



CHIARA FELIZIANI*

DALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Ambiente, interesse ambientale e diritto dell'ambiente: premesse per un discorso sulla giustizia in materia ambientale in tempo di economia circolare. – 2. La “giustiziabilità” delle questioni ambientali e il problema dell'accesso al giudice: la Convenzione di Aarhus. – 3. Il (non perfetto) recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea ... – 4. (*segue*) ... e dell'Italia. Questioni applicative: il caso Pilot (2014) 6602. – 5. La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e i riflessi sulla giurisprudenza amministrativa nazionale: la legittimazione ad agire. – 6. (*segue*) Il sindacato giurisdizionale e la “rivalutazione” dell'eccesso di potere. – 7. Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale.

1. *Ambiente, interesse ambientale e diritto dell'ambiente: premesse per un discorso sulla giustizia in materia ambientale in tempo di economia circolare.*

La questione della giustizia ambientale si è posta – come noto – solo in tempi relativamente recenti, quale logico precipitato del riconoscimento della rilevanza giuridica dell'interesse ambientale¹ e – a ben vedere – è stata affrontata innanzitutto a livello sovranazionale con strumenti – per lo più di *soft law*² – che implicano, sul piano attuativo, il coinvolgimento dei singoli Stati³.

Ciò significa che, seppure il diritto sovranazionale fissa una cornice valoriale, l'*an* e il *quomodo* della tutela offerta all'interesse ambientale finiscono per rispecchiare i singoli sistemi

* Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Macerata.

¹ In tema, si v. E. SCOTTI, R. BIFULCO, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, in G. CERRINA FERONI E A. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, 2016, p. 169 ss. Più di recente, si v. Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate Change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, 2022, p. 3 ss.

² Salvo quanto si dirà *infra*, sia sufficiente richiamare la recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 ottobre 2020, recante *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, COM (2020), 643 final.

³ Ciò si coglie già prendendo in esame il documento più rilevante in materia, la Convenzione di Aarhus e specialmente il suo art. 9. In argomento, salvo quanto si dirà *infra*, si v. S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017, p. 176 ss.

processuali e il grado di adeguatezza delle relative regole a rispondere efficacemente a dette istanze di tutela.

A tale proposito, la questione che si è posta in maniera più ricorrente, oltre che trasversalmente ai diversi sistemi di giustizia, è senza dubbio quella delle c.d. condizioni dell'azione⁴, da cui il problema – centrale nella materia *de qua*, fino quasi ad assorbirla – dell'accesso al giudice⁵.

A ciò non fanno eccezione – si vedrà – il sistema di giustizia europeo né quello italiano e qui, in special modo, la giurisdizione amministrativa, dove le criticità maggiori – oltre alla struttura stessa del giudizio amministrativo, tradizionalmente concepito come impugnatorio⁶ – hanno riguardato e continuano a riguardare proprio le condizioni dell'azione: la legittimazione a ricorrere e l'interesse a ricorrere⁷. Se è vero infatti che rispetto al requisito della legittimazione al ricorso si sono registrate nel tempo delle significative aperture⁸, resta tuttavia che il requisito dell'interesse al ricorso continua ad essere inteso dal giudice amministrativo in maniera da mal conciliarsi con il carattere diffuso – o adespotato – dell'interesse ambientale⁹.

Per altro verso, non può neppure sottacersi come il progressivo mutare – da ultimo in senso circolare¹⁰ – delle politiche e della legislazione in materia ambientale¹¹, sia a livello sovranazionale sia a livello interno, abbia finito inevitabilmente per riverberarsi sul *quomodo* del sindacato giurisdizionale nel senso di renderlo molto più penetrante¹².

Tanto premesso, nelle pagine che seguiranno si cercherà di ricostruire innanzitutto il quadro normativo di riferimento nella materia *de qua*, per poi andarne a verificare la tenuta in punto di applicazione pratica. Dal che, l'attenzione si sposterà sull'analisi della giurisprudenza europea e nazionale. Ciò consentirà di apprezzare come, pur a fronte del permanere di alcune aporie in ordine alla questione dell'accesso al giudice, la materia ambientale offra però spunti di riflessione nuovi ed interessanti quanto alla configurazione del sindacato giurisdizionale operato dal giudice amministrativo. Se ne ricaverà pertanto come, in epoca di (tendenziale

⁴ Lo ricordano S. KINGSTON - V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, cit., p. 176 - 177.

⁵ In argomento, si v. N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, 2016, *passim*.

⁶ Si v. spec. A. ROMANO, *Premessa alla prima edizione (1992)*, in A. ROMANO, R. VILLATA, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, III ed., Padova, 2009, p. XXIII ss.

⁷ Per tutti, si v. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., Torino, 2021, p. 199 e ss. In argomento, di recente, v. anche G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi.it*, 2023, 13, 394 ss.

⁸ Ad es., Cons. Stato, V sez., 2 ottobre 2014 n. 4928 e Tar Sardegna, I sez., 11 luglio 2014 n. 599.

⁹ Per tutti, C. E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, 2014, p. 422 ss.

¹⁰ In argomento, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il dir. eco.*, 2019, 1, p. 493 ss. Con rif. alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost., si v., tra gli altri, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, 2, p. 59 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacontrada*, 2022, p. 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Ambientediritto*, 2022, 4, p. 1 ss.

¹¹ Rileva a questo proposito il fondamentale passaggio da un approccio di segno squisitamente negativo (i.e. divieto di inquinamento) ad uno di segno positivo (i.e. fissazione di *standard*, soglie o obiettivi). Per una visione di insieme di tale evoluzione, si v., per tutti, L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8 th. ed., London, 2016, *passim*.

¹² In questo senso, già 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 nella materia ambientale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020, spec. p. 26 ss.

avvicinamento ad un modello di)¹³ economia circolare, il discorso non possa più esaurirsi nel solo profilo dell'accesso alla giustizia, essendo questo per converso il tempo di parlare di giustizia ambientale in senso ampio.

2. La “giustiziabilità” delle questioni ambientali e il problema dell'accesso al giudice. La Convenzione di Aarhus.

Come anticipato, la questione della giustizia in materia ambientale viene comunemente ad identificarsi con il problema dell'accesso al giudice¹⁴. Ciò in quanto le condizioni a cui nei diversi ordinamenti è subordinata la possibilità di instaurare un giudizio rendono sovente difficile, se non impossibile, portare all'attenzione di un'autorità giurisdizionale una doglianza in materia ambientale.

Che questa sia la prospettiva largamente assunta lo si desume già dall'esame di alcune tra le più importanti fonti di derivazione internazionale. In questo senso – ad esempio – il principio numero dieci della Convenzione di Rio¹⁵ e più di recente l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, il cui obiettivo numero sedici indica la garanzia dell'accesso alla giustizia come una delle condizioni fondamentali per uno sviluppo sostenibile¹⁶.

È tuttavia la Convenzione di Aarhus a costituire, in punto di fonti del diritto, la vera pietra miliare in materia¹⁷. Muovendo dal presupposto che «i problemi di carattere ambientale possano essere meglio affrontati con la partecipazione di tutti i cittadini coinvolti», detta Convenzione si articola – come noto – in tre pilastri che corrispondono ad altrettanti diritti c.d. procedurali in capo ai singoli. Vale a dire: l'accesso alle informazioni ambientali (artt. 4 - 5); la partecipazione ai procedimenti che insistono su interessi ambientali (artt. 6 - 8) e – per quanto qui interessa – l'accesso alla giustizia in materia ambientale (art. 9).

A tale ultimo proposito, l'art. 9 della Convenzione declina il diritto di accesso alla giustizia in tre sotto-categorie. Mentre i par. 1 e 2 – in maniera complementare a quanto previsto dagli artt. 4 e 6 – si preoccupano di garantire tale diritto in relazione a quelle decisioni che riguardano l'accesso ad informazioni ambientali e ai procedimenti in materia ambientale, il par. 3 sembra assumere una prospettiva più ampia. Qui, infatti, si afferma che «in aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte contraente provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano

¹³ Sia consentito rinviare alle considerazioni critiche già espresse in C. FELIZIANI, *L'economia circolare nei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 823 ss.

¹⁴ Nell'ambito della dottrina italiana, si v., ad es., F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 498 ss.; F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 101 ss.; P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente in Italia nella prospettiva della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, p. 99 ss.

¹⁵ Qui si legge: «Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level (...). Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided». Enfasi aggiunta.

¹⁶ Per una panoramica generale, si v. <https://sdgs.un.org/goals>.

¹⁷ Ad es. A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, *passim*; R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MÜLLER (eds.), *The making of a new European legal culture*, Groningen, 2018, *passim*; A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011, *passim*.

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».

Ora, il richiamo – presente anche nei par. 1 e 2 – alle regole processuali proprie di ciascun ordinamento, in uno con la circostanza per cui il compito di garantire l'implementazione della Convenzione è stato rimesso alle parti contraenti¹⁸, ha avuto quali conseguenze un certo grado di disomogeneità nei diversi ordinamenti e soprattutto l'inverarsi di una serie di difficoltà nella pratica attuazione del diritto in discorso. Difficoltà che – come già anticipato – hanno riguardato specialmente, ancorché non esclusivamente, il profilo delle c.d. condizioni dell'azione.

3. *Il (non perfetto) recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea ...*

Limitando l'analisi a quanto accaduto in sede di recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea e dell'Italia, deve innanzitutto osservarsi che la prima – in quanto parte contraente della Convenzione¹⁹ – ha inteso implementare il trattato attraverso un duplice ordine di misure di diritto derivato, rivolte rispettivamente alle proprie istituzioni e agli Stati Membri. In entrambi i casi, tuttavia, non senza criticità.

Rientra nel primo ordine di misure il Regolamento (CE) n. 1367/2006, *sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*²⁰, da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 1767/2021²¹.

Qui il profilo dell'accesso alla giustizia è stato trattato in maniera puntuale solamente nel titolo IV, agli artt. 10 e ss., con esclusivo riguardo alla legittimazione delle associazioni non governative di chiedere – salva comunque la possibilità di presentare ricorso alla Corte di giustizia – il «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, se ritiene che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f)»²². Anche in questo caso, peraltro, tale possibilità è stata concepita come subordinata al rispetto da parte

¹⁸ Al riguardo, una importante funzione di monitoraggio e controllo è affidata ad una commissione di vigilanza istituita *ad hoc*. Riferimenti all'attività di tale commissione sono presenti anche nella giurisprudenza di Lussemburgo, tra cui CGUE, Grande sezione, 19 dicembre 2013, *Fish legal*, C- 279/12. In dottrina, tra gli altri, S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European environmental law, cit.*, p. 171 ss. e M. MACCHIA, *La compliance nel diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 639 ss.

¹⁹ Si v. la decisione del Consiglio 2005/370/Ce del 17 febbraio 2005, relativa *alla conclusione a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*.

²⁰ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, *sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*.

²¹ Regolamento (UE) n. 1767/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021, relativo alla modifica del Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, *sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*.

²² Par. 1 dell'art. 10, recante *Richiesta di riesame interno degli atti amministrativi*, come da ultimo modificato da parte dell'art. 1, par. 2, lett. a) del Regolamento (UE) n. 1767/2021.

delle associazioni non governative di talune condizioni indicate al successivo art. 11, quali – ad esempio – il fatto di avere «come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale» e la circostanza che «l'oggetto della richiesta di riesame interno rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività».

Dunque, non solo non si trattava di un accesso alla giustizia (in senso lato) generalizzato, ma – si legge in dottrina – almeno fino al 2011, complice anche l'interpretazione restrittiva offerta dai giudici di Lussemburgo dell'art. 263, par. 4, TUE²³, non era dato registrare «un solo caso giurisprudenziale in cui un singolo cittadino o un'associazione ambientale sia riuscito a far valere il proprio interesse ad agire per contestare di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea una decisione presa dalle istituzioni concernente norme europee a tutela dell'ambiente»²⁴.

Più di recente, come anticipato, il Regolamento del 2006 è stato modificato dal Regolamento (UE) n. 1767/2021 al fine – tra le altre cose – di ampliare lo spettro applicativo dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus. Tra le modifiche introdotte a tale scopo figura anche l'introduzione nell'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1367/2006 di un paragrafo 1 *bis*, a mente del quale anche «altri membri del pubblico» sono immessi nella possibilità di presentare una richiesta di riesame interno, purché tuttavia siano alternativamente integrate due condizioni: la dimostrazione dell'esistenza di un pregiudizio diretto²⁵ oppure la dimostrazione dell'esistenza di un interesse pubblico sufficiente²⁶. Inoltre, a mente del nuovo art. 12, par. 2, anche gli «altri membri del pubblico» – al pari di quanto era già previsto per le ONG – possono presentare ricorso alla Corte di giustizia qualora, a fronte di una richiesta di riesame, le istituzioni o gli organi dell'UE omettano di provvedere a norma dell'art. 10, parr. 2 o 3.

Resta dunque fermo che quando si intenda mettere in discussione un atto adottato dalle istituzioni europee in materia ambientale l'accesso alla giustizia è subordinato alla dimostrazione – non sempre agevole – dell'esistenza di determinate condizioni (i.e. interesse diretto).

Un discorso a parte deve poi essere fatto per le misure di diritto derivato adottate dall'Unione europea al fine di garantire l'implementazione della Convenzione di Aarhus e del suo terzo pilastro da parte degli Stati membri.

Qui va detto innanzitutto che, a differenza di quanto avvenuto con riguardo ai primi due pilastri²⁷, non si rinvergono atti normativi *ad hoc* di carattere vincolante. E tanto in

²³ A partire dalla nota sentenza CGCE 15 luglio 1963, *Plaumann & co. vs. Commissione*, C-25/62, infatti, la Corte di giustizia ha costantemente ritenuto che «chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari».

²⁴ Così N. DE DOMINICIS, *Un'occasione per riprendere il dibattito sull'accesso alla giustizia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, cit.. In giurisprudenza, si v. ad es. CGUE, ord., 5 maggio 2009, *EEF-UK Ltd vs. Consiglio*, C-335/08 oppure Trib. I, ord., 2 giugno 2008, *WWF-UK Ltd vs. Consiglio*, causa T-91/07.

²⁵ Al par. 1 *bis*, lett. a) si legge infatti che gli altri membri del pubblico «sono tenuti a dimostrare che vi è un pregiudizio nei loro diritti causato dalla presunta violazione del diritto ambientale dell'Unione e che, diversamente dal pubblico in generale, sono direttamente interessati da tale pregiudizio».

²⁶ Al par. 1 *bis*, lett. b) si legge infatti che gli altri membri del pubblico «sono tenuti a dimostrare che la richiesta è giustificata da un interesse pubblico sufficiente ed è sostenuta da almeno 4000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno cinque Stati membri, con almeno 250 membri del pubblico provenienti da ciascuno di tali Stati membri».

²⁷ Rispetto al primo pilastro, si v. la Direttiva 2003/4/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 maggio 2003, *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/Cee del Consiglio*. Rispetto al secondo pilastro, si v. Direttiva 2003/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, *che*

ragione della difficoltà per le istituzioni europee di dettare regole puntuali di natura processuale (*rectius*, procedurale)²⁸ in assenza di una specifica competenza in materia²⁹, cui fa da contraltare – salvo quanto si dirà *infra* – l'autonomia procedurale degli Stati membri³⁰.

Al di là degli atti di *soft law* di cui si darà conto tra breve, residua dunque solo l'art. 15 *bis* della direttiva 96/61/CE, il quale però – oltre a rinviare anch'esso alle regole processuali interne agli Stati membri – sembra riferirsi esclusivamente alle decisioni delle autorità nazionali che interessino il profilo della partecipazione ai procedimenti in materia ambientale³¹.

Al netto di ciò, si ha dunque che «i principi portati dal terzo pilastro [della Convenzione di Aarhus] sono stati (...) trasfusi e declinati nelle direttive relative ai singoli settori disciplinari di cui si compone il diritto comunitario (sostanziale) dell'ambiente»³².

Ne deriva pertanto che l'attuazione di tale pilastro da parte dell'Unione è solo parziale, oltre che contrassegnata da un «approccio settoriale» e «a compartimenti stagni»³³. E tanto nonostante – come chiarito dalla Corte di giustizia – le disposizioni della Convenzione di

prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

²⁸ Sul distinguo tra i termini “processuale” e “procedurale”, sia consentito il rinvio a C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici. Tra diritto nazionale, diritto dell'Unione europea e Cedu*, Torino, 2018, p. 83 ss.

²⁹ Aspetto questo sottolineato, tra gli altri, da S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile*, in *Dir. pubbl.*, 2013, pp. 1, 2 ss. In ordine al principio delle c.d. competenze attribuite, si v. - per tutti - E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2014, p. 35.

Invero, va detto che nel 2003 era stata presentata dalla Commissione europea una proposta di direttiva concernente l'accesso alla giustizia in materia ambientale: proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2003 *sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, COM(2003)624. Tale direttiva, tuttavia, anche per le ragioni sopra ricordate, non solo non ha mai visto la luce, ma la stessa proposta nel 2014 è stata addirittura ufficialmente ritirata.

³⁰ Sul punto, sia consentito rinviare nuovamente a C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici*, cit., p. 85 ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

³¹ L'articolo, rubricato *Accesso alla giustizia*, dispone infatti (tra le altre cose) che «1. Gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato: a) *che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa;* b) *che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto*, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva. 2. *Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.* 3. *Gli Stati membri determinano ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia. (...).*» Corsivo aggiunto.

³² 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*, cit., 5. A titolo esemplificativo, si v. direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*; direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, *relativa alle emissioni industriali*; direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*.

³³ G. TULUMELLO, *op. ult. cit.*, 4, il quale richiama sul punto le più ampie considerazioni di N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, cit., spec. p. 78.

Aarhus debbano considerarsi a tutti gli effetti «parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione»³⁴.

Più di recente – a fronte delle criticità appena descritte e forse anche a fronte di un nuovo modo di intendere l'ambiente, specie nel suo rapporto con l'economia³⁵ – le istituzioni europee hanno preso posizione in materia attraverso una serie di documenti di *soft law* intesi ad orientare le future azioni degli Stati membri.

Rilevano senz'altro in questo senso la Comunicazione adottata dalla Commissione nel 2017 *sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*³⁶ e il *Green Deal europeo*³⁷. Ancora, la successiva Comunicazione recante *Migliorare l'accesso alla giustizia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*³⁸, dove – tra le altre cose – la Commissione evidenzia come, alla luce del principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE* e di quanto stabilito dall'art. 19, par. 1, TUE, «gli obblighi degli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia nelle rispettive giurisdizioni nazionali non si limit[ino] a quelli previsti [negli] atti di diritto derivato dell'Unione»³⁹, ma che – al contrario – gli Stati membri siano tenuti a porre in essere ogni azione al fine di garantire strumenti giurisdizionali effettivi per far sì che «i diritti dei singoli derivanti dal diritto dell'UE siano sufficientemente tutelati»⁴⁰. Ancor più di recente, infine, si ricorda la Comunicazione recante *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022*⁴¹, dove la Commissione, muovendo dall'osservare come la garanzia di «un accesso alla giustizia a livello nazionale [sia] essenziale per l'attuazione del diritto ambientale», rileva tuttavia che «vi è ancora margine di miglioramento nella maggior parte degli Stati membri (...), in particolare nei settori della pianificazione relativi ad acque, natura e/o qualità dell'aria» e soprattutto in punto di informazione del pubblico «in merito ai suoi diritti di accesso alla giustizia».

4. ... (segue) e dell'Italia. Questioni applicative: il caso Pilot (2014) 6602

Ebbene, tra i Paesi che potrebbero ancora fare di più figura anche l'Italia. Quanto al recepimento della Convenzione di Aarhus e, in specie, del suo terzo pilastro da parte del legislatore italiano, occorre infatti osservare come non sia mai stata dettata una disciplina

³⁴ Così già in CGCE 10 gennaio 2006, *LATA e ELFAA*, C-344/04 e successivamente in, ad es., CGUE, Grande sezione, 8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, per un commento alla quale si v. N. DE DOMINICIS, *Un'occasione per riprendere il dibattito sull'accesso alla giustizia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *Apertacontrada*, 2011 e F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali e obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 101 ss.

³⁴ In questo senso, si v., ad es., CGUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09.

³⁵ In tema, se si vuole, C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 843 ss.

³⁶ Comunicazione della Commissione del 18 agosto 2017, *sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, 2017/C 275/01.

³⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, recante *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 14 ottobre 2020, recante *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, COM (2020) 643, spec. punti 19 -27.

³⁹ Par. 20.

⁴⁰ Par. 21, dove è richiamata la sentenza CGUE 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 8 settembre 2022, recante *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022. Confrontarsi alle politiche ambientali per invertire la rotta*, COM(2022)438, spec. pag. 22, punti 2 - 3.

organica e come, di conseguenza, si riproduca anche nel contesto nazionale quella situazione di frammentarietà e incertezza presente sul fronte del diritto europeo⁴².

Più nel dettaglio, ben prima della ratifica della Convenzione di Aarhus, il legislatore italiano con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente⁴³ aveva introdotto una norma in materia di risarcimento del danno ambientale che – pur con tutti i distinguo del caso – può essere ricondotta alla *ratio* dell'art. 9 della Convenzione.

Il riferimento è all'allora art. 18 della L. n. 349/1986, a mente del quale «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, (...), obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato». L'azione – all'epoca da portare alla cognizione del giudice ordinario⁴⁴ – poteva tuttavia essere promossa solo «dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo», per converso spettando ai cittadini e alle associazioni ambientali solamente la possibilità di «denunciare i fatti lesivi dei beni ambientali» allo scopo di «sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati». Inoltre, solo nei riguardi delle associazioni di protezione ambientale riconosciute con decreto del Ministero dell'ambiente era ammessa la possibilità di «intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi».

Tale articolo, oggi abrogato, è stato sostanzialmente trasfuso nel T.U. ambientale⁴⁵, la cui parte VI (i.e. artt. 298 *bis* ss.) è dedicata alle *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*⁴⁶. Qui, oltre all'art. 300 che definisce il danno ambientale, rilevano gli artt. 309 e 310 relativi, rispettivamente, alla richiesta di intervento statale e ai ricorsi in materia ambientale.

Più nel dettaglio, a mente dell'art. 309, comma primo, si ha che le Regioni, al pari delle province autonome, degli enti locali e delle persone fisiche o giuridiche, «che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino», possono avanzare richiesta di intervento statale «a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto», mediante la presentazione di denunce o osservazioni corredate dai documenti e dalle informazioni del caso. La stessa possibilità è inoltre accordata – a norma del secondo comma – alle associazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, purché siano state riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente.

Il successivo art. 310 prevede poi che i soggetti indicati all'articolo 309, comma primo, sono legittimati ad agire dinanzi al giudice amministrativo, «secondo i principi generali», per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti amministrativi adottati in violazione delle disposizioni di cui alla Parte VI del T.U. ambientale, così come avverso il silenzio del Ministro nonché per richiedere il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da

⁴² In dottrina, si v., ad es., 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*, Padova, 2011, p. 69 ss.

⁴³ Il riferimento è ovviamente alla Legge 8 luglio 1987 n. 349, rubricata *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*.

⁴⁴ Sulle vicende che hanno interessato l'ingresso dell'azione risarcitoria nel processo amministrativo, si v. - per tutti - A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 223 ss.

⁴⁵ Vale a dire il d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante *Norme in materia ambientale*.

⁴⁶ In dottrina, al riguardo, si richiamano, tra gli altri, W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012, *passim*.

parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, prevenzione o di contenimento del danno ambientale.

In sostanza, si ha che la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo è limitata ai soli casi di violazione delle norme in materia di danno ambientale e comunque sempre nel rispetto dei principi generali che, nell'ordinamento interno, regolano l'accesso al giudice nel processo amministrativo. Dal che, le già più volte richiamate difficoltà in punto di rispetto delle c.d. condizioni dell'azione.

Nel complesso, si tratta dunque di disposizioni, quelle di cui al d.lgs. n. 152/2006, che non recano alcuna portata innovativa e che – come è stato osservato – non paiono idonee a realizzare, se non in minima parte, l'obiettivo di cui al terzo pilastro – e in particolare all'art. 9, par. 3 – della Convenzione di Aarhus⁴⁷.

Orbene, la descritta lacunosità della legislazione nazionale in materia di (accesso alla) giustizia ambientale, in uno con la non sempre agevole applicazione nel settore *de quo* dei principi e delle regole processuali generali, ha fatto sì che nella pratica si siano poste non poche questioni problematiche. Alcune di esse – come si dirà – sono state affrontate in via suppletiva dalla giurisprudenza. Altre, tuttavia, sono state portate all'attenzione della Commissione europea.

A tale ultimo riguardo, deve infatti darsi conto del fatto che nel 2014 – a seguito di alcune denunce – la Commissione europea ha aperto un caso EU Pilot nei riguardi dell'Italia proprio in merito alla giustizia in materia ambientale. Benché le doglianze dei denunciati fossero circoscritte ai profili del costo per le spese di giustizia e alla eccessiva lunghezza dei tempi processuali, la Commissione europea ha colto l'occasione per rivolgere alle autorità nazionali una richiesta di chiarimenti anche su profili ulteriori. Tra questi: la legittimità ad agire in giudizio delle associazioni diverse da quelle *ex art. 13 L. n. 349/1986*; il grado di adeguatezza ed effettività delle procedure amministrative e giurisdizionali ammesse con riguardo alla materia *de qua*; il livello di informazione del pubblico circa la possibilità di promuovere tali procedure e – ancora – il modo in cui il pubblico può valersi di dette procedure rispetto a specifici settori del diritto ambientale (i.e. direttiva habitat; direttiva uccelli e direttiva quadro sulle acque).

All'invio di tale richiesta di chiarimenti, ha fatto seguito uno scambio documentale tra le autorità nazionali e la Direzione generale ambiente della Commissione europea, fino a che – all'inizio del 2015 – il Pilot è stato chiuso senza ulteriori seguiti (i.e. apertura di una procedura di infrazione).

In proposito, stanti le aporie di cui si è dato conto, sembra tuttavia legittimo avanzare il dubbio circa il *se* l'archiviazione del caso sia dipesa dai chiarimenti forniti dalle autorità nazionali o – almeno in parte – da una sorta di *mea culpa* della Commissione europea. Vale a dire, dalla constatazione per cui – a fronte di una legislazione europea molto lacunosa – sarebbe potuto risultare eccessivo (i.e. *vs.* il principio di leale collaborazione)⁴⁸ pretendere da uno Stato membro – alla cui autonomia procedurale, si ricorda, è rimessa la disciplina della materia – una normativa *ad hoc* di livello molto più avanzato.

⁴⁷ In questo senso v. anche 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*, cit., p. 7.

⁴⁸ In tema, per tutti, M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 122 ss.

5. *La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e i riflessi sulla giurisprudenza amministrativa nazionale: la legittimazione ad agire*

Di fronte ad una situazione di sostanziale vuoto normativo, qual è quella descritta nelle pagine che precedono, molta parte è stata svolta dalla giurisprudenza sia di Lussemburgo sia nazionale.

Come anticipato, la Corte di giustizia in più occasioni si è occupata di questioni legate alla Convenzione di Aarhus e, nello specifico, al profilo della giustizia in materia ambientale.

Al riguardo, merita innanzitutto ricordare nuovamente come – a partire da una nota sentenza resa nel 2006⁴⁹ – i giudici di Lussemburgo abbiano costantemente affermato che le disposizioni della Convenzione di Aarhus «formano oramai parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione» europea⁵⁰. Dal che, la competenza degli stessi giudici a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle disposizioni di tale trattato⁵¹.

Con un *caveat*. Posto infatti che la Convenzione è stata sottoscritta sia dall'Unione europea sia dagli Stati membri, la Corte ha ritenuto altresì di essere «competente a tracciare la linea di demarcazione tra gli obblighi assunti dall'Unione e quelli che restano a carico esclusivo degli Stati membri»⁵². Ciò nel senso che solo ove «si constatasse che l'Unione ha esercitato le sue competenze e legiferato (...) troverebbe applicazione il diritto dell'Unione e spetterebbe alla Corte determinare se la disposizione dell'accordo internazionale in causa abbia efficacia diretta»⁵³.

Quando tale *actio finium regundorum* si è resa necessaria con riguardo all'art. 9, par. 3, della Convenzione, la Grande Camera ha ritenuto la propria competenza «ad interpretare le disposizioni dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e a pronunciarsi sulla questione se queste abbiano o meno efficacia diretta»⁵⁴.

Nel merito, avendo dovuto escludere tale efficacia⁵⁵, i giudici di Lussemburgo hanno statuito che «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 (...)»⁵⁶, purché siano rispettati i canoni dell'equivalenza e dell'effettività⁵⁷.

Si ha così che tutta la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo in tema di accesso alla giustizia in materia ambientale risulta costellata di costanti richiami al principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, cui fa da contraltare il riferimento ai non meno importanti principi di equivalenza ed effettività.

⁴⁹ Il riferimento è alla già citata sentenza CGUE, *LATA e ELFAA*, C-344/04 (v. nota n. 34, *retro*).

⁵⁰ Così testualmente al par. 36 della sentenza citata. In senso conforme, si v. ad es. CGUE 30 maggio 2006, *Commissione vs. Irlanda*, C-459/03, par. 82 e CGUE, Grande sezione, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, *cit.*, par. 30.

⁵¹ In questo senso, si v. ad es. CGUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, *cit.*, par. 31.

⁵² Così, testualmente, CGUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, *cit.*, par. 31.

⁵³ Ancora, CGUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, *cit.*, par. 33.

⁵⁴ CGUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, *cit.*, par. 43.

⁵⁵ Al par. 45 della sentenza in esame, la Corte di giustizia ha infatti osservato 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».

⁵⁶ Così al par. 47. Corsivo aggiunto.

⁵⁷ Si v. il par. 48.

Significativa in questo senso è proprio la giurisprudenza in tema di legittimazione ad agire, dove – in assenza di una presa di posizione da parte del legislatore europeo e dei legislatori nazionali – la Corte di giustizia ha svolto un fondamentale ruolo di supplenza.

Così, ad esempio, a partire da un noto caso relativo alla legittimazione di una associazione ambientalista ad impugnare il provvedimento con cui un'amministrazione tedesca aveva autorizzato la costruzione e la gestione di una centrale elettrica a carbone, i giudici di Lussemburgo hanno affermato che «qualunque sia l'orientamento scelto dallo Stato membro con riferimento al criterio della ricevibilità di un ricorso, *le associazioni a tutela dell'ambiente hanno, (...), diritto a proporre ricorso in sede giurisdizionale* o dinanzi ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, allo scopo di contestare la legittimità, quanto al merito o alla procedura, delle decisioni, degli atti o delle omissioni previste dal detto articolo»⁵⁸.

Inoltre – si legge sempre nella sentenza in discorso – «qualora, in assenza di disposizioni fissate in tale settore dal diritto dell'Unione, spetti all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la salvaguardia dei diritti che i singoli vantano in forza del diritto dell'Unione, tali modalità *non* devono essere *meno favorevoli* di quelle riguardanti ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e *non* devono rendere *praticamente impossibile* o *eccessivamente difficile* l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)»⁵⁹.

Di tal che, hanno concluso i giudici, «se è possibile che il legislatore nazionale circoscriva ai soli diritti pubblici soggettivi i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli nel contesto di un ricorso giurisdizionale promosso avverso una delle decisioni, atti od omissioni previsti dall'art. 10 *bis* della direttiva 85/337, siffatta limitazione non può essere applicata in quanto tale alle associazioni a tutela dell'ambiente salvo travisare le finalità di cui all'art. 10 *bis*, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337»⁶⁰.

Il medesimo schema logico è stato successivamente seguito dalla Corte di giustizia in una nutrita serie di casi, aventi ad oggetto svariati profili del diritto ambientale, come – ad esempio – la costruzione di una recinzione per l'ampliamento di una riserva di animali selvatici su sito protetto⁶¹; la proroga dell'autorizzazione concessa in forza della normativa sulle acque per un impianto di innevamento⁶²; la protezione delle acque dall'inquinamento causato dai nitrati provenienti da fonti agricole⁶³; la valutazione di impatto ambientale in riferimento ad un piano relativo alla costruzione di un tratto autostradale⁶⁴.

Tutti casi, questi appena richiamati, in cui «si assiste (...) ad un'opera interpretativa della Corte di giustizia che, sulla base della Convenzione [di Aarhus e, in taluni casi, anche dell'art. 47 della Carta di Nizza] (...), sottopone a revisione critica le tradizionali categorie

⁵⁸ Così CGUE, IV sez., 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV vs. Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, par. 42 (corsivo aggiunto), per un commento alla quale v. G. TULUMELLO, *The fish can go to the Court (o della Ferrari con le portiere bloccate: brevi note in tema di influenza del diritto dell'U.E. sul diritto processuale amministrativo interno)*, in *giustiamm.it.*, 2011.

⁵⁹ Par. 43. Corsivo aggiunto.

⁶⁰ Par. 45.

⁶¹ CGUE, Grande sezione, 8 novembre 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK vs. Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15.

⁶² CGUE, II sez., 20 dicembre 2017, *Protect Natur-Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation vs. Bezirksbauernmännschaft Gmünd*, C-664/15.

⁶³ CGUE, I sez., 3 ottobre 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, C-197/18.

⁶⁴ CGUE, I sez., 28 maggio 2020, *IL e a. vs. Land Nordrhein-Westfalen*, C-535/18.

implicate nella materia dell'accesso alla giustizia, a cominciare proprio dalla legittimazione e dall'interesse ad agire»⁶⁵.

In altri termini, così come è avvenuto in altri ambiti regolati dal diritto europeo⁶⁶, anche nella materia *de qua* la Corte di giustizia, pur non sconfessando mai (almeno formalmente) il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, attraverso il grimaldello dei canoni dell'equivalenza e dell'effettività ha finito per plasmare il diritto interno in maniera che le regole processuali nazionali non vadano a vanificare la *ratio* e l'effetto utile delle norme di diritto europeo⁶⁷. Si parla in proposito di «europeizzazione» della giustizia amministrativa⁶⁸.

A ciò non fa eccezione l'ordinamento italiano, dove quanto appena osservato può apprezzarsi innanzitutto avendo riguardo proprio alla giurisprudenza in merito alle condizioni cui è subordinato l'accesso alla giustizia da parte delle associazioni non governative preposte alla tutela dell'ambiente.

In proposito, se è vero che – come si è detto pocanzi – la Corte di giustizia ha ripetutamente sostenuto la necessità di estendere anche a tali soggetti la possibilità di partecipare sia ai procedimenti amministrativi sia – per quanto qui interessa – ai giudizi in cui si faccia discorso di questioni ambientali⁶⁹, è altrettanto vero che tale possibilità sembrava doversi ritenere esclusa nell'ordinamento italiano, giacché si riteneva detti soggetti vantassero solo un interesse semplice, ossia una posizione giuridica soggettiva non qualificabile né come diritto soggettivo, né – tanto meno – come interesse legittimo.

In particolare, rispetto a tale ultima figura giuridica soggettiva⁷⁰, si sosteneva non fossero soddisfatti i criteri della differenziazione e della qualificazione. L'interesse legittimo, infatti, per poter essere considerato tale «presuppone in capo al titolare la sussistenza di una posizione di interesse “diversa” e più “intensa” rispetto a quella della generalità dei cittadini»⁷¹ (i.e. differenziazione), nonché una posizione formalmente «sancit[a] e riconosciut[a]» dall'ordinamento come tale⁷² (i.e. qualificazione).

Non di meno, al pari di quanto è accaduto in altre circostanze⁷³, il giudice amministrativo ha saputo svolgere un ruolo di supplenza rispetto alla situazione di vuoto normativo. In maniera non dissimile a quanto fatto in precedenza con riguardo alle associazioni (poi) riconosciute dal legislatore (i.e. art. 13 L. n. 349/1986)⁷⁴, la giurisprudenza

⁶⁵ Così, 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*, cit., p. 10.

⁶⁶ Si v. ad es. la copiosa giurisprudenza in materia di aiuti di Stato alle imprese, tra cui spec. CGCE 16 dicembre 1976, *Reve*, C-33/76; CGCE 9 novembre 1983, *Amministrazione dello Stato v. San Giorgio Spa*, C-199/82; CGCE 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz*, C- 453/00.

⁶⁷ Sul punto sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici*, cit., p. 85 ss.

⁶⁸ M. ELIANTONIO, *Europeanisation of administrative justice? The influence of the ECJ's case law in Italy, Germany and England*, Amsterdam, 2009, *passim*.

⁶⁹ Tra le molte, si v. CGUE, V sez., 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09; CGUE, IV sez., 11 aprile 2013, *The Queen*, C-260/11; CGUE, Grande sezione, 8 novembre 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK contro Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15; CGUE, II sez., 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation contro Bezirksbahauptmannschaft Gmünd*, C-664/15.

⁷⁰ Qui, per tutti, F. G. COCCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, *passim*.

⁷¹ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 69.

⁷² A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 69.

⁷³ Si v. ad esempio il caso dell'ingresso dell'azione di adempimento nel processo amministrativo. In tema, A. CARBONE, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012, *passim*.

⁷⁴ Come ricorda A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 89, «l'orientamento accolto oggi dalla giurisprudenza amministrativa prevalente riconosce (...) che le associazioni individuate dal decreto ministeriale

amministrativa ha infatti cercato di offrire una interpretazione estensiva del concetto di legittimazione ad agire, allineandosi all'indirizzo della Corte di giustizia. Il giudice amministrativo ha così finito per ritenere integrata tale condizione dell'azione anche in capo alle «associazioni ambientaliste di natura locale, comprese le articolazioni territoriali delle associazioni nazionali, purché perseguano in modo *non occasionale* finalità di natura ambientale, abbiano un grado di rappresentatività e stabilità e abbiano, inoltre, uno *stabile collegamento* con il territorio in cui è sito il bene che si assume lesa»⁷⁵.

Ecco dunque che, in virtù dell'influenza esercitata dalla giurisprudenza di Lussemburgo, si è lentamente verificato «un processo di espansione dei margini degli interessi legittimi rispetto ai meri interessi diffusi e nello stesso tempo il superamento di una concezione rigida secondo cui il carattere "soggettivo" dell'interesse legittimo implicherebbe l'appropriazione esclusiva di tale interesse a vantaggio di determinati soggetti»⁷⁶.

La medesima *vis* espansiva non si rintraccia tuttavia rispetto a quella che nel giudizio amministrativo costituisce la seconda – e anche «la più controversa»⁷⁷ – delle condizioni dell'azione, vale a dire l'interesse a ricorrere.

Questo ultimo, infatti, continua ad essere inteso dalla giurisprudenza amministrativa come quell'«interesse proprio del ricorrente al conseguimento di una utilità o di un vantaggio (materiale o, in certi casi, morale) attraverso il processo amministrativo»⁷⁸. Non solo, la stessa giurisprudenza è ferma nel predicarne anche i requisiti della personalità, dell'attualità e della concretezza. Di tale che, il risultato vantaggioso: *i*) deve riguardare in maniera specifica e diretta il ricorrente (i.e. personalità); *ii*) deve sussistere al momento della presentazione del ricorso e per tutta la durata del giudizio; *iii*) deve essere rapportato ad un pregiudizio concretamente verificatosi a danno del ricorrente.

6. (segue) *Il sindacato giurisdizionale e la "rivalutazione" dell'eccesso di potere*

C'è infine un ulteriore aspetto su cui si registra l'influenza della giurisprudenza di Lussemburgo sulla giurisdizione amministrativa che merita qui di essere sottolineato perché – a ben vedere – costituisce un tassello fondamentale, non tanto ai fini della garanzia

debbano ritenersi senz'altro titolari di un interesse legittimo a tutela degli interessi ambientali». In altri termini – prosegue l'A. - «non sarebbe prevista una legittimazione disancorata dalla titolarità di un interesse legittimo, ma la sussistenza dell'interesse legittimo sarebbe rimessa anche a condizioni formali (l'inserimento dell'associazione nell'elenco tenuto dal Ministero dell'ambiente, l'inerenza del provvedimento impugnato rispetto a una certa materia)». Sull'argomento, v. anche G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, cit., p. 397 ss.

⁷⁵ R. FERRARA, F. FONDERICO, A. MILONE, *Casi di diritto dell'ambiente*, II ed., Torino, 2021, p. 64. In giurisprudenza, si v. ad es. Cons. Stato, V sez., 2 ottobre 2014 n. 4928; Tar Sardegna, I sez., 11 luglio 2014 n. 599; Trib Sup. Acque Pubbliche, 7 ottobre 2018 n. 153. Il richiamo allo "stabile collegamento con il territorio" rimanda al ben noto concetto di *vicinitas*, già ampiamente utilizzato dalla stessa giurisprudenza amministrativa. Inoltre, *mutatis mutandis*, un percorso analogo è stato compiuto dal giudice amministrativo con riguardo agli enti rappresentativi degli interessi dei consumatori e dei risparmiatori. Il riferimento è qui a Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020 n. 6, per un commento alla quale si v. S. FRANCA, *Il "doppio binario" di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 4, p. 1029 ss.

⁷⁶ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 89.

⁷⁷ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 203.

⁷⁸ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., cit., p. 203.

dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, bensì nella prospettiva più ampia della configurazione di un vero e proprio sistema di giustizia ambientale.

Il riferimento è al profilo del *quomodo* del sindacato giurisdizionale, rispetto al quale – come si dirà – ha finito inevitabilmente per pesare lo stesso modo d'essere del diritto ambientale, come “costruito” a livello europeo.

Quest'ultimo, infatti, specie a partire da un certo momento storico ha preso ad essere costituito, non solo da norme di segno negativo (i.e. divieto di inquinamento), ma anche – e da ultimo soprattutto – da norme di segno positivo. Si pensi alla fissazione di soglie o di *standard* da raggiungere o da rispettare⁷⁹.

Ciò si riflette innanzitutto sui legislatori nazionali – chiamati a recepire le norme di derivazione europea – nonché sulle amministrazioni, cui è rimessa l'attuazione pratica di tali norme e che, istituzionalmente, si trovano a dover assumere, esercitando la propria discrezionalità, determinate decisioni all'esito di una comparazione tra interessi (il più delle volte) contrapposti⁸⁰.

È proprio su questo punto o meglio sul *quomodo* del sindacato giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa che ha finito per incidere la giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest'ultima, infatti, «ha ricostruito la tutela dell'interesse pretensivo in materia ambientale prefigurando un corrispondente obbligo di risultato a carico delle amministrazioni (...)»⁸¹. Di tal che, a partire da un certo momento⁸², i giudici di Lussemburgo hanno preso a ridisegnare i c.d. limiti esterni al potere discrezionale dell'amministrazione⁸³, escludendo che quest'ultima «possa trincerarsi dietro la ponderazione discrezionale di interessi confliggenti» e affermando, per converso, «il primato logico dell'interesse al controllo delle emissioni inquinanti rispetto agli interessi antagonisti»⁸⁴.

Inoltre, proseguendo su questa linea⁸⁵, in tempi più recenti la Corte di giustizia è arrivata ad affermare la necessità che il sindacato giurisdizionale «si traduca nello scrutinio della idoneità delle misure» adottate dall'amministrazione rispetto all'obiettivo fissato dalla norma (nel caso di specie, si trattava della direttiva 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole)⁸⁶. Non solo. Qualora la normativa europea ponga obblighi chiari, precisi ed incondizionati, la Corte ha affermato altresì che le «persone fisiche e giuridiche (...) devono poter esigere dalle competenti autorità nazionali la modifica di un programma d'azione esistente ovvero l'adozione di misure aggiuntive o di azioni rafforzate»⁸⁷.

⁷⁹ A mero titolo esemplificativo e con specifico riguardo ad alcuni dei documenti in materia di economia circolare, si v. il pacchetto sull'economia circolare del 2018, nonché la già citata comunicazione recante *Il Green Deal*, COM(2019)640 final e la comunicazione dell'11 marzo 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, recante *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020)98 final.

⁸⁰ In argomento, per tutti, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo: le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Bari, 2014, spec. e ss.

⁸¹ G. TULUMELLO, *op. ult. cit.*, p. 27.

⁸² Si v. spec. CGCE, II sez., 25 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07.

⁸³ Così, per vero, già in CGCE 14 ottobre 1996, *Kraaijeveld e a.*, C-72/95, par. 59.

⁸⁴ G. TULUMELLO, *op. ult. cit.*, p. 29.

⁸⁵ Si v., ad es., CGUE, Grande sezione, 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe e V.*, C-752/18.

⁸⁶ CGUE, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*, C-197/18, *cit.*, par. 71 e 72. In senso conforme, inoltre, v. ad es. CGUE 16 giugno 2019, *Craeynest e a.*, C-723/17, spec. par. 45 e CGUE, Grande sezione, 10 novembre 2020, *Commissione vs. Italia*, C-644/18.

⁸⁷ Par. 70 della sentenza in parola.

Al di là delle peculiarità dei singoli casi, quel che nel complesso sembra emergere dalla giurisprudenza di Lussemburgo è una puntuale attenzione al modo in cui le amministrazioni nazionali (ma ciò vale per tutte le autorità nazionali⁸⁸) esercitano quel margine di discrezionalità che la normativa europea assegna (*rectius*, lascia) loro nella materia *de qua*. E benché un tale controllo da parte dei giudici risulti essere prioritariamente finalizzato ad assicurare che l'effetto utile del diritto europeo non sia frustrato dall'azione delle amministrazioni nazionali⁸⁹, esso nei fatti si risolve – né potrebbe essere diversamente – in un'accurata indagine circa il modo di esercizio della funzione amministrativa da parte degli Stati membri⁹⁰. O, meglio, di quella funzione che proprio l'ordinamento europeo ha attribuito in capo ai plessi amministrativi nazionali. In altri termini, in una riconsiderazione del *quomodo* del sindacato giurisdizionale.

A quanto precede si lega poi un ulteriore profilo di interesse dal punto di vista del diritto amministrativo italiano. Attraverso la fissazione di specifiche regole di azione e attraverso la pretesa di uno scrutinio del tenore di quello poc'anzi descritto, il diritto europeo finisce infatti per esercitare una non trascurabile influenza anche in ordine alla configurazione del vizio di eccesso di potere⁹¹.

Ciò si riflette – ed ecco il ruolo «sonda» del diritto ambientale⁹² – sull'ordinamento nazionale nella misura in cui si trova ad essere rimessa in discussione quella tendenza, invalsa soprattutto dopo la “codificazione” del procedimento amministrativo⁹³, a marginalizzare il ruolo dell'eccesso di potere a tutto vantaggio della violazione di legge, che da vizio residuale ha finito per assurgere a vizio omnicomprensivo⁹⁴.

Icasticamente, quanto appena osservato può apprezzarsi avendo riguardo alla particolare rilevanza che il diritto e la giurisprudenza europei mostrano di conferire alla motivazione (*rectius*, al dovere di motivazione)⁹⁵. Vale a dire, ad un istituto che è sì una regola di azione, ma è anche (e forse soprattutto) un grimaldello per sindacare il modo di esercizio del potere da parte dell'amministrazione e, dunque, uno strumento utile al giudice amministrativo per pronunciarsi in ordine all'eccesso di potere⁹⁶. Dato, questo, che – come anticipato – induce l'ordinamento interno a ripensare la collocazione del difetto e della insufficienza di motivazione nell'alveo dei vizi di legittimità del provvedimento, sottraendoli

⁸⁸ Dunque, anche per il legislatore e per i giudici. Si v., ad es., CGCE *Aannemerbrdrif P. K.*, C- 72/95, *cit.*, spec. par. 55.

⁸⁹ Questo è quanto emerge chiaramente ad es. da CGCE *Aannemerbrdrif P. K.*, C- 72/95, *cit.*, par. 56 così come, più di recente, da CGUE *Lies Craeynest e a.*, C-723/17, *cit.*, par. 49.

⁹⁰ Spunti in tal senso in G. GRECO, *Il potere amministrativo nella (più recente) giurisprudenza del Giudice comunitario*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 819 ss. e più di recente in 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 nella materia della tutela ambientale*, *cit.*, spec. p. 26 ss. Più in generale, per una panoramica riguardo al sindacato della Corte di giustizia in ordine all'esercizio della discrezionalità amministrativa si v. P. CRAIG, *EU Administrative Law*, *cit.*, p. 439 ss.

⁹¹ Al riguardo, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto europeo. Profili di natura sostanziale e processuale*, Napoli, 2023, p. 192 ss.

⁹² F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Torino, 2021, p. 131.

⁹³ Il riferimento è, ovviamente, alla L. 7 agosto 1990 n. 241.

⁹⁴ Sul punto, sia consentito rinviare nuovamente a C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto europeo. Profili di natura sostanziale e processuale*, *cit.*, p. 192 ss. e alla bibliografica ivi citata.

⁹⁵ In argomento A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013, *passim* e più di recente A. CIOFFI, *La motivazione del provvedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 200 ss.

⁹⁶ G. DE GIORGI CEZZI, *La ricostruzione del fatto nel processo amministrativo*, Napoli, 2003, p. 199 ss.

dall'ambito di applicazione della violazione di legge e riportandoli in seno al (più consono) vizio di eccesso di potere⁹⁷.

7. Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale

Provando a ricondurre ad unità le considerazioni che precedono, sembra possibile osservare innanzitutto come l'evoluzione – da ultimo in senso circolare⁹⁸ – che nel tempo ha interessato le politiche e la legislazione in materia ambientale si sia giocoforza riverberata anche sul fronte della tutela giurisdizionale⁹⁹.

Il passaggio da un approccio di segno squisitamente negativo (i.e. divieto di inquinamento) ad un approccio di segno anche positivo (i.e. *standard*, *soglie*, *target*, etc.)¹⁰⁰ ha infatti portato con sé un mutamento, non solo delle regole di azione¹⁰¹, ma anche del *quomodo* del sindacato da parte del giudice amministrativo¹⁰².

Una tale traiettoria da ultimo si trova ad essere ulteriormente valorizzata in ragione del ruolo cruciale che – specie dal 2010¹⁰³ e, ancora di più, a seguito della pandemia da Covid-19¹⁰⁴ – le istituzioni, sovranazionali e non, mostrano di accordare all'ambiente, anche e soprattutto nel suo rapporto con lo sviluppo economico¹⁰⁵.

Con riguardo all'ordinamento italiano, al di là delle alterne iniziative in materia di economia circolare¹⁰⁶, sia qui sufficiente richiamare la modifica che – di recente – ha interessato l'art. 41 Cost., nel senso di prevedere che «d'iniziativa economica privata (...) non può svolgersi (...) in modo da recare danno (...) all'*ambiente* (...). [E che] la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a *fini (...) ambientali*»¹⁰⁷.

Dal che, non sembra affatto azzardato prefigurare come il riconoscimento di una dimensione (*rectius*, valore) economica in capo all'ambiente sia destinato – *de jure condendo* – a

⁹⁷ In tale senso, se si vuole, C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto europeo. Profili di natura sostanziale e processuale*, cit., p. 192 ss.

⁹⁸ E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit., p. 493 ss.

⁹⁹ Fondamentale a questo riguardo il richiamo a CGCE, II sez., 25 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07.

¹⁰⁰ Mette in luce tale importante linea di trasformazione O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., p. 153 ss.

¹⁰¹ Si v. ad es. la valorizzazione dell'istituto della motivazione, di cui si è detto nel par. che precede.

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 nella materia della tutela ambientale*, cit., spec. p. 26 ss.

¹⁰³ Anno in cui la Commissione europea ha adottato la comunicazione del 3 marzo 2012, recante *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020.

¹⁰⁴ Il pensiero corre qui alla già ricordata comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2020 recante *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, cit. e poi ovviamente al piano per la ripresa dell'Europa. In dottrina, si v. M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La Riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, p. 221 ss.

¹⁰⁵ Sia qui consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., p. 843 ss.

¹⁰⁶ In tema, se si vuole, C. FELIZIANI, *L'economia circolare dei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?*, cit., p. 823 ss.

¹⁰⁷ Sull'argomento, oltre ai contributi già richiamati alla nota n. 10 *retro*, si v. M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La Riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 169 ss.

riverberarsi su un sostanziale irrobustimento della tutela nei confronti di questo e, più in generale, degli interessi ambientali¹⁰⁸.

Allo stato, quanto – si è visto – si registra in punto di trasformazione del *quomodo* del sindacato giurisdizionale, pur senza elidere le descritte aporie in tema di accesso al giudice, consente già di affrancare il discorso sulla giustizia nella materia *de qua* dal solo problema delle condizioni dell'azione e, al contempo, sembra aprire nuovi e potenzialmente fecondi scenari in punto di tutela dell'ambiente.

¹⁰⁸ D'altra parte, autorevole dottrina ha da tempo osservato come «ogni pur nobilissimo e romantico discorso relativo alla tutela dell'ambiente rischia di risultare in qualche modo recessivo (e persino inconcludente) allorché esso non venga ancorato a valori certi di riferimento, ed anzi a paradigmi e parametri di concretezza e di realismo» (R. FERRARA, *Modelli e tecniche di tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 6, 1946).