivo formarsi di una posizione legittimante l'accesso al giudice amministrativo, definita “*uti civis*”, come posizione riconosciuta in capo ai singoli cittadini, in quanto membri della società civile e protagonisti attivi della realizzazione dell'interesse generale come interesse della collettività. Nonostante la maggior parte della giurisprudenza sia ancora restia ad accogliere questa interpretazione, poiché tende verso un modello di giurisdizione oggettivo, il dibattito è ormai stato instaurato, stimolando l'assegnazione anche ai singoli cittadini di un ruolo partecipativo nell'esercizio della funzione pubblica.

4.2. Funzione sussidiaria della legittimazione in materia ambientale

Il richiamo alla sussidiarietà orizzontale ha introdotto nuove considerazioni sul tema della legittimazione in materia ambientale, arrivando a mettere in discussione i punti fermi finora raggiunti. Se, infatti, a seguito della qualificazione dell'ambiente come interesse diffuso, e quindi superindividuale, si è giunti a garantire l'accesso al giudizio alle associazioni ambientaliste dotate di determinati requisiti, la necessità di assicurare una effettiva tutela dell'ambiente ha portato la giurisprudenza ad ampliare sempre di più le maglie della legittimazione, riconoscendone la titolarità prima in capo ad organismi minori e poi in alcuni casi anche ai singoli.

A prescindere dalle future evoluzioni in tal senso, il principio di sussidiarietà orizzontale in materia ambientale, così come citato dalla dottrina e giurisprudenza analizzate nei paragrafi precedenti, ha comportato un rovesciamento della prospettiva. Infatti, se in generale tale principio ha sempre significato un intervento del soggetto pubblico solo laddove i soggetti privati non fossero stati in grado di svolgere le funzioni in modo adeguato, in materia ambientale parrebbe di assistere ad un ritorno in capo ai privati di funzioni che i soggetti pubblici stessi non possono svolgere. Questo “*elastico*”²²¹ della sussidiarietà spinge ad attribuire funzioni pubbliche a soggetti privati, nelle forme organizzative più diverse ma anche, in

²²⁰ Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, punto 6.2.2.

²²¹ A. FARÌ, *op. cit.*, p. 94.

alcuni casi, individualmente. Come sostiene Giglioni²²², la sussidiarietà orizzontale è un principio che appare idoneo a cogliere quel fenomeno sociale oramai sempre più diffuso che accerta l'incapacità delle forme organizzative pubbliche a saper rappresentare gli interessi sociali. Questa incapacità dell'amministrazione di tutelare e curare interessi pubblici conduce alla soluzione in qualche modo obbligata dell'intervento sostitutivo dei soggetti privati, individualmente o associati, nella logica della "*diffusione della funzione amministrativa*"²²³. L'intrinseca dinamicità introdotta dalla sussidiarietà consente di legittimare la rappresentanza degli interessi generali in capo a chi si attiva liberamente per assicurarne cura, permettendo anche l'attivazione di strumenti di tutela giurisdizionale.

In particolare, l'ambiente, come accennato già nel primo capitolo, al paragrafo 4, viene considerato il settore ideale di applicazione del suddetto principio, in ragione del fatto che quest'ultimo mira a valorizzare i cittadini che si prendono cura degli interessi generali sia come singoli che come associati. Il cittadino ha un interesse alla conservazione dell'ambiente, ma ha anche il dovere "*solidale*" di attivarsi a tutela del bene comune leso²²⁴. Un dovere che spetta a tutti e che trova la sua fonte costituzionale nell'articolo 2 Cost., con il richiamo ai doveri di solidarietà che spetta a ciascun uomo, come singolo e come associato. Questo aspetto solidaristico della tutela dell'ambiente è valorizzato dai principi contenuti negli artt. 3-ter e 3-quater cod. amb. che, come visto nel Capitolo I, paragrafo 3, rispettivamente impongono un dovere di protezione in capo ad ogni persona fisica o giuridica, pubblica o privata, ed enunciano il principio dello sviluppo sostenibile, "*(...) affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro*" (art. 3-quater, comma 3).

Ancora una volta, però, a partire dalla materia ambientale, le riflessioni elaborate vengono poi estese ad altre fattispecie che riguardano altrettanti interessi generali. Duret²²⁵ fa riferimento alla categoria dei beni comuni per indicare quei "*beni a fruizione diffusa*" che necessitano, secondo l'Autore, di una decisiva valorizzazione del ruolo attivo del cittadino, di potere e responsabilità.

²²² F. GIGLIONI, *op. cit.*, p. 92.

²²³ P. DURET, "*Taking commons seriously*": *spigolature su ambiente come bene comune e "legitimatío ad causam"* (*Taking "commons" seriously: gleanig about the environment as a common good and "legitimatío ad causam"*), in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2013, fasc. 1, pp. 65 e ss.

²²⁴ M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 74.

²²⁵ P. DURET, *op. cit.*, p. 100.

Si è visto, inoltre, che le problematiche affrontate dal nostro ordinamento sono le stesse emerse a livello globale e comunitario: in tutti i casi il diritto ambientale ha spinto alla ricerca di nuovi istituti giuridici processuali, comportando la necessità di modificare la disciplina tradizionale e dando origine a nuove riflessioni sulla tutela dei valori sociali. In tutti i casi il percorso intrapreso non ha raggiunto una risposta definitiva, poiché le esigenze sempre più avvertite di tutelare l'ambiente generano l'emersione di nuovi e ulteriori rimedi giuridici.

Questo “*traboccamento delle suggestioni*” del diritto ambientale testimonia il suo “*ruolo-sonda*”, la sua capacità anticipatrice, quale incubatore di nuove soluzioni destinate a diffondersi nel diritto amministrativo *tout court*²²⁶.

²²⁶ P. DURET, *ivi*.

CAPITOLO IV

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA

1. Il criterio del “doppio binario” come principio prevalente e consolidato: Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020

Con la sentenza del 20 febbraio 2020, n. 6, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha risposto al seguente quesito, sollevato dalla Sezione VI con l'ordinanza n. 7208 del 23 ottobre 2019: se alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, fermo il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c., possa ancora sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, o se sia piuttosto necessaria, a tali fini, una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore.

Oggetto del giudizio era la legittimità dei provvedimenti emanati dalla Banca d'Italia con i quali veniva disposta la risoluzione di alcuni istituti di credito, a causa del ritenuto stato di dissesto in cui essi si trovavano, ai sensi del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180²²⁷, nonché degli ulteriori provvedimenti conseguenti.

Il ricorso era stato promosso da un gruppo di singoli risparmiatori già titolari di azioni o di obbligazioni emesse dagli istituti di credito in questione, titoli il cui valore è stato azzerato a seguito dei provvedimenti impugnati. Tra i ricorrenti vi era anche Codacons, associazione iscritta nello speciale elenco delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del consumo²²⁸, la quale ha come fine statutario quello di proteggere, anche attraverso azioni in giudizio, i diritti e gli interessi dei consumatori e dei risparmiatori. Il contenzioso si riferisce dunque al settore bancario e l'interesse azionato riguarda l'ambito della tutela dei consumatori.

In primo grado il T.A.R. Lazio²²⁹ aveva dichiarato inammissibile il ricorso per quanto riguarda la posizione dell'associazione Codacons, ritenendola non legittimata a proporlo. Infatti, sebbene Codacons risulti iscritta nello speciale elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, tale normativa non prevede espressamente che le associazioni in questione siano abilitate ad esperire azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo. In secondo luogo, venivano respinte nel merito anche le

²²⁷ Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, di attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

²²⁸ Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

²²⁹ T.A.R. Lazio, sez. II, 7 gennaio 2017, n. 165.

richieste dei singoli risparmiatori, ritenendo che l'operazione fosse stata legittimamente attuata.

Sia l'associazione sia i singoli risparmiatori hanno impugnato la sentenza, deducendo a supporto del gravame una serie di motivi, volti anzitutto a contestare il capo della sentenza che ha dichiarato il difetto di legittimazione in capo all'associazione stessa.

In sede d'appello il Consiglio di Stato ha rilevato come la pronuncia del giudice di primo grado trovasse il proprio riferimento nella sentenza, della sezione VI, del 21 luglio 2016 n. 3303. In quest'ultima decisione è stato sostenuto che nell'attuale ordinamento non sarebbe più in vigore la regola di origine giurisprudenziale del cd. doppio binario, secondo la quale le associazioni, ove presentino determinati requisiti, sono legittimate di per sé, ovvero a prescindere da quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, ad impugnare i provvedimenti che ritengano lesivi degli interessi diffusi. Tale regola sarebbe stata sostituita da un principio di tassatività, per cui la legittimazione degli enti esponenziali è eccezionale e sussiste nei soli casi espressamente previsti dalla legge, fra i quali non rientrerebbe quello in esame.

La Sezione rimettente, viceversa, ha ritenuto tuttora sostenibile l'orientamento tradizionale secondo il quale la legittimazione a proporre il ricorso, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, sussiste anche in capo a tutte le associazioni che rispondano a determinati criteri. Secondo il Collegio rimettente *“tale indirizzo appare più consono ai valori espressi dalla Carta costituzionale (...). Si osserva ancora che, ragionando nei termini opposti, propri dell'indirizzo restrittivo di cui si è detto, si rischierebbe, in ultima analisi, di rimettere alla discrezionalità del legislatore ordinario la tutela in giudizio di interessi di notevole peso e valore sociale, con evidente limitazione dell'effettività della tutela garantita dall'art. 24 Cost. Gli interessi coinvolti, infatti, riguardano settori come l'ambiente, la salute, ovvero, come in questo caso, la stabilità dei mercati finanziari, che i singoli potrebbero proteggere solo agendo in forma associata, con una modalità che del resto è pienamente consona allo spirito dell'art. 2 Cost, che riconosce e garantisce le “formazioni sociali” come luogo in cui la personalità dei singoli va a manifestarsi”*²³⁰.

Verificatasi quindi una situazione di contrasto tra le Sezioni, è stata rimessa la questione all'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art. 99 del c.p.a.²³¹.

²³⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, p. 7.

²³¹ Ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a.: *“La sezione cui è assegnato il ricorso, se rileva che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo o possa dare luogo a contrasti giurisprudenziali, con*

Il giudice, innanzitutto, ricostruisce il tormentato percorso che ha portato alla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel nostro ordinamento, descritto nel Capitolo III.

Fin dagli anni '70 del secolo scorso, la protezione di queste posizioni giuridiche adespote è stata assicurata attraverso il riconoscimento della legittimazione in capo ad enti dotati di alcuni requisiti giurisprudenzialmente individuati. Successivamente, in materia ambientale è intervenuto il riconoscimento legislativo per le associazioni individuate in base all'art. 13 della legge n. 349 del 1986. Da qui il dibattito circa la tassatività o meno della legittimazione. Il prevalente orientamento giurisprudenziale è fondato sul criterio del c.d. "doppio binario", che consente al giudice di verificare in concreto la legittimazione delle associazioni non riconosciute sulla base di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (è la c.d. *vicinitas*).

Rileva il collegio che il fondamento teorico di queste ricostruzioni deriva dal carattere sociale e non esclusivo del godimento del bene correlato a questi interessi, che sono perciò riferibili ad una collettività o a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruitori dell'ambiente, consumatori, utenti, etc.).

Successivamente, il Consiglio di Stato analizza le critiche alla tesi del doppio binario sollevate dalla Sezione VI, con sentenza del 21 luglio 2016 n. 3303.

In tale occasione, si è in primo luogo dubitato della persistente validità e attualità dell'elaborazione giurisprudenziale sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste. Si è infatti sostenuto che in una prima fase, a fronte di un ordinamento ancora non adeguato alle emergenti istanze di tutela degli interessi meta-individuali, il ruolo degli enti esponenziali è stato determinante perché ha consentito a questi interessi di essere tutelati in giudizio. Successivamente, tuttavia, l'esigenza di supplire alla carenza del sistema di tutela si è via via attenuata, perché il legislatore ha progressivamente preso atto delle esigenze di cambiamento e ha iniziato a prevedere, introducendole per legge, forme e modalità specifiche di tutela. Sempre più spesso, quindi, la legittimazione ad agire delle associazioni trova espresso

ordinanza emanata su richiesta delle parti o d'ufficio può rimettere il ricorso all'esame dell'adunanza plenaria. L'adunanza plenaria, qualora ne ravvisi l'opportunità, può restituire gli atti alla sezione."

riconoscimento in una puntuale disciplina normativa: per tale ragione viene affermata l'esistenza di una nuova e più matura "tassatività" delle azioni esperibili.

L'Adunanza plenaria non condivide questa lettura interpretativa e ritiene che il percorso compiuto dal legislatore sia stato piuttosto contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha dato protezione giuridica agli interessi diffusi. In altri termini, l'evoluzione del dato normativo positivo non può essere letta in una chiave di diminuzione della tutela. Infatti, gli interventi normativi come quello della legge n. 349/1986 in materia ambientale, devono essere letti come l'emersione nel diritto positivo dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi, secondo lo schema già delineato in via generale dalla giurisprudenza, e in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più attenta ed evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. Prosegue l'Adunanza Plenaria: *“ Ma ciò che forse è ancora più significativo è il silenzio del legislatore sul generale tema della tutela degli interessi collettivi, che testimonia più di ogni altro elemento la stabilità e la profonda condivisione di un orientamento che da ormai un cinquantennio caratterizza l'approccio giurisprudenziale, e che è del tutto incompatibile con l'affermazione di un opposto principio di tipizzazione ex lege, soggettiva o oggettiva, della legittimazione a ricorrere o delle azioni esperibili, in controtendenza con l'orientamento “storico” della giurisdizione amministrativa di selezione degli interessi giuridicamente rilevanti, e perciò necessariamente tutelabili, nel confronto dinamico con il potere pubblico”*²³²

Il secondo argomento utilizzato dalla sentenza del 2016 è ricavato dal generale divieto di sostituzione processuale sancito dall'art. 81 del Codice di procedura civile. Alla luce di tale norma non può essere consentita una forma di legittimazione processuale straordinaria e generalizzata priva di base legislativa. Ogni affermazione di legittimazione ad agire, per avere fondamento, deve trovare in ogni singolo caso una base normativa positiva.

Per quanto riguarda questa seconda critica, l'Adunanza Plenaria chiarisce, innanzitutto, che l'interesse diffuso è un interesse che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, dato che è posto in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri. L'interesse sostanziale del singolo, in

²³² Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, punto 5.2.3.

quanto componente individuale del più ampio interesse diffuso, non può essere qualificato come situazione sostanziale “*personale*” suscettibile di tutela giurisdizionale. È solo proiettato nella dimensione collettiva che l’interesse diviene suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell’interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria. Perciò deve escludersi che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un “*diritto*” di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna.

La concreta questione sottoposta all’Adunanza riguarda, tuttavia, un caso concernente la tutela consumeristica. Secondo la sentenza del Consiglio di Stato del 21 luglio 2016 n. 3303, le norme di settore, e in particolare gli articoli 139 e 140 del Codice del consumo, escluderebbero l’esperibilità dell’azione di annullamento da parte di Codancos. Mancherebbe, dunque, nella materia della tutela consumeristica una norma che abiliti le associazioni ad agire dinanzi al giudice amministrativo.

Ritiene, invece, l’Adunanza plenaria che nemmeno questo argomento sia in grado di incidere sull’attualità e validità della lunga elaborazione giurisprudenziale assolutamente prevalente, e in effetti consolidata.

Infatti, l’esplicito riconoscimento per via legislativa di alcune azioni civilistiche, come quelle indicate negli artt. 139 e 140 cod. cons. (poi abrogati e sostituiti dalle previsioni del nuovo Titolo VIII *bis* c.p.c. sulla nuova azione di classe e sull’azione inibitoria collettiva²³³), non ha eliminato, secondo il Supremo Consesso, la possibilità dell’azione giurisdizionale amministrativa. Anzi proprio la conformazione della nuova *class action* civilistica, non più riservata ai soli consumatori, ma esperibile, ai sensi dell’art. 840 bis, comma 1, c.p.c., da tutti coloro che lamentano una violazione di diritti individuali omogenei, rivela l’esistenza di un processo di espansione verso la dimensione collettiva²³⁴.

In conclusione, la tenuta del diritto vivente sulla tutela degli interessi diffusi non è messa in dubbio. Deve quindi ritenersi che un’associazione di utenti o consumatori, iscritta nello speciale elenco previsto dal Codice del consumo oppure che sia munita dei requisiti individuati dalla giurisprudenza per riconoscere la legittimazione delle

²³³ Titolo introdotto dalla L. 12 aprile 2019, n. 31.

²³⁴ S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*, Nota a Cons. Stato Ad. Plen. 20 febbraio 2020 n. 6, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 520-528.

associazioni non iscritte, sia abilitata a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità. La legittimazione, in altri termini, si ricava o dall'espresso riconoscimento del legislatore o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza.

Viene quindi formulato il seguente principio di diritto: *“Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso”*²³⁵.

La sentenza del 2020 esaminata è rilevante sotto molti punti di vista. Innanzitutto, perché la disciplina a tutela dell'ambiente viene richiamata in occasione di una fattispecie inerente ad una materia ben diversa, quale quella dei consumatori. Come anticipato nel Capitolo III, al par. 3, i risultati raggiunti sul tema della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste vengono ormai utilizzati e richiamati anche in altri settori. Viene infatti evidenziato nella pronuncia che la teoria del doppio binario ha raggiunto stabilità e profonda condivisione nell'ordinamento, in quanto rappresentante un orientamento storico della giurisprudenza amministrativa. In quanto frutto di una lunga elaborazione giurisprudenziale prevalente e consolidata, essa non può essere messa in dubbio.

In secondo luogo, l'Adunanza plenaria afferma che l'introduzione di atti normativi, come quelli in materia ambientale, volti ad attribuire per via legislativa la legittimazione ad alcuni enti, non può in alcun modo essere letta come l'affermazione dell'esistenza di un nuovo principio di tassatività, perché ciò comporterebbe una diminuzione del livello di tutela. Al contrario, questi interventi sono prova della consapevolezza dell'ordinamento dell'esistenza del diritto vivente a tutela degli interessi diffusi, secondo una linea di progressivo innalzamento delle tutele.

Nel caso concreto, viene ribadita l'esistenza di una posizione legittimante delle associazioni di consumatori come posizione a carattere generale, che prescinde da un'espressa disposizione normativa in quanto può sussistere non solo ove legislativamente prevista, per esempio dalle disposizioni del Codice del consumo, ma può estendersi anche oltre, nei riguardi, per esempio, di quelle associazioni che

²³⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, punto 9.

posseggano i requisiti di legittimazione individuati dalla giurisprudenza amministrativa in materia ambientale. La “*specialità*” delle azioni normativamente e tassativamente previste viene, quindi, sempre a presupporre a monte la “*generalità*” della legittimazione a ricorrere delle associazioni per la tutela dell’interesse superindividuale di cui le stesse sono portatrici²³⁶.

Secondo Franca²³⁷, gli argomenti sostenuti dall’Adunanza Plenaria sono giustificati sulla base di altre due considerazioni. In primo luogo, in quanto viene sottolineata l’importanza degli orientamenti giurisprudenziali nel disporre l’attuazione degli articoli 2 e 118 Cost.; nonostante il ruolo fondamentale dell’intermediazione legislativa, l’interpretazione giurisprudenziale rende vitali tali disposizioni, impedendo la loro pietrificazione. Inoltre, l’impostazione del giudice si mostra coerente col principio di effettività della tutela, nella misura in cui evita una selezione eccessivamente restrittiva all’accesso alla tutela giurisdizionale, che si avrebbe laddove si consentisse di agire in giudizio solo alle associazioni incluse nel novero di quelle legittimate *ex lege*.

2. La sussidiarietà e l’estensione oggettiva: Cons. Stato, sez. IV, n. 36/2014²³⁸

Questa pronuncia risponde all’appello sollevato da SITAS (Società iniziative turistiche agricole sarde s.r.l.) avverso la sentenza con la quale il T.A.R. Sardegna²³⁹ ha in parte dichiarato inammissibile, in parte rigettato e per il resto accolto il ricorso proposto da Italia Nostra Onlus. L’impugnazione era rivolta, in particolare, a far valere l’illegittimità di una pluralità di atti adottati dal Comune di Teulada, inerenti a piani di lottizzazione turistico-ricettivo-residenziale in località Capo Malfatano.

La sentenza impugnata non ha ritenuto fondata la contestazione della legittimazione attiva della associazione ricorrente, poiché Italia Nostra ha ottenuto la formale classificazione quale “*associazione di protezione ambientale a carattere nazionale*”, ai sensi dell’art. 13 l. n. 349/1986.

Avverso la sentenza n. 91/2012, la SITAS e il Comune di Teulada hanno proposto appello, riproponendo una pluralità di eccezioni, tra cui l’inammissibilità del ricorso proposto in primo grado da Italia Nostra. Anche quest’ultima ha proposto appello

²³⁶ S. MIRATE, *op. cit.*, p. 106.

²³⁷ S. FRANCA, *Il 'doppio binario' di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*, Nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 1030-1051.

²³⁸ Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36.

²³⁹ T.A.R. Sardegna, sez. II, 6 febbraio 2012, n. 9.

incidentale, proponendo una serie di motivi volti a censurare nel merito la sentenza impugnata.

In secondo grado i motivi di inammissibilità del ricorso dell'Associazione Italia Nostra vengono respinti, a seguito di una lunga e approfondita indagine sull'esatta posizione giuridica attribuita dall'ordinamento alle associazioni (e nel caso di specie, alle associazioni ambientaliste) nel processo amministrativo.

In primo luogo, viene affermato che l'art. 24 Cost., che sancisce il diritto alla tutela giurisdizionale per le posizioni di diritto soggettivo ed interesse legittimo, resta legato, nel suo dato letterale, alla elaborazione dogmatica presente al momento di redazione del testo della Costituzione, essendosi preferito il riferimento ad "*interessi legittimi*", in luogo di "*interessi giuridicamente protetti*". Ciò, però, nella convinzione, secondo il giudice, che fosse opportuno affidare alla giurisprudenza la concretizzazione del significato di "*interesse legittimo*", adeguando la figura (e la connessa esigenza di tutela) all'evolversi del contesto storico-sociale.

Quanto alla tutela degli interessi non individuali si è, nel tempo, delineata la convinzione della impossibilità di tutelare gli stessi unicamente nel caso di occasionale coincidenza con un interesse legittimo del singolo. Per tale ragione l'ordinamento ha previsto sia un migliore e più ampio perimetro della legittimazione attiva degli enti esponenziali, sia l'attribuzione *ex lege* della legittimazione attiva ad associazioni aventi scopi di tutela di particolari delicati valori, costituzionalmente garantiti (quali l'ambiente, la concorrenza), sia infine l'attribuzione di legittimazione, in deroga all'art. 81, c.p.c., a singoli cittadini, come nel caso degli elettori che possono "*far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia*", *ex art. 9, d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267*²⁴⁰. Come anche affermato in un parere dal Palazzo Spada, "*l'ente esponenziale è lo 'strumento' elaborato dalla giurisprudenza per consentire la giustiziabilità dei c.d. 'interessi diffusi'*"²⁴¹.

In seguito, viene ribadita la differenza tra gli interessi collettivi e gli interessi diffusi. Mentre nel primo caso si fa riferimento a una posizione giuridica propria di un ente, al contrario la definizione di interessi diffusi denota interessi latenti nell'ordinamento, che si presentano adespoti, indifferenziati, ontologicamente omogenei, e la cui "*selezione*" (individuazione e conseguente attribuzione di tutela) deriva dal riconoscimento di valori imprescindibili dello Stato.

²⁴⁰ C.d. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

²⁴¹ Cons. Stato, comm. spec., 26 giugno 2013, n. 3014, punto 4.6.

In tal senso, per un verso l'ordinamento giuridico seleziona, a livello costituzionale valori ai quali assicura un'ampia tutela (ad esempio, paesaggio e salute negli artt. 9 e 32 Cost.); per altro verso, non solo riconosce il diritto di associazione (art. 18 Cost.), ma indica ora alle organizzazioni territoriali che compongono la Repubblica anche il compito di *“favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini”*, e ciò al fine costituzionalmente dichiarato di utilizzare le associazioni così formatesi *“per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”* (art. 118, ult. co. Cost.).

La selezione dei valori, dunque, non determina solo la cura di interessi pubblici affidati a Pubbliche Amministrazioni, ma individua *“beni o valori comuni”*, la cui gestione e tutela ben può essere affidata alla cura di organizzazioni di cittadini, debitamente costituite e riconosciute (ove previsto) in relazione ai poteri che l'ordinamento intende loro conferire. La libertà di associazione, dunque, se costituisce la prima delle garanzie dei diritti inviolabili dell'uomo *“nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”* (art. 2 Cost.), presenta ora, per così dire, un *“versante attivo”*, poiché essa si concretizza oggi nella costituzione di soggetti che partecipano attivamente alle *“attività di interesse generale”*, e dunque alla tutela di valori costituzionalmente garantiti. È in questo quadro costituzionalmente definito che devono essere letti ed interpretati, gli interventi normativi come, ad esempio, l'art. 310 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che attribuiscono la legittimazione alle associazioni.

L'associazione non costituisce, dunque, solo una libera aggregazione di cittadini *“avvertiti”* o *“sensibili”*, che esprimono un interesse culturale o che comunque individuano forme di esplicazione della propria personalità. Tale associazione, invece, partecipa ad *“attività di interesse generale”*, nelle forme e limiti previsti dall'ordinamento, per espresso riconoscimento costituzionale. E tale *“partecipazione”* ben può comprendere la tutela di *“interessi generali”* o *“diffusi”*. Interessi questi ultimi che trovano oggi proprio nell'art. 118, ult. co., Cost, la propria *“emersione”*.

Solo nel quadro complessivo così come delineato, alla luce dei valori costituzionalmente garantiti e del principio di sussidiarietà orizzontale, può essere condivisa la giurisprudenza che riconosce la legittimazione attiva anche a *“comitati spontanei”*, oppure a *“sodalizi che, pur se articolati, o non possiedono strutture locali perseguano nel loro oggetto statutario ed in modo non occasionale obiettivi*

quali la tutela dell'ambiente, della salute, della qualità della vita delle popolazioni residenti"²⁴².

La definizione così effettuata del ruolo delle associazioni comporta, secondo il giudice amministrativo, una diversa considerazione delle condizioni dell'azione.

Infatti, se il fondamento dell'attribuzione della legittimazione deve essere individuato nella "*materia*" in ordine alla quale l'associazione esplica la propria attività, in attuazione dell'art. 118 Cost., appare allora evidente come sia, per così dire, più "*ampio*" l'ambito di tale legittimazione, non collegandosi essa alla "*angusta*" titolarità di una posizione soggettiva, bensì ad una materia e ad un valore costituzionalmente garantito.

Come affermato più volte dalla giurisprudenza²⁴³, in materia ambientale l'oggetto della tutela "*lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano*" come il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo; esso è "*un bene pubblico che non è suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme*"²⁴⁴.

Nel caso di specie, l'oggetto della controversia riguarda la legittimità di alcuni atti di pianificazione territoriale. L'urbanistica, e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà. In funzione di uno sviluppo armonioso del territorio, è necessario tener conto sia delle effettive esigenze di abitazione della comunità e delle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è anche funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

L'ambiente, dunque, costituisce inevitabilmente l'oggetto anche dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia. Specularmente, l'esercizio dei già menzionati poteri di pianificazione non può non tener conto del "*valore ambiente*", al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza dei singoli individui, delle comunità, delle attività

²⁴² Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, p. 24.

²⁴³ Ad esempio, nella sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554.

²⁴⁴ Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, p. 25.

economiche. Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, localizzazione di opere pubbliche o quelli autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente, ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "*ambiente*", in relazione alla quale si definisce e perimetra la legittimazione delle predette associazioni.

Da qui, il rigetto delle eccezioni di inammissibilità e irricevibilità sollevate in relazione al ricorso proposto da Italia Nostra Onlus.

Nella sentenza in commento si evidenzia il rilievo che hanno assunto nell'ordinamento le associazioni ambientaliste per la tutela degli interessi diffusi legati all'ambiente. Il ruolo loro attribuito può derivare sia da un riconoscimento legislativo, sia da un'operazione ermeneutica. In quest'ultimo caso è necessario però individuare dei criteri attraverso i quali sia possibile differenziare il portatore di interesse diffuso rispetto al *quisque de populo*, legittimandolo all'azione giurisdizionale. Secondo l'approccio argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, il fondamento per allargare la tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali va ricercato direttamente nelle norme costituzionali. In primo luogo, la libertà d'associazione, prevista dall'art. 18 Cost., oltre che gli articoli 9 e 32 che tutelano il paesaggio e la salute. Ma un'importanza fondamentale è attribuita soprattutto all'art. 118, comma 4, che, nel prevedere un *favor* verso "*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati*", attribuisce al principio di libertà di associazione un "*versante attivo*".

Il principio di sussidiarietà orizzontale diviene allora la principale norma di riferimento per attribuire la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste, perché favorisce la partecipazione di queste ultime alle attività di interesse generale. In caso di incertezza, l'art. 118 Cost. implica l'affermazione della possibilità di impugnare un provvedimento amministrativo da parte di un ente rappresentativo di cittadini associati, in quanto si tratta di realtà che i pubblici poteri debbono promuovere, non ostacolare. L'ordinamento deve preferire il coinvolgimento diretto dei singoli e dei gruppi sociali liberamente costituiti, in quanto chiamati in prima persona a cogestire la funzione amministrativa²⁴⁵.

²⁴⁵ F. ROMANO, *La legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente: verso una rivisitazione del sistema processuale amministrativo*, Nota a Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, fasc. 3, pt. 1, pp. 552-572.

Il giudice ribadisce quindi che la libertà di associazione si concretizza, oggi, attraverso la lettura delle norme costituzionali, nella costituzione di soggetti che partecipano attivamente alle attività di interesse generale, tra le quali può essere compresa anche la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi.

Un'altra questione affrontata in questa pronuncia riguarda l'ambito di estensione della legittimazione, ovvero se le associazioni ambientaliste siano legittimate ad impugnare solo atti in materia ambientale, *stricto sensu* intesa, o anche provvedimenti che attengano alla materia urbanistica, del paesaggio o dei beni culturali.

A tal riguardo il Consiglio di Stato accoglie una nozione ampia della materia ambientale, perché solo attraverso un'interpretazione estensiva che comprenda il patrimonio culturale, storico e artistico, il paesaggio urbano e la qualità della vita, è possibile raggiungere una tutela giurisdizionale effettiva. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste ha quindi un ambito molto ampio, posto che si collega ad una materia e ad un valore costituzionalmente garantiti.

L'ambiente, quindi, costituisce inevitabilmente l'oggetto anche dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia. Di conseguenza, anche gli atti emanati in materia urbanistica, nella misura in cui possono comportare un danno per l'ambiente, possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste. In questo senso, secondo Romano²⁴⁶, l'ampiezza della legittimazione delle associazioni ambientaliste consente che l'ambito di esperibilità del ricorso sia più ampio rispetto a quello valevole per il singolo cittadino titolare di interesse legittimo.

3. I diversi approcci della Corte di Giustizia nell'attuazione della Convenzione di Aarhus

3.1. Accesso alla giustizia contro gli atti delle istituzioni: CGUE, cause riunite C-404/12 e C-405/12²⁴⁷

La sentenza, citata nel Capitolo II, par. 2, tratta la questione dell'attuazione all'interno dell'ordinamento europeo del c.d. terzo pilastro di Aarhus, che impone di garantire l'accesso ai rimedi amministrativi e giurisdizionali ai "*membri del pubblico*" tra cui, in particolare, le ONG.

²⁴⁶ F. ROMANO, *ivi*.

²⁴⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 15 gennaio 2015, cause riunite C-404/12 e C-405/12, Consiglio e Commissione vs Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe.

Essa è stata emanata in risposta all'impugnazione con la quale il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea hanno chiesto l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione Europea nel caso *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe c. Commissione*²⁴⁸.

La causa oggetto della pronuncia del Tribunale era stata proposta da due associazioni di diritto olandese: la Stichting Natuur en Milieu, con sede a Utrecht (Paesi Bassi), che ha come obiettivo la tutela dell'ambiente, e la Pesticide Action Network Europe, con sede a Londra (Regno Unito), che si dedica alla lotta contro l'impiego di antiparassitari chimici.

Le due fondazioni avevano chiesto alla Commissione di procedere al riesame interno del regolamento n. 149/2008, in base all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 (c.d. regolamento di Aarhus)²⁴⁹. La Commissione ha successivamente emanato due decisioni con le quali ha rigettato, per irricevibilità, le richieste presentate, sulla base del rilievo che il regolamento n. 149/2008 non configura un provvedimento di portata individuale e che, pertanto, non può essere considerato un "atto amministrativo" ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1367/2006²⁵⁰. Di conseguenza, non può essere oggetto della procedura di riesame interno prevista al successivo articolo 10.

Avverso tali decisioni le due associazioni di diritto olandese hanno presentato ricorso davanti al Tribunale dell'Unione Europea, per chiederne l'annullamento. In particolare, le ricorrenti contestavano alla Commissione di essere incorsa in un errore di diritto per aver qualificato il regolamento n. 149/2008 quale atto di portata generale, non valutabile quale atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1367/2006 e, quindi, non idoneo ad essere oggetto di una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

Questo motivo è stato respinto dal Tribunale che, tuttavia, ha accolto la domanda di annullamento delle decisioni controverse, basando il proprio ragionamento sulla

²⁴⁸ Tribunale dell'Unione Europea, sez. VII, del 14 giugno 2012, causa T-338/08.

²⁴⁹ L'art. 10 del regolamento n. 1367/2006 disciplina la "Richiesta di riesame interno degli atti amministrativi" e afferma che "Qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfa i criteri di cui all'articolo 11 può presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo".

²⁵⁰ Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1367/2006, per "atto amministrativo" si intende "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".

illegittimità dell'art. 10, par. 1 del regolamento n. 1367/2006 per incompatibilità con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

Dopo aver ricordato, ai punti 51 e 52 della sentenza impugnata, che, al pari di qualunque altro accordo internazionale di cui sia parte l'Unione, la Convenzione di Aarhus prevale sugli atti di diritto derivato, il Tribunale ha precisato che il giudice dell'Unione può procedere all'esame della validità di una disposizione di un regolamento alla luce di un accordo internazionale solo se non vi si oppongano la sua natura e la sua struttura e se, inoltre, le sue disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise.

Al successivo punto 54, si afferma inoltre che il giudice dell'Unione deve procedere al controllo della legittimità di un regolamento con riferimento ad un accordo internazionale, qualora tale regolamento sia inteso a dare attuazione ad un obbligo imposto da tale accordo alle istituzioni dell'Unione. Tali criteri, secondo il Tribunale, sono soddisfatti nel caso di specie, dal momento che il regolamento n. 1367/2006 è stato adottato per adempiere gli obblighi internazionali dell'Unione derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di cui trattasi, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, nonché dal considerando 18 di detto atto normativo²⁵¹.

Per tale ragione, al punto 83 della sentenza impugnata viene dichiarato che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 non è compatibile con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, nella parte in cui prevede una procedura di riesame interno unicamente per un "*atto amministrativo*", definito dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come "*qualsiasi provvedimento di portata individuale*".

Il Consiglio e la Commissione si sono, quindi, rivolti alla Corte di Giustizia europea chiedendo di annullare la sentenza di primo grado. In seguito, anche le ricorrenti hanno presentato un'impugnazione incidentale, deducendo che il Tribunale è incorso in un errore di diritto non riconoscendo all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus un effetto diretto.

²⁵¹ Recita l'art. 1, paragrafo 1, del regolamento 1367/2006: "*L'obiettivo del presente regolamento è quello di contribuire all'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, di seguito denominata «convenzione di Aarhus», stabilendo le regole per applicare le disposizioni della convenzione alle istituzioni e agli organi comunitari (...)*". In base al considerando 18, "*L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus prevede l'accesso a procedure di ricorso di natura giurisdizionale e non avverso gli atti e le omissioni dei privati e delle pubbliche autorità che violano le norme di diritto ambientale. Le disposizioni sull'accesso alla giustizia dovrebbero essere compatibili con il trattato. In questo contesto, è opportuno che il presente regolamento si applichi esclusivamente agli atti e alle omissioni delle pubbliche autorità.*"

In primo luogo, la Corte di Giustizia rileva che, conformemente agli articoli 169, paragrafo 1, e 178, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, qualunque impugnazione, principale o incidentale, può unicamente tendere all'annullamento, totale o parziale, della decisione del Tribunale. Nel caso di specie, la Stichting Natuur en Milieu e la Pesticide Action Network Europe hanno ottenuto, dinanzi al Tribunale, l'annullamento delle decisioni controverse conformemente alla domanda proposta nei rispettivi ricorsi. La loro impugnazione incidentale, la quale, in realtà, tende unicamente ad ottenere una sostituzione della motivazione per quanto riguarda l'esame dell'invocabilità dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, non può, pertanto, essere accolta. Per tali ragioni l'impugnazione incidentale viene respinta in quanto irricevibile.

Per quanto riguarda invece le impugnazioni principali, il Consiglio e la Commissione deducono che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto laddove ha dichiarato che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus può essere invocato nell'ambito dell'esame della conformità con tale disposizione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

In secondo luogo, il Consiglio lamenta che, in ogni caso, il Tribunale ha commesso un errore nell'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, dichiarando che il regolamento n. 1367/2006 non è con essa compatibile.

A giudizio della Corte di Giustizia, in forza dell'articolo 300, paragrafo 7, CE (divenuto articolo 216, paragrafo 2, TFUE), gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le sue istituzioni e, conseguentemente, prevalgono sugli atti da esse emanati.

Tuttavia, la determinazione degli effetti delle disposizioni di un accordo internazionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, in assenza di esplicita disciplina nell'accordo medesimo, incombe ai giudici competenti e, in particolare, alla Corte, al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nell'Unione.

Ciò premesso, da costante giurisprudenza risulta che le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione relativa all'illegittimità di tale atto unicamente a condizione che, da un lato, ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, dall'altro, che tali disposizioni

risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise²⁵².

Per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, esso non contiene, secondo il giudice, alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso idoneo a disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli e non risponde, perciò, a tali criteri. Infatti, atteso che solo “*i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*” sono titolari dei diritti previsti dal suddetto articolo 9, paragrafo 3, tale disposizione è subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore.

È ben vero che la Corte ha altresì precedentemente dichiarato²⁵³ che, nel caso in cui l'Unione abbia inteso adempiere un obbligo particolare assunto nell'ambito di un accordi internazionali (si trattava, nella fattispecie, di accordi conclusi nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio) o qualora l'atto del diritto dell'Unione di cui trattasi rinvii espressamente a disposizioni precise di detti accordi, spetta alla Corte controllare la legittimità dell'atto di cui trattasi e degli atti adottati per la sua applicazione alla luce delle norme di tali accordi. Tuttavia, le suddette due eccezioni sono state giustificate unicamente in virtù delle peculiarità degli accordi che hanno dato luogo alla loro applicazione. Di conseguenza, non possono essere applicate nel caso oggetto della controversia.

Inoltre, risulta dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus che le parti contraenti dispongono di un ampio margine di discrezionalità in ordine alla definizione delle modalità di attuazione dei “*procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale*”.

Secondo la Corte di Lussemburgo non può ritenersi che, adottando il regolamento n. 1367/2006 che riguarda solo le istituzioni dell'Unione, quest'ultima avrebbe inteso attuare gli obblighi che derivano dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus rispetto ai procedimenti nazionali di natura amministrativa o giurisdizionale. Questi ultimi, infatti, allo stato attuale del diritto dell'Unione, rientrano essenzialmente nel diritto degli Stati membri.

²⁵² *Ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 3 giugno 2008, causa C-308/06, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri contro Secretary of State for Transport*.

²⁵³ Nelle sentenze: Corte di Giustizia dell'Unione Europea Del 22 Giugno 1989, causa 70/87, *Federation De L'industrie De L'huilerie De La Cee (Fediol) Contro Commissione Delle Comunità Europee*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 maggio 1991, causa C-69/89, *Nakajima All Precision Co. Ltd contro Consiglio delle Comunità europee*.

Emerge quindi che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel dichiarare che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus poteva essere invocato ai fini della valutazione della legittimità dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

Pertanto, la Corte ritiene di dover annullare la sentenza impugnata. Di conseguenza, per quanto riguarda il merito della domanda di annullamento delle decisioni controverse, il ricorso presentato dinanzi al Tribunale dalle fondazioni Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe viene respinto.

3.2. Accesso alla giustizia contro gli atti delle autorità nazionali: il caso c.d. Orso bruno²⁵⁴

Con questa sentenza, già citata nel Capitolo II, paragrafo 3, il giudice comunitario precisa alcuni profili riguardo gli obblighi europei che discendono dalla Convenzione di Aarhus, che devono essere rispettati dagli Stati membri. Essa riguarda in particolare l'interpretazione dell'art. 9, n. 3, della Convenzione e, quindi, la legittimazione delle associazioni ambientaliste.

La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta nell'ambito di una controversia fra il Lesoochranárske zoskupenie VLK, un'associazione di diritto slovacco costituita allo scopo di promuovere la difesa dell'ambiente, e il Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Ministero dell'Ambiente della Repubblica slovacca), in merito alla richiesta dell'associazione di essere riconosciuta "parte" nel procedimento amministrativo concernente la concessione di deroghe al regime di tutela di specie come l'orso bruno, l'accesso ad aree naturali protette ovvero l'impiego in tali aree di prodotti chimici. Il Ministero aveva respinto la richiesta nonché il reclamo amministrativo successivamente proposto dall'associazione contro detto rigetto. In seguito, lo zoskupenie VLK ha presentato ricorso giurisdizionale avverso entrambe le decisioni sostenendo, in particolare, che le disposizioni dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus avevano efficacia diretta.

In tale contesto il giudice nazionale si è rivolto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per chiedere se i privati, segnatamente le associazioni per la tutela dell'ambiente, quando intendono contestare una decisione che deroga a un regime di

²⁵⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande sezione, 8 marzo 2011, causa C-240/09.

tutela dell'ambiente come quello istituito dalla direttiva habitat²⁵⁵, possano trarre diritto di azione dall'ordinamento giuridico dell'Unione, avuto riguardo in particolare alle disposizioni dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus. In aggiunta, viene dubitata l'efficacia diretta di quest'ultima norma.

In primo luogo, la Corte di Lussemburgo ricorda che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni e gli Stati membri, in forza dell'attuale articolo 216, paragrafo 2. Ne consegue che la Convenzione di Aarhus e le sue disposizioni formano ormai parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Essa è stata ratificata anche dai singoli Stati membri, in virtù di una competenza ripartita; ne discende che la Corte è competente a tracciare la linea di demarcazione tra gli obblighi assunti dall'Unione e quelli che restano a carico esclusivo degli Stati membri e ad interpretare le disposizioni della Convenzione.

A questo punto bisogna stabilire se, nel settore cui si riferisce l'art. 9, n. 3, l'Unione abbia esercitato le sue competenze e adottato disposizioni per adempiere gli obblighi che ne derivano. Ove tale ipotesi non ricorra, gli obblighi che derivano dal tale norma continuerebbero a ricadere nel diritto interno degli Stati membri e spetterebbe ai giudici di detti Stati determinare, sulla base del diritto nazionale, se un singolo possa fondarsi direttamente sulle norme di tale accordo internazionale o, ancora, se i giudici medesimi debbano darvi attuazione d'ufficio.

Al contrario, qualora si constatasse che l'Unione ha esercitato le sue competenze e legiferato nel settore cui si riferisce l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus, troverebbe applicazione il diritto dell'Unione e spetterebbe alla Corte determinare se la disposizione dell'accordo internazionale in causa abbia efficacia diretta. Occorre dunque verificare se, nello specifico settore in cui rientra l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus, l'Unione abbia esercitato la sua competenza e adottato disposizioni per adempiere gli obblighi che ne derivano.

Al riguardo si deve rilevare anzitutto che l'Unione dispone, nel settore dell'ambiente, di una competenza esterna esplicita ai sensi del combinato disposto degli artt. 191, 192 e 193 TFUE.

La precedente giurisprudenza ha inoltre considerato che una questione specifica sulla quale l'Unione ancora non abbia legiferato, rientra nel diritto dell'Unione ove concerna un settore ampiamente coperto da tale diritto.²⁵⁶

²⁵⁵ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

²⁵⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. II, 7 ottobre 2004, causa C-239/03, punti 29-31.

Nel caso concreto, oggetto della causa principale è stabilire se un'associazione per la tutela dell'ambiente possa essere "parte" in un procedimento amministrativo concernente, segnatamente, la concessione di deroghe al regime di tutela di una specie come l'orso bruno. Ebbene, tale specie è menzionata dalla direttiva habitat, sicché essa è assoggettata a un regime di rigorosa tutela al quale è possibile derogare solo alle condizioni previste dalla medesima direttiva. Per tale ragione, si può affermare che la causa principale rientra nel diritto dell'Unione. Ne consegue che la Corte è competente ad interpretare le disposizioni dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus e, in particolare, a pronunciarsi sulla questione se queste ultime abbiano o meno efficacia diretta.

A questo punto, il giudice sostiene che una disposizione di un accordo internazionale concluso dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi dev'essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo alla sua lettera, nonché all'oggetto e alla natura di tale accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore.

È giocoforza constatare che l'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus non contiene alcun obbligo chiaro e preciso idoneo a regolare direttamente la situazione giuridica dei cittadini. Infatti, nella misura in cui solo "*i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*" sono titolari dei diritti previsti dal suddetto art. 9, n. 3, tale disposizione è subordinata, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore. Si deve tuttavia rilevare, secondo il giudice, che detta disposizione, benché redatta in termini generali, ha lo scopo di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente.

In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti.

Sotto tale profilo, come risulta da una giurisprudenza consolidata, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

“Pertanto, 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 Aarhus in una maniera che renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione. Ne risulta che, quando è in causa una specie protetta dal diritto dell’Unione, segnatamente dalla direttiva «habitat», spetta al giudice nazionale, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell’Unione, offrire un’interpretazione del proprio diritto nazionale quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati dall’art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus.”²⁵⁷

Il giudice di rinvio deve quindi interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell’art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus sia dell’obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione. Deve, quindi, permettere ad 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.

Alla luce di ciò, la Corte di Giustizia risolve le questioni pregiudiziali rispondendo che l’art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus non ha efficacia diretta nel diritto dell’Unione. Ciononostante, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali in conformità con gli scopi della suddetta convenzione sia dell’obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione.

4. Nuove forme di tutela: il caso Urgenda

Il caso Urgenda è, secondo Villari²⁵⁸, senza precedenti: per la prima volta, infatti, un giudice ha condannato un governo per non essersi impegnato a sufficienza nel proteggere la salute dei propri cittadini dai pericoli del cambiamento climatico.

La vicenda origina dal ricorso proposto contro lo Stato olandese dalla Fondazione Urgenda, una associazione nata nel 2008 al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile anche attraverso la lotta al cambiamento climatico.

²⁵⁷ Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Grande sezione, 8 marzo 2011, causa C-240/09, punti 49-50.

²⁵⁸ A. VILLARI, *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, p. 45 e ss.

Davanti alle Corti olandesi, la Fondazione agiva sia in nome proprio, sia in rappresentanza di 886 cittadini. La richiesta principale era quella di condannare lo Stato olandese per non aver adottato le misure necessarie a contrastare efficacemente il cambiamento climatico e, di conseguenza, di ordinare al Governo di adottare una politica ambientale più ambiziosa di quella vigente, che avesse come obiettivo una riduzione delle emissioni di gas serra (almeno) del 25% entro il 2020.

La richiesta era fondata su diversi argomenti. Innanzitutto, considerati i rischi per il godimento di taluni diritti fondamentali che deriverebbero da un cambiamento climatico incontrollato, lo Stato avrebbe l'obbligo di agire secondo il *duty of care* derivante dagli art. 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)²⁵⁹. Tali obblighi, nella ricostruzione dell'associazione ricorrente, deriverebbero altresì dagli impegni di prevenire il cambiamento climatico assunti dallo Stato a livello internazionale che, secondo le evidenze scientifiche, richiederebbero una riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2020 pari al 25-40% rispetto al 1990 al fine di scongiurare l'aumento della temperatura oltre la soglia di 2°C²⁶⁰.

Nel primo grado di giudizio²⁶¹, la Corte distrettuale dell'Aia ha accolto la domanda proposta dai ricorrenti e ha condannato lo Stato olandese a ridurre le emissioni di almeno il 25% al 2020. La Corte aveva riconosciuto la legittimazione ad agire della Fondazione Urgenda, in quanto portatrice di interessi generali relativi alla tutela dei cittadini nei confronti dei rischi connessi ai cambiamenti climatici.

Nel proseguo della sentenza, l'analisi della Corte distrettuale verteva soprattutto sulla questione dell'esistenza e della quantificazione dell'obbligo di riduzione a carico dello Stato olandese. Il riferimento al 25% come percentuale minima di riduzione che avrebbe dovuto essere perseguita dallo Stato olandese al 2020 veniva fatta discendere

²⁵⁹ L'art. 2 CEDU tutela il diritto alla vita: "Ogni persona ha diritto alla vita. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato." L'art. 8 è rubricato "Diritto al rispetto della vita privata e familiare" e prevede che: "Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui"

²⁶⁰ E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta (Human Rights and Climate Change: A Judicial Definition of the Standard of Conduct)*, Nota a Corte d'App. dell'Aia, 9 ottobre 2018 (causa n. 200.178.245/01), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, fasc. 1, pp. 197- 204.

²⁶¹ Corte distrettuale dell'Aia, 24 giugno 2015, causa n. C/09/456689, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*.

dalle disposizioni di due Report dell'IPCC AR4 (2007) e AR5 (2014)²⁶². Questo obiettivo veniva indicato dalla scienza come idoneo per contribuire a mantenere la concentrazione di gas serra nell'atmosfera entro un livello non pericoloso per gli esseri umani e per l'ambiente. Tale livello di riferimento era stato inoltre fatto proprio dall'Unione Europea in numerosi documenti programmatici, tra cui la *Roadmap* verso un'economia a basse emissioni di carbonio al 2050²⁶³.

Secondo la Corte, gli obiettivi perseguiti e le azioni poste in essere fino a quel momento dallo Stato olandese avrebbero condotto, nel 2020, ad una percentuale di riduzione delle emissioni del 14-17%, quindi ad un livello insufficiente rispetto a quello ritenuta necessaria dalla comunità scientifica internazionale, che prevede una riduzione tra il 25% ed il 40% al 2020. Di conseguenza, in base al ragionamento del giudice, l'obbligo di riduzione di almeno il 25% al 2020 corrisponde al “*duty of care*” che lo Stato olandese aveva nei confronti dei propri cittadini e del loro ambiente minacciati dai rischi connessi ai cambiamenti climatici.

Con riferimento base giuridica per l'azione da parte dei ricorrenti, va rilevato come l'obbligo di riduzione imposto dalla Corte distrettuale allo Stato olandese non veniva fatto discendere tanto dagli art. 2 e 8 della CEDU, come invocato dalla ricorrente, quanto dall'applicazione delle norme del Codice civile olandese sulla responsabilità extracontrattuale.

La sentenza di primo grado è stata impugnata in appello dal Governo olandese in quanto a suo dire costituiva una violazione del principio della separazione dei poteri, segnatamente tra potere esecutivo e potere giudiziario. In particolare, secondo il Governo, così facendo la Corte avrebbe limitato il potere discrezionale di cui lo Stato deve godere nell'adottare le misure per rispondere all'emergenza climatica in atto. Dal suo punto di vista, Urgenda ha proposto un controricorso per lamentare il mancato riconoscimento del suo diritto di basare le proprie argomentazioni sulle disposizioni degli art. 2 e 8 della CEDU, al fine di amplificare il collegamento tra i rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici e la violazione dei diritti umani tutelati dalle suddette norme. Infatti, la decisione del 2015 aveva ritenuto che le norme della Convenzione non potessero trovare applicazione diretta in virtù

²⁶² L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è l'organo delle Nazioni Unite istituito nel 1988 che ha il compito di analizzare e sistematizzare le ricerche scientifiche in materia di cambiamenti climatici. Periodicamente pubblica dei Report a cui lavorano centinaia di scienziati provenienti da ogni parte del mondo in una prospettiva rigorosamente interdisciplinare.

²⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 8 marzo 2011, 112/2011/COM, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*.

dell'art. 34 CEDU²⁶⁴, che non permette alle associazioni di promuovere azioni di interesse generale.

Nel secondo grado di giudizio²⁶⁵, la Corte di Appello ha confermato la sentenza della Corte distrettuale emessa in primo grado che ordinava allo Stato olandese di perseguire un obbligo di riduzione delle proprie emissioni di gas serra di almeno il 25% al 2020. A differenza dalla sentenza di primo grado, però, vengono accolte le motivazioni di Urgenda quanto al riconoscimento degli artt. 2 e 8 della CEDU come corretta base giuridica per l'azione di giustizia climatica. Infatti, La Corte di Appello ha affermato che l'obbligo di riduzione delle emissioni si giustifica sulla base del “*duty of care*” che lo Stato ha nei confronti dei propri cittadini per proteggerli dai rischi connessi ai cambiamenti climatici. Il giudice ha ritenuto che l'art. 34 riguardi esclusivamente l'accesso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, mentre la possibilità di agire davanti ai giudici olandesi è questione di diritto olandese. Il Codice civile consente ad associazioni e fondazioni di promuovere azioni volte a tutelare interessi di portata generale o collettivi. Pertanto, così come i singoli individui possono invocare gli articoli della CEDU dinanzi alle corti olandesi, anche la *Urgenda Foundation* può farlo²⁶⁶.

In particolare, il giudice ha affermato che sulla base della giurisprudenza della CEDU si poteva sostenere che nel caso di specie lo Stato olandese avesse un “obbligo positivo” di proteggere la vita dei propri cittadini (ai sensi dell'art. 2 CEDU), nonché il loro diritto alla vita privata e familiare (ai sensi dell'art. 8 CEDU). Di conseguenza, nel caso di pericolo grave ed imminente, come quello esistente riguardo ai rischi legati ai cambiamenti climatici, sullo Stato grava l'obbligo di adottare misure idonee per prevenire la violazione dei diritti protetti dalle norme in questione. La Corte di Appello concludeva quindi che, alla luce dell'analisi svolta, l'ordine di ridurre le emissioni di almeno il 25% al 2020 imposto al Governo dalla Corte distrettuale in primo grado appariva legittimo in quanto in linea con il “*duty of care*” dello Stato nei confronti dei propri cittadini.

²⁶⁴ L'art. 34 CEDU, rubricato “*Ricorsi individuali*” prevede che: “*La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto*”.

²⁶⁵ Corte d'appello dell'Aia, 9 ottobre 2018, causa n. 200.178.245/01, *The State of The Netherlands v. Urgenda Foundation*.

²⁶⁶ V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, fasc. 1, pp. 121-139.

Nel terzo grado di giudizio²⁶⁷, la Corte suprema, nella sentenza del dicembre 2019, ha confermato la decisione della Corte di appello. Viene ribadita l'applicabilità nel caso di specie degli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per l'azione di giustizia climatica, e viene evidenziato come, in base al principio di effettività, tali disposizioni internazionali debbano essere interpretate in modo da rendere le garanzie da esse fornite pratiche ed effettive. Infatti, l'art. 13 della CEDU²⁶⁸ impone alle Parti contraenti l'obbligo di fornire un rimedio effettivo davanti ad una autorità nazionale, nel caso che alcuni dei diritti e delle libertà tutelati dalla Convenzione risultino essere violati nell'ambito della giurisdizione di tale Stato.

Nel caso di specie, fornire un rimedio effettivo significa quindi per i giudici dello Stato adottare misure in grado di prevenire il verificarsi di violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU e reprimere eventuali violazioni già verificatesi. La Corte suprema ribadisce inoltre che, malgrado il cambiamento climatico sia un problema globale, dal riconoscimento del fatto che nel caso di specie siano applicabili gli artt. 2 e 8 CEDU deriva l'obbligo per lo Stato olandese fare "la sua parte" nella riduzione delle emissioni e nella conseguente prevenzione dei rischi connessi. Tale obbligo di responsabilità parziale a carico dello Stato olandese deriva, secondo la Corte, dall'applicazione del principio secondo cui uno Stato non deve arrecare danno al territorio di altri Stati o di aree al di fuori della giurisdizione statale (il c.d. "*no harm principle*"), nonché dall'applicazione delle regole di diritto internazionale in materia di responsabilità degli stati per atti illeciti.

Secondo Montini²⁶⁹, è possibile affermare che il caso Urgenda, giunto alla sua conclusione nel terzo e definitivo grado di giudizio, rappresenterà un precedente destinato ad influenzare profondamente i successivi casi europei in materia di giustizia climatica, sia dinanzi ai giudici nazionali nei diversi Stati Membri, che davanti alla stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In particolare, vi sono alcuni aspetti del caso che saranno probabilmente paradigmatici per i futuri casi europei, come, in primo luogo, il riferimento agli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per le azioni di giustizia climatica.

²⁶⁷ Corte suprema dell'Aia, 20 dicembre 2019, causa n. 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*.

²⁶⁸ La norma, rubricata "*Diritto ad un ricorso effettivo*", prevede che: "*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.*"

²⁶⁹ M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani (Towards a climate justice based on human rights protection)*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, fasc. 3, pp. 32 e ss.

In secondo luogo, risulta innovativo l'utilizzo delle risultanze scientifiche contenute nei Report IPCC per determinare il preciso contenuto dell'obbligo di riduzione posto a carico di uno Stato. Ed infatti, per ritenere illegittima la condotta dello stato olandese, i giudici si sono basati sul riconoscimento di un *consensus* scientifico circa la necessità di ridurre le emissioni nella percentuale del 25-40% ²⁷⁰.

Un altro aspetto rilevante è il riferimento all'esistenza di un "*duty of care*" per lo Stato a favore dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione finalizzato a prevenire il verificarsi dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, assistito altresì dalla possibilità di applicazione del principio precauzione.

Infine, altri spunti di riflessione riguardano l'ampiezza della legittimazione agire delle associazioni e il tema della separazione dei poteri. A tal riguardo, viene affermato il potere dei giudici nazionali di verificare se lo Stato abbia adottato misure idonee per perseguire l'obiettivo stabilito sulla base delle risultanze scientifiche, monitorando quindi il già ristretto margine di apprezzamento lasciato al potere esecutivo. Fermo restando la possibilità di quest'ultimo di stabilire il "come" ridurre le proprie emissioni, al giudice è consentito determinare il "quanto". Ciò significa che la discrezionalità riconosciuta allo Stato dai trattati internazionali relativamente alle misure da adottare in materia climatica non è illimitata perché non può essere inferiore a certi standard necessari a dare tutela ai diritti umani²⁷¹.

²⁷⁰ E. CORCIONE, *op. cit.*, p. 122.

²⁷¹ A. VILLARI, *op. cit.*, p. 121.

CONCLUSIONI

Le problematiche ambientali rappresentano una delle maggiori sfide del nostro tempo. A partire dagli anni '70 del secolo scorso ad oggi è emersa sempre di più la consapevolezza della necessità di salvaguardare l'ambiente e dell'urgenza impellente di trovare delle soluzioni adeguate.

Anche il diritto si è trovato ad affrontare questa sfida, dovendo adeguare gli istituti giuridici al nuovo valore da proteggere.

In questo quadro, un ruolo chiave è ricoperto dalla legittimazione ad agire: un ampio accesso alla giustizia è il principale strumento di garanzia e, secondo Ionta, il "*diritto dei diritti*"²⁷², perché essenziale per la sussistenza di diritti altrimenti solo enunciati.

Si è visto come il problema della tutela giurisdizionale degli interessi diffusi legati all'ambiente è stato risolto sia a livello interno che a livello internazionale attribuendo la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste, riconosciute direttamente dalla legge o dotate dei requisiti elaborati dalla giurisprudenza: esse possono agire in giudizio contro le violazioni della disciplina ambientale.

In tal modo, si è attribuito a tali organismi una funzione istituzionale e pubblica, a dispetto della loro natura privatistica. Infatti, sembra che si sia voluto riconoscere il ruolo fondamentale che possono avere questi enti, quali forme spontanee che si adoperano nel concreto, impegnandosi direttamente alla cura di interessi sociali.

Proprio questo aspetto è stato oggetto di nuove interpretazioni alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale che impone allo Stato ed agli enti territoriali di favorire "*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*" (art. 118, comma 4, Cost.). Partendo da una valorizzazione di questo principio, la giurisprudenza è giunta ad ampliare sempre di più le maglie della legittimazione, fino a ritenere ammissibili i ricorsi presentati da comitati e organizzazioni minori e, in alcuni casi, anche da singoli individui.

Questo atteggiamento di favore nei confronti delle iniziative spontanee a tutela di interessi generali si spinge fino a realizzare un rovesciamento della prospettiva. Come afferma Farì²⁷³, grazie all'"*elastico*" della sussidiarietà, in materia ambientale parrebbe di assistere ad un ritorno in capo ai privati di funzioni che i soggetti pubblici stessi non possono svolgere. In questo quadro, si è visto allora che un'ampia

²⁷² R. IONTA, *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 5, pp. 40 e ss.

²⁷³ A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, fasc.3, pp. 23 e ss.

legittimazione in materia ambientale diventi una soluzione in qualche modo obbligata tutte le volte in cui si avverta la necessità di un intervento sostitutivo dei soggetti privati.

In generale, la tendenza, nel nostro ordinamento, ad aprire sempre di più le porte del processo, così come la nascita, a livello europeo, di nuove controversie nell'ambito della c.d. "giustizia climatica", possono dirsi sintomatici della constatazione che le autorità pubbliche non stiano facendo abbastanza per tutelare l'ambiente. È infatti sempre più diffuso il fenomeno sociale che accerta l'incapacità delle forme organizzative pubbliche nell'affrontare le problematiche ambientali. E proprio a causa di questa avvertita incapacità dei Governi che nascono, in funzione sussidiaria, nuovi rimedi processuali.

Questo percorso progressivo e costantemente innovativo del diritto ambientale non si limita al settore di riferimento ma, al contrario, comporta una "riconsiderazione delle strutture statali e una trasformazione degli stessi ordinamenti giuridici"²⁷⁴. In particolare, si è visto come i risultati raggiunti in materia ambientale siano richiamati del giudice anche in altri contesti, ogni qual volta si parli di interessi superindividuali e generali.

Nelle parole di Duret, si verifica, quindi, un "traboccamento delle suggestioni" del diritto ambientale che testimonia il suo "ruolo-sonda", la sua capacità anticipatrice, quale incubatore di nuove soluzioni destinate a diffondersi nel diritto amministrativo *tout court*²⁷⁵.

²⁷⁴ D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale (Taking Environment seriously. The slippery path of environmental constitutionalism)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, fasc. S, pp. 1-31.

²⁷⁵ P. DURET, "Taking commons seriously": spigolature su ambiente come bene comune e "legitimatō ad causam" (Taking "commons" seriously: gleanings about the environment as a common good and "legitimatō ad causam"), in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2013, fasc. 1, pp. 65 e ss.

BIBLIOGRAFIA

AINIS M., *Questioni di “democrazia ambientale”*: il ruolo delle associazioni ambientaliste, Intervento al seminario sul tema: “I controlli ambientali”, a cura dell’Istituto per gli studi filosofici, Pescocostanzo, 25 luglio-1 agosto 1994, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1995, fasc. 2, pp. 217-239

AMIRANTE D., *L’ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale (Taking Environment seriously. The slippery path of environmental constitutionalism)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, fasc. S, pp. 1-31

BACHOF O., *Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht*, in BACHOF O. - JELLINEK W. (hrsg.), *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, München, 1955, p. 301 e ss.

BARATTI G., *Interessi individuali e diffusi nella tutela e valorizzazione del paesaggio*, Relazione tenuta al Convegno “Tutela e valorizzazione del paesaggio nella L. n. 23/2009 dell’Emilia-Romagna”, svoltosi a Bologna, il 15 aprile 2010, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, fasc. 1, pp. 14 e ss.

BERTONAZZI L., *Un anno di giurisprudenza: rassegna*, Rassegna di giurisprudenza amministrativa, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 1, pp.286-373

BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2015

BOSCOLO E., *Le condizioni dell’azione e l’abuso del processo amministrativo*, in *Giur. It.*, 2014, fasc. 8-9, pp. 2006 e ss.

CALABRÒ M., *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni (The legal standing in environmental law: the Commons perspective)*, in *Diritto e società*, 2016, fasc. 4, pp. 807-846

CAMPOBASSO G., *Diritto commerciale 2 diritto delle società*, IX edizione, UTET Giuridica, Milano, 2015

- CARETTI P. - BONCINELLI V., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 5179 ss.
- CARLEO R. - MARTUCCELLI S. - RUPERTO S., *Istituzioni di diritto privato*, DIKE Giuridica editrice, Roma, 2017
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 2-3
- CERULLI IRELLI V., *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 374 e ss.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017
- COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 20, pp. 123-141
- CONTALDI G., *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea (Collective redress in EU law)*, Relazione al Convegno A tutela jurisdictional dos direitos coletivos no Brasil, na Italia e na União europea, San Paolo (Brasile), 2 dicembre 2019, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, fasc. 1, pp. 10-25
- CROSETTI A. - FERRARA R. - FRACCHIA F. - OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018
- CUDIA C., *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, maggio-agosto 2019
- DE LUCIA L., *Legittimazione al ricorso e sfiducia sociale nell'Amministrazione pubblica. Tre modelli a confronto*, in *GiustAmm.it*, 2017, fasc. 1, pp. 17 e ss.
- DELSIGNORE M., *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: "Standing" a tutela di "environmental interests" nella "Judicial review" statunitense*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2013, fasc.3, pp.734-790

DURET P., *“Taking commons seriously”*: spigolature su ambiente come bene comune e *“legitimatio ad causam”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2013, fasc. 1, pp. 65 e ss.

DURET P., *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2008, fasc. 3, pp. 688-788

FARÌ A., *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l’esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2015, fasc.3, pp. 23 e ss.

FASOLI E., *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE [United Nations Economic Commission for Europe] di Aarhus del 1998*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2012, fasc. 3-4, pp. 331-355

FERRARA L., *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, Relazione all’Incontro di studio “Individuo e potere, Firenze, 27 novembre 2015, in *Diritto pubblico*, 2016, fasc. 3S, pp. 11-81

FERRARA R., *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in DE CAROLIS D. - FERRARI E. - POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 344 e ss.

FRACCHIA F., *Il diritto ambientale comparato*, Relazione al Convegno "Il testo unico dell’ambiente a dieci anni dalla sua approvazione", Roma, 10-11 giugno 2016, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, pp. 21 e ss.

GAMBARO A., *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2019, fasc. 3, pp. 779-797

GIANNINI M. S., *«Ambiente»*: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 e ss.

GIGLIONI F., *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc.1, pp.413-456

HARDIN G., *The tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, vol. 162, pp. 1243-1248

IONTA R., *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 5, pp. 40 e ss.

JACOMETTI V., *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, fasc. 1, pp. 121-139

MACCHIA M., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 3, pp. 639-669

MADDALENA P., *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, Relazione al Convegno "Dialoghi sui beni comuni" Firenze, il 9 novembre 2011, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pp. 45 e ss.

MARKELL D. - RUHL J. B., *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in *Fla. L. Rev.*, 2012, pp.15-86

MAURER H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, 2020, p. 164 e ss.

MANDRIOLI C., *Diritto processuale civile I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, G. Giappichelli editore, Torino, 2009

MAROCCHINO A., *L'esperienza tedesca*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, pp. 12 e ss.

MARTINI A., *La tutela processuale europea dell'ambiente. Problemi di legittimazione delle associazioni ambientaliste*, Resoconto dell'incontro di studi del 29 ottobre 2020 con la Prof.ssa Giovanna Ligugnana (Professore associato di Diritto Amministrativo presso l'Università di Verona), in *Giustamm.it*. 2021, fasc. 1, pp. 1-7

MASING J., *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in HOFFMANN-RIEM W. - SCHMIDT-ABMANN E. - VOßKUHLE A. (hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, München, 2012, p. 479 e ss.

MIRATE S., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.3, 1 settembre 2020, p. 602 e ss.

MONTINI M., *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani (Towards a climate justice based on human rights protection)*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, fasc. 3, pp. 32 e ss.

MORBIDELLI F., *Danno ambientale e legittimazione*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 6, pp. 43 e ss.

MORRONE A., *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in TANZI A. - FASOLI E. - IAPICHINO L. (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, CEDAM, Padova, 2011

NESPOR S., *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, fasc. 6, pp. 703-725

NIGRO M., *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Il foro italiano*, 1987, fasc.1, pt. 5, pp. 7-20

NIGRO M., *Esperienze e prospettive del processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 403 e ss.

ORSI BATTAGLINI A., *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia «non amministrativa» (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 46 e ss.

POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 33 e ss.

PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano 1981, pp. 508 e ss.

ROMANDINO M., *L'accesso alla giustizia delle organizzazioni ambientali a livello europeo e nazionale*, Resoconto della lezione della Prof.ssa Mariolina Eliantonio (Università di Maastricht), Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 3 marzo 2015, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 3, pp. 10 e ss.

ROMANO A., *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, Relazione presentata al XXIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 22-24 ottobre 1977, in *Il foro italiano*, 1978, fasc.1, pt. 5, pp. 8-20

ROMANO M. C., *Prospettive della tutela giurisdizionale amministrativa in Germania e in Italia*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 711 ss

ROMANO M. C., *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto del sindacato giurisdizionale. Tra Corte di giustizia e Corti nazionali*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 184 ss.

RUGGE G., *L'uropeizzazione del diritto pubblico tedesco: l'accesso alla giustizia amministrativa ([Europeanization of German public law: the access to the administrative justice system])*, Relazione al III Convegno "Red International de Derecho Europeo", Roma, 2 dicembre 2016, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, fasc. 3-4, pp. 593-621

SCOCA F. G., *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 655 e ss.

TORGERSON D., *The Promise of Green Politics*, Duke University Press, 1999

TRAVI A., *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019

TROCKER N., voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989

TULUMELLO G., *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, in www.giustizia-amministrativa.it Consiglio di Stato Ufficio Studi, massimario e formazione, 2020

VERDE G., *Diritto processuale civile I. Parte generale*, Zanichelli editore, Bologna, 2017

VILLARI A., *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 7, p. 45 e ss.

NOTE A SENTENZA

Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 1030-1051, con nota di FRANCA S., *Il 'doppio binario' di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*

Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020 n. 6, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, pp. 520-528, con nota di MIRATE S., *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*

Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n.36, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, fasc.3, pt. 1, pp 552-572 con nota di ROMANO F., *La legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente: verso una rivisitazione del sistema processuale amministrativo*

Cons. Stato sez. VI 31 luglio 2013, n. 4034, in *Urbanistica e appalti*, 2013, fasc. 11, pp. 1155-1160 con nota di REGGIO D'ACI A., *Ambiente ed estensione oggettiva della legittimazione ad agire delle associazioni riconosciute.*

Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, fasc. 3-4, pp. 528-530 con nota di MAESTRONI A., *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*

Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223. TAR LA sez, II 23 dicembre 1991, in *Il foro italiano*, 1993, fasc. 2, pt. 3, pp. 100-112 con nota di BENINI S., *Beni culturali e interessi diffusi*

Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro italiano*, 1974, parte III, p. 33 e ss., con nota di ROMANO A. e ZANUTTIGH L., *«Italia nostra» di fronte al Consiglio di Stato*

Corte d'App. dell'Aia, 9 ottobre 2018 (causa n. 200.178.245/01), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, fasc. 1, pp. 197- 204, con nota di CORCIONE E., *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta (Human Rights and Climate Change: A Judicial Definition of the Standard of Conduct)*

Corte di Giustizia UE, sez. I, 1 giugno 2017 (causa C-529/15), in *DPCE online*, 2017, fasc. 4, pp. 5 e ss., con nota di SCIALLA L. A., *Il complesso rapporto tra responsabilità ambientale e legittimazione ad agire. Una visione comparata*

FONTI NORMATIVE

Internazionali

Accordo di Parigi, il 12 dicembre 2015

Convenzione di Aarhus, 25 giugno 1998

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 4 novembre 1950

Dichiarazione di Stoccolma, 5-16 giugno 1972

Comunitarie

Decisione 2005/370/CE del Consiglio, 17 febbraio 2005

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 21 aprile 2004

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 maggio 2003

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 28 gennaio 2003

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, 21 maggio 1992

Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, 27 giugno 1985

Regolamento 1367/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 6 settembre 2006

Nazionali

Bundesnaturschutzgesetz, 25 marzo 2002

D. Lgs. 16 novembre 2015, n. 180

D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104

D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152

D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206

D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Legge 12 aprile 2019, n. 31

Legge 16 marzo 2001, n. 108

Legge 28 dicembre 1993, n. 549

Legge 6 dicembre 1991, n. 394

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Legge 3 marzo 1987, n. 59

Legge 8 luglio 1986, n. 349

Legge 10 maggio 1976, n. 319

Umwelthaftungsgesetz 10 dicembre 1990

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 7 dicembre 2006

Umweltschadensgesetz 10 maggio 2007

Verwaltungsgerichtsordnung 26 marzo 1991

ALTRE FONTI

Conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston, 12 ottobre 2017, (causa C-664/15)

Commissione Rodotà, 14 giugno 2007

Comunicazione della Commissione, 14 ottobre 2020, 643/2020/COM

Comunicazione della Commissione, 11 dicembre 2019, 640/2019/COM

Comunicazione della Commissione, 8 marzo 2011, 112/2011/COM

Comunicazione della Commissione, 24 ottobre 2003, 624/2003/COM

Comunicazione UNECE 9 settembre 2011, ACCC/C/2008/32

Comunicazione UNECE 30 maggio 2008, ACCC/C/2005/11

Consiglio di Stato, comm. spec., 26 giugno 2013, n. 3014

Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, Ad. 35 agosto 2003, n. 1440

Decisione 1/7 Report of the First Meeting of the Parties, 21-23 ottobre 2002

Rapporto Brundtland, 1987

Report IPCC 2 novembre 2014, AR5

Report IPCC 17 novembre 2007 AR4

GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9

Consiglio di Stato, sez. V, 12 novembre 2018, n. 6342

Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 2018, n. 3109

Consiglio di Stato, sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563

Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2016 n. 3303

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36

Consiglio di Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034

Consiglio di Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234

Consiglio di Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502

Consiglio di Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107

Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329

Consiglio di Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365

Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253

Corte Costituzionale 14 novembre 2007, n. 378

Corte Costituzionale 31 luglio 2002, n.407

Corte Costituzionale 30 dicembre 1987, n.641

Corte Costituzionale 28 maggio 1987, n. 210

Corte d'appello dell'Aia 9 ottobre 2018, (causa n. 200.178.245/01)

Corte di Cassazione 14 febbraio 2011, n. 3665

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 28 maggio 2020, (causa C-535/18)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 3 ottobre 2019, (causa C-197/18)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. II, 20 dicembre 2017 (causa C-664/15)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 15 gennaio 2015, (cause riunite C-404/12 e C-405/12)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 13 gennaio 2015, (cause riunite C-401/12, C-402/12 e C-403/2012)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 3 ottobre 2013, (causa C-583/11)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, 12 maggio 2011 (causa C-115/09)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 8 marzo 2011, (causa C-240/09)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. I, 10 settembre 2009, (causa C-455/07)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 3 giugno 2008, (causa C-308/06)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. II, 7 ottobre 2004, (causa C-239/03)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 29 giugno 2004, (causa C-486/01)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea 7 maggio 1991, (causa C-69/89)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea 22 giugno 1989, (causa C-70/87)

Corte di Giustizia dell'Unione Europea 15 luglio 1963, (causa C-25/62)

Corte distrettuale dell'Aia 24 giugno 2015, (causa C/09/456689)

Corte suprema dell'Aia 20 dicembre 2019, (causa n. 19/00135)

T.A.R. Lazio, sez. II, 7 gennaio 2017, n. 165

T.A.R. Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847

T.A.R. Sardegna, sez. II, 6 febbraio 2012, n. 9

Tribunale dell'Unione Europea, sez. II, 8 maggio 2019, (causa T-330/18)

Tribunale dell'Unione Europea, sez. VII, 14 giugno 2012, (causa T-338/08)