

LA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI A TUTELA DELL'AMBIENTE DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

Francesca Ainger*

Abstract

(ITA)

L'elaborato approfondisce la tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ambito europeo. L'Unione Europea ha ratificato la Convenzione di Aarhus, che mira a promuovere il ruolo dei membri del pubblico nei processi decisionali e garantirne l'accesso alla giustizia e alle informazioni ambientali. Il ruolo di primaria importanza conferito ad individui e associazioni nei tre pilastri della Convenzione ha sollevato numerose criticità in sede applicativa. Le difficoltà maggiori si sono riscontrate nell'attuazione dell'art. 9(3) della Convenzione, ovvero il terzo pilastro, che garantisce ai membri del pubblico l'accesso a procedure di natura giurisdizionale o amministrativa contro atti o omissioni adottati da autorità pubbliche o privati in violazione del diritto ambientale nazionale. Diverse sono state le soluzioni proposte dalla dottrina per sopperire alla mancata trasposizione del terzo pilastro in una Direttiva *ad hoc* sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, eppure la resistenza degli Stati Membri e dell'Unione Europea pare insuperabile. La presente indagine ha l'obiettivo di ricercare come si possa superare l'approccio tradizionale alla legittimazione ad agire, applicato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea tramite la formula Plaumann, al fine di coinvolgere le ONG nella lotta per un futuro più sostenibile.

(EN)

The essay delves into the protection of the right of access to justice in environmental matters at European level. The European Union has ratified the Aarhus Convention,

* Francesca Ainger è dottoranda in Sustainable Development and Climate Change all'Università dell'Insubria e alla Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia, francesca.ainger@iusspavia.it. Il presente contributo è stato presentato al VIII Convegno Nazionale SIRD: "Ambiente, economia, società. La misura della sostenibilità nelle diverse culture giuridiche", Roma, 12-14 settembre 2024.

which aims to promote the role of members of the public in decision-making processes and ensure their access to justice and environmental information. The leading role recognized to individuals and associations under the three pillars of the Convention has raised many concerns at the implementation stage. The main issues arose in the application of Article 9(3) of the Convention, namely the third pillar, that guarantees members of the public access to judicial or administrative procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene national environmental law. Legal scholars have proposed different solutions to overcome the failure in the transposition of the third pillar into an EU Directive on access to justice in environmental matters, yet the resistance of Member States and the European Union appears insurmountable. The aim of this study is therefore to investigate possible ways to overcome the traditional approach on legal standing embraced by the Court of Justice of the European Union through the Plaumann test, with the final aim of involving NGOs in the fight for a greener future.

Indice Contributo

LA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI A TUTELA DELL'AMBIENTE DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA.....	339
Abstract.....	339
Keywords.....	341
1. Introduzione	341
2. La Convenzione di Aarhus	344
3. L'implementazione della Convenzione da parte dell'Unione Europea.....	356
4. Conclusioni	368

Keywords

Convenzione di Aarhus – Associazioni ambientaliste – Partecipazione del pubblico – Formula Plaumann – Legittimazione ad agire

Aarhus Convention - Environmental associations - Public participation - Plaumann test - Legal standing

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio, sono aumentate notevolmente il numero di cause promosse contro autorità pubbliche o privati che riguardano aspetti legati al cambiamento climatico, la cosiddetta “*climate change litigation*.” Nel dicembre 2024 si contavano quasi tremila casi in tutto il mondo¹ e, nelle cause intentate nel 2023, il 70% dei ricorrenti era costituito da individui o organizzazioni non governative, o entrambi.² La trattazione di questi casi presuppone il riconoscimento della facoltà dei ricorrenti di agire in giudizio per difendere i propri diritti e far valere gli obblighi gravanti sulle autorità pubbliche e sui privati. In questo contesto, garantire l'accesso alla giustizia alle associazioni che operano a tutela dell'ambiente permette un controllo capillare sull'operato dei governi e delle aziende e costituisce un tassello fondamentale nella protezione ambientale e nella lotta al cambiamento climatico.

Il dibattito giuridico sul tema dell'accesso alla giustizia si avviò negli anni Settanta con l'opera di Mauro Cappelletti³, che analizzò l'evoluzione del concetto di accesso alla giustizia. Cappelletti esaminò la visione individualistica, tipica degli stati liberali di fine Ottocento e Novecento, nella quale il diritto di difendere i propri interessi per via giudiziale era interpretato come una libertà negativa, un diritto che lo Stato garantiva

¹ Tigre, M. A., Barry, M., (2025). *Climate Change in the Courts: A 2024 Retrospective*. Sabin Center for Climate Change Law, p. 3.

² Setzer, J., Higham, C., (2024). *Global trends in climate change litigation 2024: summary brief*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, p. 3.

³ Noto giurista italiano e uno dei più importanti studiosi di diritto costituzionale comparato del ventesimo secolo. Cartabia, M., (2016). *Mauro Cappelletti: One of the “precious few” of our generation*. International Journal of Constitutional Law, Volume 14, Issue 2, p. 1.

libero da interferenze esterne. In seguito, con il riconoscimento dei diritti sociali e dei diritti umani, le società moderne superarono questa visione prettamente individualistica dei diritti; allo stesso tempo mutò il ruolo dello Stato, che divenne titolare del dovere di tutelare e garantire il godimento dei diritti sociali, quali il diritto alla salute e all'educazione.

Proprio in questa nuova cornice si delineò altresì il diritto ad un accesso effettivo alla giustizia, riconosciuto come “*il diritto umano più basilare*.”⁴

Il diritto alla tutela giurisdizionale è considerato funzionale al godimento dei diritti sociali e fondamentali in quanto li rende giustiziabili, permettendo a ciascun individuo di proteggere i propri diritti o interessi tramite gli strumenti giuridici preposti dall'ordinamento.⁵ In tal senso, Cappelletti delineò due finalità fondamentali dell'ordinamento giuridico: garantire ai cittadini di far valere i propri diritti e di risolvere le proprie controversie in un sistema accessibile a tutti e produrre risultati individualmente e socialmente giusti.⁶

Considerata l'importanza del diritto di accesso alla giustizia, la sua tutela non può restare su un piano meramente simbolico, ma dev'essere resa effettiva e concreta. A tal riguardo, il noto comparatista già denunciò la problematica della difesa degli interessi collettivi, dovuta allo scarso interesse diretto dei singoli danneggiati alla lite. In particolare, nell'ambito della tutela ambientale, le difficoltà originano dal numero di soggetti lesi, potenzialmente alto e indeterminabile, e dalla complessità delle questioni scientifiche sollevate.

Invero, l'accesso alla giustizia è considerato elemento chiave dello stato di diritto ed è compreso nell'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030, il quale enuncia la necessità di “*garantire*

⁴ Cappelletti, M., Garth, B., & Trocker, N., (1976). *Access to Justice: Comparative General Report*. The Rabel Journal of Comparative and International Private Law, 40 (3/4), p. 672.

⁵ Osti, A., (2016). *Teoria e prassi dell'access to Justice. Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*. Milano, Giuffrè.

⁶ Cappelletti, M., Garth, B., (eds.), (1978). *Access to Justice Vol. I: A world survey (Book I)*. Milano, Giuffrè/Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, The Florence Access-to-Justice Project.

*a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.*⁷” Tuttavia, l'obiettivo non può dirsi ancora raggiunto poiché le corti in molti casi non entrano nel merito delle iniziative giudiziarie, sollevando la mancanza di legittimazione ad agire⁸ dei ricorrenti sul piano processuale. Questa tendenza mina il ruolo della società civile nell'incoraggiare azioni concrete e immediate per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 e dell'Accordo di Parigi, nonché permette alle istituzioni di sottrarsi dalle impugnazioni delle proprie decisioni.

In Italia, la Corte costituzionale già nel 1987 riconosceva il ruolo del diritto nella tutela dell'ambiente: *“dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione.”*⁹ Trattandosi di un “interesse fondamentale della collettività” è imprescindibile che le associazioni finalizzate alla tutela dell'ambiente possano agire in sede giurisdizionale per tutelare la collettività. Per questo motivo, l'assenza di strumenti giuridici che rendono effettivo l'accesso alla giustizia per le ONG pregiudica la concreta protezione degli interessi ambientali dei singoli individui e della comunità.

L'accesso alla giustizia può essere un utile strumento ai cittadini per contribuire all'effettiva implementazione del diritto ambientale e può costituire un valido rimedio all'ingiustizia ambientale, intesa come l'impossibilità dei soggetti lesi a portare avanti un ricorso per inibire attività illecite o per richiedere il risarcimento di un danno patito.¹⁰

Nel perseguire queste finalità, nel 1998 veniva adottata ad Aarhus, in Danimarca, la Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite

⁷ Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, Nazioni Unite, 2015.

⁸ Per legittimazione ad agire s'intende la posizione di un soggetto rispetto al rapporto giuridico dedotto nel processo, posizione che è di titolarità del diritto controverso o di titolarità di una situazione giuridica dipendente dal rapporto controverso. Se difetta la legittimazione ad agire si ha rigetto della domanda per inammissibilità poiché è considerata condizione di trattabilità e di decisione della causa nel merito. Alpa, G., *Legittimazione ad agire*. Digesto. Quarta Edizione. Discipline Privatistiche, Torino, UTET, 1993, pp. 531, 532.

⁹ Corte cost., 22 maggio 1987, sentenza n. 210.

¹⁰ Nadal, C., (2008). *Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a 'Pillar' of Empowerment*. Environmental Law Review, 10(1), pp. 28-45.

sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in seguito, la Convenzione). La Convenzione entrò in vigore nel 2001 e fu ratificata dall'Unione Europea, in veste di organizzazione regionale d'integrazione economica¹¹, e altri quarantasette Paesi.

2. La Convenzione di Aarhus

Negli obiettivi enunciati nel Preambolo della Convenzione si delinea la convinzione che una maggiore partecipazione del pubblico nei processi decisionali e nell'accesso alle informazioni possa contribuire alla qualità ed efficacia delle decisioni in materia ambientale. In questa prospettiva, le finalità della Convenzione aspirano al miglioramento del coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali e alla trasparenza delle istituzioni nazionali ed europee. L'obiettivo principale è la promozione della democrazia in materia ambientale, tant'è vero che la Convenzione presenta una duplice natura: è un accordo in materia ambientale ma tutela altresì i diritti umani.¹²

Il punto focale della Convenzione sono i diritti procedurali in materia ambientale appartenenti ad individui e associazioni che rivestono un ruolo di primaria importanza nel raggiungimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente e divengono così parti attive nei processi decisionali e nella corretta attuazione delle normative ambientali.¹³

Il controllo sulla corretta implementazione della Convenzione viene effettuato dal Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione. Il Comitato, o *Compliance Committee*, è un organo di natura non contenziosa istituito nel 2002 dalla Riunione

¹¹ Come previsto dall'Articolo 17 della Convenzione. Si veda Fasoli, E., (2018). *Apportioning the Obligations Arising Under the UNECE Aarhus Convention Between the EU and its MSs: The Real Scope of the 'Community Law' in Force*. Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale, 1/2018, pp. 177-198.

¹² Barritt, E., (2020). *The Foundations of the Aarhus Convention: Environmental Democracy, Rights and Stewardship*. Hart Publishing, pp. 5-20.

¹³ Romanin Jacur, F., (2011). *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della Convenzione di Aarhus*. In E., Fasoli, A., Tanzi, L., Iapichino, (curr.) *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*. CEDAM, Padova, pp. 11-30.

delle Parti¹⁴, ovvero l'organo plenario delle Parti che hanno sottoscritto la Convenzione. La funzione di monitoraggio del Comitato si aziona su iniziativa delle comunicazioni pervenute da uno Stato parte, dai membri del pubblico o dal Segretariato, l'organo con funzioni prettamente amministrative. Il Comitato è tenuto a vagliare il preventivo esaurimento dei rimedi interni, salvo non conducano ad un irragionevole allungamento dei tempi del processo e non garantiscano rimedi effettivi.¹⁵

I membri del pubblico occupano un ruolo di primo piano persino nei meccanismi interni regolati dalla Convenzione. Difatti, il pubblico può partecipare nella fase iniziale dell'intervento del Comitato mediante la presentazione di una comunicazione sulla presunta inosservanza delle disposizioni della Convenzione da parte di uno Stato. Nel caso in cui il Comitato reputi lo Stato inadempiente, la Riunione delle Parti adotta una raccomandazione con le misure da attuare per rimediare all'inosservanza con la Convenzione. I membri del pubblico hanno la possibilità di partecipare anche alla fase di controllo dell'effettiva esecuzione della raccomandazione da parte dello Stato inadempiente.¹⁶

La partecipazione del pubblico nella procedura viene altresì garantita dalla facoltà, per le associazioni, di fornire informazioni riguardanti il caso in esame. Inoltre, gli incontri del Comitato hanno natura pubblica, salvo alcune eccezioni, e il Piano d'Azione, redatto dallo Stato inadempiente per l'esecuzione delle misure richieste, viene reso pubblico.¹⁷ Le decisioni adottate dalla Riunione delle Parti hanno valore interpretativo

¹⁴ L'articolo 15 della Convenzione prevede che la Riunione delle Parti possa istituire un meccanismo di compliance. Al primo incontro della Riunione delle Parti, tenutosi a Lucca nell'ottobre 2002, è stata adottata la Decisione I/7 che ha istituito il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione, la *Compliance Committee*.

¹⁵ Allegato alla Decisione I/7 § 21.

¹⁶ Allegato alla Decisione I/7 § 37. Sul ruolo delle associazioni nella fase di redazione e negoziazione del testo della Convenzione si veda Vanhala, L., (2018). *Shaping the Structure of Legal Opportunities: Environmental NGOs Bringing International Environmental Procedural Rights Back Home*. Law & Policy, 40, pp. 110-127.

¹⁷ Pitea, C., (2006). *The Non-Compliance Procedure of the Aarhus Convention: between Environmental and Human Rights Control Mechanism*. The Italian Yearbook of International Law Online, 16(1),

sulle obbligazioni nascenti dalla Convenzione e individuano i casi di mancato rispetto di uno Stato con le sue disposizioni, obbligandolo in tal modo ad adottare le misure necessarie per rispettare gli obblighi legalmente vincolanti scaturenti dalla Convenzione.¹⁸

Una disposizione della Convenzione che ha sollevato numerosi casi davanti al Comitato è proprio l'articolo 9 sull'accesso alla giustizia ambientale. L'articolo prevede tre tipi di ricorsi, ai quali corrispondono i tre pilastri della Convenzione.

Il primo comma dell'articolo 9 CA, che corrisponde al primo pilastro, prevede la possibilità per il pubblico di esperire un ricorso nel caso in cui venga negata o ignorata la richiesta di accesso alle informazioni ambientali, formulata ai sensi dell'articolo 4 CA.

Il secondo pilastro, ovvero l'art. 9(2) CA, riguarda l'accesso ad una procedura di ricorso per i membri del pubblico interessato che vogliano contestare la violazione dei diritti partecipativi nei processi decisionali, previsti dall'art. 6 della Convenzione; esso subordina l'accesso al ricorso ai membri del pubblico interessato alla presenza dei requisiti, tra loro alternativi, della dimostrazione di un interesse sufficiente o della violazione di un diritto. La nozione di "pubblico interessato", utilizzata per il secondo pilastro, è quindi più ristretta rispetto alla categoria generale di "pubblico" di cui al primo pilastro. Ciononostante, il comma 2 dell'art. 9 CA aggiunge che le organizzazioni non governative a tutela ambientale, che soddisfino i requisiti previsti dal diritto nazionale, si considerano portatrici di un interesse sufficiente e si ricomprendono automaticamente nel "pubblico interessato" che può agire in giudizio.¹⁹

Il terzo pilastro, regolato dall'art. 9(3) AC, prevede l'accesso da parte di "*membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*" a procedimenti

pp. 85-116; Ryall, Á., (2023). *A Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*. *Journal of Environmental Law*, 35, pp. 161–166.

¹⁸ Fasoli, E., McGlone, A., (2018). *The Non-Compliance Mechanism Under the Aarhus Convention as 'Soft' Enforcement of International Environmental Law: Not So Soft After All!* *Netherlands International Law Review*, Vol. 65, pp. 27–53.

¹⁹ Art. 2(5) della Convenzione.

amministrativi o giurisdizionali per impugnare atti od omissioni di autorità pubbliche o privati in violazione del diritto ambientale nazionale. Il terzo pilastro permette, di conseguenza, un controllo da parte dei cittadini sull'effettiva e corretta applicazione del diritto ambientale.

La disposizione lascia un margine discrezionale al legislatore nazionale sul riconoscimento della legittimazione ad agire per i membri del pubblico, ragion per cui vi è il rischio di una limitazione dell'accesso alla giustizia tramite l'applicazione di requisiti eccessivamente stringenti a livello nazionale. Per evitare ciò, il Comitato di controllo ha specificato che l'art. 9(3) CA non possa essere interpretato in modo tale da introdurre o mantenere criteri talmente restrittivi da impedire di fatto a tutte le associazioni ambientaliste di impugnare atti od omissioni in violazione del diritto ambientale nazionale e ha ribadito che l'accesso alle procedure di ricorso dovrebbe essere la regola e non l'eccezione.²⁰ In aggiunta, il Comitato ha precisato che, sebbene l'art. 9(3) CA ammetta una maggiore flessibilità a favore degli Stati, i criteri per riconoscere la legittimazione ad agire dovrebbero garantire un ampio accesso alla giustizia in conformità alle finalità della Convenzione.²¹

²⁰ ACCC/C/2005/11, § 35, 36. L'intervento del Comitato è stato richiesto da una ONG belga per l'accertamento della violazione degli artt. 2 e 9 della Convenzione da parte del Belgio. I ricorrenti asserivano che l'interpretazione data al concetto di "interesse" ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire davanti al Consiglio di Stato fosse troppo restrittivo. Il 16 giugno 2006, il Comitato ha concluso ritenendo che il Belgio violerebbe l'art. 9 della Convenzione di Aarhus nel caso in cui la giurisprudenza del Consiglio di Stato continuasse a richiedere alle associazioni la prova di un interesse diretto, personale e legittimo per poter impugnare un permesso di pianificazione urbanistica.

²¹ ACCC/C/2010/48, § 68. Il 16 dicembre 2011 il Comitato si è pronunciato sulla comunicazione presentata dal "*Coordination Office of Austrian Environmental Organizations*" che lamentava la violazione da parte dell'Austria degli artt. 3 e 9 della Convenzione. Il ricorrente sollevava la mancata implementazione della Convenzione nell'ordinamento giuridico austriaco attraverso un quadro normativo chiaro e trasparente. Il Comitato ha dichiarato che la normativa austriaca non prevede rimedi sufficienti per l'impugnazione da parte dei membri del pubblico di atti o omissioni delle autorità pubbliche e si è pronunciato per il mancato rispetto dell'Austria con l'art. 9(3) della Convenzione.

Sul punto, la Commissione europea ha dichiarato che “*le disposizioni legislative vigenti negli Stati membri sull’accesso alla giustizia in materia ambientale variano notevolmente.*”²² I criteri adottati a livello nazionale si possono suddividere in tre macrocategorie: l’approccio più restrittivo che richiede la violazione di un diritto, adottato in Germania²³ e in Austria²⁴, l’approccio intermedio che esige la dimostrazione di un interesse, utilizzato in Belgio e, infine, l’approccio più ampio dell’*actio popularis*, nella quale chiunque può agire a difesa degli interessi pubblici²⁵, previsto nell’ordinamento giuridico portoghese.²⁶

La procedura amministrativa austriaca limita l’accesso a forme di ricorso a coloro che possono vantare una situazione giuridica soggettiva.²⁷ Il Comitato di controllo ha dichiarato che l’ordinamento giuridico austriaco, nell’applicare la cosiddetta *Schutznormtheorie*, non garantisce alle associazioni l’accesso ai ricorsi per impugnare atti

²² *Comunicazione della Commissione sull’accesso alla giustizia in materia ambientale*, 2017/C 275/01, 18.8.2017, § 7.

²³ L’art. 42 della Verwaltungsgerichtsordnung, ovvero il codice di procedura amministrativa tedesco, enuncia che il ricorrente deve dimostrare “*di essere stato leso nei suoi diritti dall’atto amministrativo o dalla denegata o omessa emanazione di quest’ultimo.*”

²⁴ Nell’ordinamento giuridico austriaco, si riconosce legittimazione ad agire a coloro che sono colpiti direttamente dalla decisione amministrativa. Glavanovits, G., & Eliantonio, M., (2011). *EU law and access to court: the experience of Austria in the telecommunications sector*. European Public Law, 17(1), pp. 54, 55.

²⁵ Mikosa, Ž., (2018). *Implementation of the Aarhus Convention through Actio Popularis – Article 9(3) of the Aarhus Convention and Actio Popularis*. In Jendroska, J., Bar, M., (eds.), *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. European Environmental Law Forum. Intersentia, pp. 261-284.

²⁶ L’art. 52 della Costituzione portoghese del 1976 prevede il diritto di tutti i cittadini “*personalmente o attraverso associazioni di difesa degli interessi in causa, il diritto di azione popolare [...], segnatamente al fine di:*

a) Promuovere la prevenzione, la cessazione o la repressione giudiziaria delle infrazioni contro la salute pubblica, i diritti dei consumatori, la qualità della vita, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale.”

²⁷ ACCC/C/2010/48, § 15, si veda supra nota 20.

od omissioni adottati dalle autorità pubbliche.²⁸ Pure la Germania è stata destinataria di una decisione del Comitato di controllo, il quale ha affermato che subordinare l'accesso alla giustizia alla dimostrazione della violazione di un diritto inibisce alle associazioni l'impugnazione di atti o omissioni in violazione del diritto ambientale nazionale.²⁹ Alla luce di queste considerazioni, si può supporre che richiedere la dimostrazione della violazione di un diritto non è un requisito considerato in linea con l'art. 9(3) CA, in quanto limita eccessivamente la possibilità per le ONG di avere accesso a procedure di ricorso.³⁰

L'approccio intermedio è stato altresì oggetto delle raccomandazioni del Comitato in un caso riguardante il Belgio.³¹ Per poter impugnare piani o permessi dinanzi al Consiglio di Stato belga, le associazioni ambientaliste devono dimostrare la sussistenza di un interesse diretto, personale e legittimo e i loro obiettivi statutari devono essere diversi dalla tutela di interessi generali o interessi personali dei suoi membri.³² Il Comitato ha stabilito che i criteri applicati dal Consiglio di Stato impediscono a buona parte delle ONG di impugnare atti che violano il diritto ambientale e ha sollecitato un cambiamento nell'orientamento giurisprudenziale.

²⁸ Ibid., § 71.

²⁹ ACCC/C/2008/31, § 99. Il caso riguardava l'asserita violazione, da parte della Germania, dell'art. 9 comma 2 e 3 CA per l'applicazione di criteri troppo ristrettivi nel riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste. Il Comitato ha accolto le osservazioni della ONG ClientEarth e ha ritenuto che la c.d. teoria della *Schutznormtheorie* non consenta l'impugnazione da parte delle ONG di atti o omissioni in violazione del diritto ambientale nazionale, pertanto, ha concluso per il mancato rispetto dell'art. 9(3) CA da parte dell'ordinamento giuridico tedesco.

³⁰ Il Comitato ha dichiarato che la *Schutznormtheorie* “would imply non-compliance with article 9, paragraph 3, of the Convention, since many contraventions by public authorities and private persons would not be challengeable unless it could be proven that the contravention infringes a subjective right. The requirement of infringement of subjective rights would in many cases rule out the opportunity for environmental NGOs to access review procedures, since they engage in public interest litigation.” ACCC/C/2008/31, § 95.

³¹ ACCC/C/2005/11, 28 luglio 2006, si veda supra nota 19.

³² Ibid., § 15.

In molti hanno riflettuto sulle possibili soluzioni per superare le difformità nazionali vigenti e per rimediare alle limitazioni nell'accesso alla giustizia ambientale. Sotto il secondo pilastro, le ONG ambientali che soddisfano i requisiti previsti dal diritto nazionale sono considerate portatrici di un interesse sufficiente per agire in giudizio. Una prima soluzione propone di modificare la Convenzione al fine di estendere tale presunzione, a favore dei ricorsi esperiti dalle ONG ambientali, pure al terzo pilastro.³³ Questo trattamento di favore permetterebbe di ampliare l'accesso alle procedure riguardanti la violazione del diritto ambientale a tutte le ONG che promuovano la tutela ambientale e che soddisfino i requisiti previsti dal diritto nazionale. Ciò nonostante, tale revisione potrebbe sollevare le perplessità degli stati parte, in quanto il campo di applicazione del terzo comma è molto più ampio del secondo, riguardando qualsiasi violazione del diritto ambientale nazionale.³⁴ Non solo, il terzo pilastro ricomprende pure il diritto ambientale comunitario per gli Stati Membri dell'Unione Europea e per l'Unione Europea stessa, che ha ratificato la Convenzione.³⁵ Ad ogni modo, l'operare della presunzione di cui al secondo pilastro

³³ Danthinne, A., Eliantonio, M., & Peeters, M., (2022). *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*. Review of European Community and International Environmental Law, 31(3), pp. 411-420.

³⁴ Nella decisione ACCC/C/2010/50, il Comitato ha affermato che la presunta violazione del diritto ambientale può riguardare qualsiasi normativa che riguardi l'ambiente (§ 84.) Con raccomandazione adottata il 29 giugno 2012, il Comitato si è pronunciato sulla comunicazione presentata da un'associazione ambientalista nei confronti della Repubblica Ceca per la violazione degli artt. 3, 6 e 9 della Convenzione. Il ricorrente contestava che la normativa nazionale, la quale richiede la prova della violazione di un diritto per la partecipazione nei processi decisionali, non consente a buona parte dei membri del pubblico e ONG di impugnare atti od omissioni in materia ambientale. Il Comitato ha ritenuto che lo Stato violasse l'art. 6 CA sulla partecipazione del pubblico nei processi decisionali, nonché l'art. 9 comma 2 e 3 CA poiché limitava il diritto delle ONG e dei membri del pubblico ad avere accesso a procedure di ricorso.

³⁵ Nella decisione ACCC/C/2006/18, Addendum § 27, il Comitato ha confermato che la normativa europea diviene parte del diritto nazionale degli Stati Membri e quindi rientra nel campo di applicazione dell'art. 9(3) della Convenzione. Il caso, presentato da un residente danese, riguardava l'asserita violazione da parte della Danimarca dell'art. 9(3) CA poiché impediva l'impugnazione dell'incorretta attuazione della Direttiva UE 79/409/EEC sulla conservazione degli uccelli selvatici. Il Comitato non ha reputato che lo Stato danese violasse la Convenzione in quanto l'ordinamento giuridico nazionale garantisce sufficienti possibilità ai membri del pubblico di impugnare decisioni non conformi alle disposizioni della Direttiva.

viene subordinato al rispetto dei criteri previsti dal diritto nazionale; pertanto se lo Stato Membro intendesse limitare l'accesso alla tutela giurisdizionale delle ONG potrebbe applicare criteri più stringenti.

Vi è una parte della dottrina che giudica l'*actio popularis* lo strumento giuridico migliore per implementare l'art. 9(3) della Convenzione.³⁶ L'*actio popularis* consentirebbe a chiunque di agire contro potenziali violazioni del diritto ambientale e renderebbe giustiziabili gli interessi diffusi, che non appartengono a determinati individui o gruppi.³⁷ Lo stesso Avvocato Generale Sharpston afferma che l'art. 9(3) CA “*non è ancora stato integrato nella legislazione comunitaria. Di conseguenza non esiste, finora, un obbligo comunitario che imponga agli Stati membri di ammettere un’actio popularis.*”³⁸

Ciò nondimeno, l'Avvocato Generale valorizza il ruolo delle ONG ambientali come espressione degli interessi collettivi e considera che un più ampio riconoscimento della loro legittimazione ad agire possa portare alla razionalizzazione del contenzioso ed una maggiore efficienza delle corti, dal momento che diverse cause potrebbero confluire in un unico ricorso portato avanti dalle ONG.³⁹

Tuttavia, il Comitato ha messo in evidenza la scarsa giurisprudenza danese in materia di legittimazione ad agire per le ONG nei casi di protezione della fauna selvatica e ha invitato le corti ad applicare uno standard che garantisca l'effettivo accesso alla giustizia ambientale.

³⁶ Etinski, R., (2013). *Specific features of human rights guaranteed by the Aarhus Convention*. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad, 47(2), pp. 79-92.

³⁷ Passarini, F., (2023). *Legal Standing of Individuals and NGOs in Environmental Matters under Article 9(3) of the Aarhus Convention*. The Italian Review of International and Comparative Law 3, pp. 282-305. Per interessi diffusi s'intendono gli interessi che hanno ad oggetto anche beni di natura immateriale e pubblica, quindi non necessariamente economicamente valutabili. Si definiscono diffusi in quanto la loro dimensione si coglie nell'appartenenza del soggetto ad un gruppo o ad una collettività; pertanto, danno luogo ad una pluralità di situazioni giuridiche analoghe. Dogliotti, M., *Interessi diffusi*. Digesto. Quarta Edizione. Discipline Privatistiche, Torino, UTET, 1993, pp. 609, 612.

³⁸ Conclusioni dell'Avv. Generale Sharpston presentate il 16 dicembre 2010 nella causa C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband NordrheinWestfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg*, § 42.

³⁹ Ibid § 51.

All'opposto, vi è chi paventa il rischio che un più ampio accesso alle corti possa essere dannoso per il sistema giudiziario e considera che si dovrebbero valutare le opportunità offerte dall'*actio popularis* solo per quegli ordinamenti che abbiano la capacità di gestire un aumento delle cause pendenti.⁴⁰ Nondimeno, il ruolo delle associazioni come parti nel giudizio può essere vantaggioso, in quanto possono rappresentare l'interesse collettivo alla tutela ambientale e possono sensibilizzare l'opinione pubblica su un caso specifico, attirando l'attenzione del cittadino sull'operato delle autorità pubbliche o dei privati.⁴¹

Da ultimo, un quadro normativo comune potrebbe consentire la parità di trattamento tra gli Stati, promuovere la certezza del diritto e garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni della Convenzione.⁴² In effetti, l'Unione Europea ha adottato direttive sull'accesso alle informazioni ambientali in conformità al primo pilastro⁴³, e sulla partecipazione del pubblico nei processi decisionali in conformità al secondo pilastro⁴⁴, ma per il momento non ha adottato nessuna direttiva sul terzo pilastro. Nel 2003, la Commissione presentò una proposta di Direttiva sull'accesso alla giustizia in

⁴⁰ Passarini, F., (2023). *Legal Standing of Individuals and NGOs in Environmental Matters under Article 9(3) of the Aarhus Convention*.

⁴¹ de Sadeleer, N., Roller, G., and Dross, M., (2005). *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs: Empirical Findings and Legal Appraisal*. Groningen: Europa Law Pub.

⁴² Darpo, J., (2013). *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*. European Commission; Mendez-Pinedo, M. E., (2023). *Access to Justice in European Law: Moving from Access to Courts Towards a Substantive, Horizontal and Comprehensive Approach*. Perspectives of Law and Public Administration, Society of Juridical and Administrative Sciences, vol. 12(4), pp. 535-549.

⁴³ Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

⁴⁴ Direttiva 2003/35/CE che 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.

materia ambientale⁴⁵, nella convinzione che la limitazione della legittimazione ad agire in giudizio a chi subisca direttamente gli effetti della violazione potesse precludere il controllo sul rispetto del diritto ambientale, mentre sarebbe stato necessario “*garantire alle associazioni rappresentative operanti nel campo della tutela dell’ambiente la possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale.*”⁴⁶

Il testo della proposta prevedeva il riconoscimento della legittimazione ad agire ai membri del pubblico qualora potessero dimostrare semplicemente un “*interesse sufficiente*” o facessero valere “*la violazione di un diritto*” ambientale.⁴⁷ Per converso, la proposta garantiva automaticamente l’accesso ai ricorsi in materia ambientale alle associazioni riconosciute dallo Stato Membro quali soggetti abilitati.⁴⁸

La proposta fu ritirata nel 2014 per l’opposizione di alcuni Stati Membri che ecceperono la violazione del principio di sussidiarietà e ritennero la regolamentazione sull’accesso alla giustizia una materia di esclusiva competenza nazionale.⁴⁹ Tale argomentazione sembra piuttosto finalizzata ad evitare maggiori controlli sullo stato di attuazione della normativa ambientale a livello nazionale, in aggiunta alle già numerose procedure di infrazione esperite dall’Unione Europea nei confronti degli Stati Membri. Tra l’altro, si sottolinea che sia l’ambiente che la giustizia sono materie di competenza concorrente degli Stati Membri e dell’Unione Europea.

⁴⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’accesso alla giustizia in materia ambientale, COM (2003) 624 definitivo.

⁴⁶ Ibid., § 1.1.

⁴⁷ Articolo 4 Proposta di Direttiva COM (2003) 624 definitivo.

⁴⁸ L’articolo 8 della Proposta di Direttiva richiedeva i seguenti requisiti per il riconoscimento dei soggetti abilitati: l’associazione doveva essere una persona giuridica indipendente e senza fini di lucro, doveva avere una struttura organizzativa idonea a perseguire i fini statuari, doveva essere legalmente costituita, doveva operare attivamente ai fini della tutela ambientale e doveva aver fatto certificare il proprio bilancio di esercizio da un revisore ufficiale.

⁴⁹ Poncelet, C., (2012). *Access to Justice in Environmental Matters—Does the European Union Comply with its Obligations?* Journal of Environmental Law, Volume 24, Issue 2, pp. 287–309; De Dominicis, N., (2016). *L’accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo.* CEDAM, p. 55.

Nonostante la pressione proveniente dalle associazioni, l'Unione Europea non sembra intenzionata a adottare una Direttiva nel settore e continuerà a rimanere in uno stato di apparente osservanza della Convenzione.⁵⁰ Eppure un intervento legislativo si renderebbe ancor più necessario in seguito alla decisione presa dalla Corte di Giustizia nel caso *Lesoochranárske zoskupenie*. La Corte, pur avendo riconosciuto che la Convenzione è parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario⁵¹, ha affermato che l'art. 9(3) CA non possa avere efficacia diretta nel diritto comunitario in quanto non sufficientemente preciso e incondizionato, visto il suo riferimento ai criteri previsti dal diritto nazionale.⁵²

A quest'ostacolo si aggiunge la visione tradizionale della legittimazione ad agire che viene sovente applicata dalle corti nei casi ambientali e climatici. La teoria tradizionale richiede che il ricorrente dimostri che il presunto danno subito sia diretto e diverso da quello patito dalla generalità dei cittadini. Vi sono molti esempi di casi climatici in cui le corti hanno superato le limitazioni tradizionali derivanti dalle regole

⁵⁰ Johanna, S. O., (2019). *The Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar in the European Union – a Rocky Road Towards Compliance*. European Studies - The Review of European Law, Economics and Politics, Sciendo, vol. 6(1), pp. 205-218.

⁵¹ Corte gius., Grande Sezione, 8 marzo 2011. *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*. Caso C-240/09, § 30. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia riguardava una causa tra un'associazione a tutela dell'ambiente e il Ministero dell'Ambiente slovacco. L'associazione chiedeva di essere riconosciuta come parte nei procedimenti amministrativi riguardanti la concessione di deroghe al sistema di protezione delle specie, quali l'orso bruno, al sistema di accesso alle aree protette e all'uso di sostanze chimiche in tali aree. Diverse associazioni venatorie avevano promosso procedimenti amministrativi per poter ottenere tali deroghe e l'associazione ricorrente aveva richiesto al Ministero di poter essere parte in tali procedimenti. Il Ministero aveva rigettato la richiesta e l'associazione aveva impugnato la decisione, poi deferita alla Corte di Giustizia. La Corte UE concludeva affermando che l'art. 9(3) della Convenzione non ha effetto diretto nel diritto comunitario in quanto richiede delle misure attuative a livello nazionale. Tuttavia, ha ribadito che è competenza della corte nazionale interpretare le norme processuali in modo da non rendere impossibile o eccessivamente difficile far valere in giudizio i diritti conferiti dal diritto comunitario.

⁵² Ibid. § 44, 45. Si veda sul punto Müller, B., (2011). *Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law*. Journal of Environmental Law, vol. 23, no. 3, pp. 505–516; Garçon, G., (2015). *Limits of NGO Rights to Invoke Access to Justice under the Aarhus Convention*. European Journal of Risk Regulation, vol. 6, no. 3, pp. 458–69.

processuali⁵³, eppure la mancata dimostrazione della legittimazione ad agire è tuttora alla base di molte sentenze di rigetto.

Oltreoceano, nel noto caso *Sierra Club v. Morton*⁵⁴, la Corte Suprema rigettava il ricorso per la mancata dimostrazione, da parte dei ricorrenti, di un danno diretto e della misura in cui le loro attività sarebbero state direttamente lese dal progetto impugnato. La teoria veniva difesa dal giudice Scalia nei suoi scritti come elemento cruciale della separazione dei poteri.⁵⁵ Alla pari dell'ordinamento statunitense, l'Unione Europea persiste nell'applicare in maniera restrittiva il riconoscimento della legittimazione ad agire per le associazioni sulla base di una teoria radicata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e derivante dal caso *Plaumann* del 1963, che si tratterà nel paragrafo successivo.

⁵³ Castagno, D., (2024). *Challenging Legal Standing in Climate Change Litigation: A Comparative Approach to the Italian Case 'Giudizio Universale'*. International Journal of Procedural Law, 14, p. 70. L'autore mette a confronto il riconoscimento della legittimazione ad agire nei casi *Klimaatzaak*, *Urgenda* e *KlimaSeniorinnen Schweiz* rispetto alla chiusura dimostrata dal Tribunale di Roma nel caso *Giudizio Universale*.

⁵⁴ US Supreme Court, 405 U.S. 727, 1972. La Corte Suprema non riconosceva la legittimazione ad agire dell'associazione *Sierra Club*, che tentava di fermare il progetto di costruzione di impianti sciistici in asserita violazione delle leggi federali a tutela dei parchi naturali e delle foreste. La Corte argomentava la sua decisione sulla base del fatto che i membri dell'associazione non avevano dimostrato il pregiudizio che sarebbe loro derivato dalla costruzione del progetto e riteneva che il mero interesse alla tutela ambientale non fosse sufficiente in difetto della dimostrazione del requisito della "*injury in fact*."

Recentemente, la Corte di Appello del Virginia ha negato il riconoscimento della legittimazione ad agire a dei giovani ricorrenti che avevano impugnato i permessi approvati dalle agenzie dello Stato per la produzione, il trasporto e la combustione di fonti fossili. La Corte rigettava il ricorso poiché i ricorrenti non avevano dimostrato un danno diretto e particolareggiato e dichiarava che il carattere globale del cambiamento climatico non permette di determinare il nesso causale e la risarcibilità del danno, *Layla H. v. Commonwealth*, Virginia Court of Appeals, 16 settembre 2022.

⁵⁵ Scalia, A., (1983). *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*. 17 Suffolk University Law Review, pp. 881-899.

3. L'implementazione della Convenzione da parte dell'Unione Europea

Al momento della ratifica della Convenzione di Aarhus nel 2005, l'Unione Europea dichiarava di aver già adottato diversi strumenti giuridici vincolanti per implementarne le disposizioni. Tuttavia, tali strumenti non ricoprivano interamente l'implementazione degli obblighi nascenti dall'art. 9(3) della Convenzione. L'Unione Europea interpretava il terzo pilastro come riguardante procedure amministrative e giurisdizionali per impugnare atti o omissioni di privati o di autorità pubbliche diverse dalle istituzioni europee e, di conseguenza, dichiarava:

“i suoi Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi all'atto dell'approvazione della convenzione da parte della Comunità europea e continueranno ad essere responsabili, a meno che e fino a che la Comunità, nell'esercizio delle competenze conferite dal trattato CE, non adotti disposizioni di diritto comunitario che disciplinino l'attuazione di detti obblighi.”⁵⁶

Nel 2006, l'Unione Europea adottava il Regolamento di Aarhus⁵⁷ al fine di applicare i tre pilastri della Convenzione nei confronti degli organi e delle istituzioni comunitarie. Il terzo pilastro è implementato dall'art. 10 del Regolamento, il quale prevede la possibilità per le ONG di richiedere un riesame interno degli atti amministrativi di un'istituzione o organo comunitario. L'art. 11 prevede i criteri di legittimazione che le ONG devono rispettare al fine di avere accesso alla procedura di riesame, quali l'operare senza fini di lucro, l'essere costituite da più di due anni e il perseguire attivamente l'obiettivo primario della promozione della tutela ambientale. Infine, l'art. 12 riconosce alla ONG, che ha richiesto il riesame interno, la possibilità

⁵⁶ Allegato alla Decisione del Consiglio 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 (2005/370/CE).

⁵⁷ 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.

di ricorrere alla Corte di Giustizia per impugnare l'esito della richiesta di riesame “*a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato*.”⁵⁸

Il meccanismo del riesame interno è stato introdotto al fine di complementare il ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE e il rinvio pregiudiziale di validità ex art. 267 TFUE. L'Unione Europea ritiene che gli strumenti giuridici nascenti dal Regolamento di Aarhus, nonché il ricorso diretto davanti alla Corte di Giustizia e il rinvio pregiudiziale, siano adeguati, nel loro insieme, a garantire un sistema di rimedi giurisdizionali completo.⁵⁹ Tuttavia, parte della dottrina osserva che tali strumenti non siano di per sé sufficienti per garantire ad individui e associazioni la possibilità di impugnare gli atti adottati a livello comunitario, né si pongono in linea con gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione.⁶⁰ Come sottolineato dal Comitato di controllo⁶¹, rimane necessario superare la giurisprudenza Plaumann al fine di garantire un ampio accesso alla giustizia ambientale.

L'art. 267 TFUE prevede il rinvio pregiudiziale da parte del giudice nazionale che sottopone alla Corte di Giustizia una questione riguardante l'interpretazione dei Trattati o la validità e l'interpretazione degli atti compiuti da istituzioni, organi o organismi dell'Unione. Anche se il rimedio giurisdizionale è generalmente considerato utile e rilevante, in quanto permette ai giudici nazionali di denunciare normative e prassi, interne agli Stati Membri, che violano i diritti fondamentali o i valori dell'Unione,⁶² nondimeno, si concorda con l'Avvocato Generale Jacobs⁶³ nel

⁵⁸ Art. 12 Regolamento di Aarhus n. 1367/2006.

⁵⁹ Si veda la decisione della Corte di Giustizia nel caso Carvalho nella nota 52 infra.

⁶⁰ Anrò, I., (2022). *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*. Federalismi.it, 11/2022, pp. 4-6; Nakanishi, J., (2024). *Possibility of Extending Legal Standing under Article 263 (4) TFEU in the Matter of Climate Litigation*. Hitotsubashi Journal of Law and Politics 52, pp. 3, 4.

⁶¹ Si vedano infra le note 63 e 64.

⁶² Adinolfi, A., (2019). *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*. Il diritto dell'Unione Europea, 3/2019, p. 463.

⁶³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nel caso *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, Corte gius., 25 luglio 2002, C-50/00 P, § 40-42. L'Avvocato Generale non considera che lo strumento del rinvio pregiudiziale possa

giudicare il rinvio pregiudiziale di per sé insufficiente a garantire un'effettiva tutela giurisdizionale. In effetti, il rinvio pregiudiziale presuppone che lo Stato membro riconosca la legittimazione ad agire per adire la corte a livello nazionale e, anche qualora l'associazione abbia accesso al procedimento, il giudice nazionale opera da filtro nella determinazione della questione da rinviare alla Corte. Per questo motivo, la parte in giudizio non ha alcuna garanzia che il giudice riterrà necessario effettuare il rinvio oppure quest'ultimo potrebbe decidere di sottoporre alla Corte la questione di validità in termini diversi.⁶⁴

Per queste ragioni, risulta necessario un ammorbidimento delle condizioni di ricevibilità ex art. 263 TFUE. Il comma 4 dell'art. 263 TFUE prevede l'accesso al ricorso di annullamento per coloro che sono destinatari dell'atto, o che ne sono riguardati direttamente e individualmente, e per coloro che sono direttamente colpiti dall'atto regolamentare che non comporta misure d'esecuzione. Il diritto di agire dei singoli viene garantito solo al ricorrere del requisito dell'interesse diretto e individuale e questo ha portato la Corte a dichiarare sovente la mancanza di legittimazione ad agire dei ricorrenti. I ricorsi di annullamento esperiti dalle associazioni si valutano ricevibili solo qualora l'associazione dimostri un legame con l'atto impugnato o qualora agisca in sostituzione di una persona fisica legittimata al ricorso.⁶⁵ Pertanto, l'applicazione di siffatti criteri restrittivi non garantisce un'effettiva tutela giurisdizionale, opinione condivisa altresì dal Comitato di controllo.

garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva in capo ai singoli ricorrenti in quanto i giudici nazionali non possono dichiarare l'invalidità di un atto comunitario e possono rifiutarsi di rinviare la questione alla Corte di Giustizia oppure possono porre il quesito in termini diversi rispetto a quanto richiesto dai ricorrenti.

⁶⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nel caso *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, Corte gius., 25 luglio 2002, C-50/00 P. Si veda altresì Mastroianni, R., Pezza, A., (2014). *Access of individuals to the European Court of Justice of the European Union under the new Text of Article 263, para 4, TFEU*. Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 5, pp. 923-948.

⁶⁵ Boni, D., (1998). *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche*. In Nascimbene, B, Daniele, G., *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo delle Comunità Europea*. Giuffrè, p. 104.

L'origine dell'interpretazione restrittiva dell'art. 263 TFUE si rinviene nel *leading case* Plaumann⁶⁶ del 1963, nel quale la Corte di Giustizia non riconosceva ad una società il diritto di ricorrere (ex art. 173 TCE ora 263 TFUE) contro il rifiuto della Commissione di autorizzare la Germania alla sospensione parziale della riscossione di un dazio. La Corte motivava la sua decisione basandosi sul fatto che la decisione impugnata non riguardasse direttamente e individualmente il ricorrente, poiché non poteva la società considerarsi né destinataria della decisione né lesa dal provvedimento “*a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari.*”⁶⁷

Negli anni, la Corte ha continuato ad applicare i criteri enunciati nella sentenza Plaumann, rendendo di fatto difficoltoso l'accesso al ricorso di annullamento per individui e associazioni. Nel caso *Stichting Greenpeace Council*⁶⁸, all'associazione ambientalista veniva negata la possibilità di impugnare la decisione della Commissione, concernente il finanziamento concesso per la costruzione di due centrali elettriche, per difetto di un previo studio di valutazione dell'impatto

⁶⁶ Corte gius., 15 luglio 1963, causa 25-62, *Plaumann & Co c. la Commissione della Comunità Economica Europea*. La causa veniva intentata dalla società in accomandita semplice Plaumann per chiedere l'annullamento della decisione della Commissione che rifiutava alla Germania la sospensione parziale dei dazi gravanti sui mandarini e sulle clementine provenienti da paesi terzi, al fine di poter applicare un dazio del 10% rispetto al 13% previsto dalla tariffa comune. La Corte asseriva che la decisione impugnata non riguardasse né direttamente né individualmente il ricorrente e pertanto dichiarava la domanda di annullamento inammissibile.

⁶⁷ Ibid. La stessa motivazione venne ribadita nel caso *Stichting Greenpeace Council* di cui alla nota seguente, al § 7.

⁶⁸ Corte gius., 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council e altri c. Commissione delle Comunità europee*. Greenpeace richiedeva alla Corte di Giustizia l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale nella parte in cui dichiarava irricevibile il ricorso dell'associazione, finalizzato all'annullamento della decisione della Commissione di versare alla Spagna contributi finanziari per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie. Greenpeace asseriva che la decisione della Commissione era stata presa senza effettuare la valutazione d'impatto ambientale e chiedeva la cessazione dei lavori. La Corte respingeva il ricorso richiamando la motivazione del Tribunale, che aveva ritenuto non soddisfatto il requisito dell'interesse diretto e individuale e aveva dichiarato che “*un'associazione costituita per la tutela degli interessi collettivi di una categoria di soggetti singoli non può considerarsi individualmente lesa*”, §14.

ambientale. La Corte respingeva il ricorso perché riteneva che Greenpeace non rispettasse i criteri elaborati dalla giurisprudenza costante, che richiede ai soggetti diversi dai destinatari di una decisione di impugnarla solo ove provino di esserne individualmente colpiti, alla stregua del destinatario.

Quest'orientamento giurisprudenziale ha trovato recentemente conferma nel caso *People's Climate Case*.⁶⁹ I ricorrenti, 37 individui e un'associazione, avevano impugnato diversi atti comunitari, che fissavano gli obiettivi assunti dagli Stati Membri per la riduzione delle emissioni entro il 2030. I ricorrenti lamentavano di essere particolarmente colpiti dagli impatti climatici in quanto operanti nel settore dell'agricoltura e del turismo e contestavano che l'applicazione del criterio

⁶⁹ Corte gius., 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*. Il caso riguardava la decisione di irricevibilità del Tribunale sull'impugnazione, esperita da parte dei trentasette ricorrenti, della Direttiva 2018/410 sulla riduzione delle emissioni e la promozione di investimenti a basse emissioni, del Regolamento 2018/842 sulle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030, noto come Regolamento sulla condivisione degli sforzi e, infine, il Regolamento 2018/841 sull'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia. I ricorrenti sostenevano che gli obiettivi di riduzione delle emissioni attuati con tale pacchetto legislativo fossero inadeguati. Il Tribunale dichiarava che i ricorrenti non avevano soddisfatto i requisiti prescritti dall'art. 263 TFUE, dal momento che gli atti impugnati avevano natura legislativa e che i ricorrenti non ne erano i destinatari. La Corte enunciava che i Trattati predispongono un sistema di rimedi giurisdizionali completo, che garantisce procedure di ricorso per contestare la legalità degli atti delle istituzioni, e confermava la decisione del Tribunale poiché i ricorrenti non avevano dimostrato di essere individualmente lesi dai provvedimenti impugnati.

Recentemente altre associazioni ambientaliste hanno tentato di contestare gli obiettivi di riduzione delle emissioni per gli Stati Membri nel periodo 2023-2030 in quanto ritenuti insufficienti. I ricorrenti hanno utilizzato l'istituto del riesame amministrativo previsto dal Regolamento di Aarhus per chiedere alla Commissione la revisione delle assegnazioni annuali di emissioni degli Stati Membri dal 2023 al 2030. I ricorrenti hanno potuto richiedere il riesame amministrativo in quanto l'oggetto della richiesta di riesame è la Decisione di esecuzione 2023/1319 della Commissione Europea; quindi, si tratta di un atto non legislativo. Nel dicembre 2023, la Commissione Europea rigettava la richiesta di riesame e pertanto, nel febbraio 2024, le associazioni impugnavano il rifiuto davanti al Tribunale. Il 24 settembre 2025 si è tenuta l'udienza pubblica davanti al Tribunale e la decisione è attesa nei sei mesi seguenti l'udienza. CAN Europe, accesso il 30/09/2025, disponibile al <https://caneurope.org/european-commission-court-climate-ambition/>.

dell'interesse individuale violasse l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che tutela il diritto ad un ricorso effettivo.⁷⁰ La Corte non accoglieva tale motivo di doglianza poiché non considerava che l'art. 47 della Carta potesse fondare, in capo agli individui, una legittimazione incondizionata a proporre l'azione di annullamento contro gli atti legislativi dell'Unione mediante il ricorso diretto.⁷¹ La Corte respingeva il ricorso sulla base del fatto che gli atti comunitari impugnati non avevano colpito in maniera diretta e individuale i ricorrenti⁷² ed erano atti legislativi, quindi, non rientravano nel campo di applicazione dell'art. 263 (4) TFUE.⁷³

L'Avvocato Generale Jacobs ha contestato l'interpretazione data dalla Corte all'art. 263 (4) TFUE. Egli ha asserito che il dettato normativo debba essere interpretato in conformità con il principio dell'effettiva tutela giurisdizionale e ha considerato che richiedere al singolo, che intenda impugnare un atto di portata generale, la dimostrazione di potersi distinguere, alla stessa stregua del destinatario, da tutti coloro che ne sono colpiti in modo analogo porterebbe all'illogica conclusione che “*più elevato è il numero delle persone toccate da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale.*”⁷⁴ Al contrario, sarebbe maggiormente ragionevole garantire l'accesso alla procedura a coloro che vantano interessi potenzialmente pregiudicati in modo sostanziale dall'atto.⁷⁵

Sicuramente un'interpretazione così restrittiva del *locus standi* è inconciliabile con la difesa di interessi collettivi da parte delle ONG e mal si adatta alla proliferazione del

⁷⁰ Agrati, G., (2021). *I limiti della formula Plaumann in tema di diritto ambientale: brevi note alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio.* EUROJUS, pp. 1-6.

⁷¹ Corte di giustizia, C-565/19, *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, §77.

⁷² Ibid., § 89.

⁷³ Ibid., § 57.

⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002, causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, § 59.

⁷⁵ Ibid. § 60.

contenzioso climatico nell'ultimo decennio, dal momento che dimostrare di essere individualmente e direttamente lesi dagli atti adottati, da parte di autorità pubbliche o privati, in maniera differenziata rispetto alla generalità, costituisce un ostacolo arduo da superare. Per giunta, l'orientamento della Corte va nella direzione opposta rispetto alla finalità sottesa alla Convenzione di abbandonare l'impostazione classica sulla legittimazione ad agire a favore di un maggiore riconoscimento dell'interesse diffuso e pubblico alla tutela ambientale e del ruolo dei soggetti collettivi che ne sono portatori.⁷⁶

Il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione ha dichiarato che la Corte di Giustizia, nel continuare ad applicare la formula Plaumann ai casi sulla protezione dell'ambiente e della salute, impedisce di fatto ai membri del pubblico di impugnare atti dinanzi alla Corte e ha valutato i criteri applicati troppo restrittivi per uniformarsi alle disposizioni della Convenzione.⁷⁷ Vista l'entrata in vigore del Regolamento di Aarhus, in un primo momento il Comitato non dichiarava l'inosservanza dell'Unione

⁷⁶ C., Pitea, (2011). *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani*. In Fasoli, E., Tanzi, A. Iapichino, L., (curr.), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*. CEDAM, Padova, pp. 31-54.

⁷⁷ ACCC/C/2008/32 (Part I), § 86, 87. La prima raccomandazione fu adottata il 14 aprile 2011 su iniziativa della ONG ClientEarth, la quale lamentava la violazione degli artt. 3 e 9 della Convenzione da parte dell'Unione Europea. La ricorrente contestava l'applicazione del criterio dell'*individual concern* da parte della Corte di Giustizia e del Tribunale, ai fini del riconoscimento ad individui e associazioni della legittimazione ad impugnare atti delle istituzioni europee. Perdipiù, la ONG riteneva che il Regolamento di Aarhus non ottemperasse alla Convenzione in quanto non riconosceva ad individui ed enti, diversi dalle ONG, l'accesso alla richiesta di riesame interno, il cui campo di applicazione è altresì limitato agli atti amministrativi di portata individuale. Il Comitato ha dichiarato che la Convenzione di per sé non impedisce ad una Parte di richiedere la dimostrazione di un interesse diretto e individuale, a meno che l'applicazione di tale criterio non impedisca di fatto a tutti o a quasi tutti i membri del pubblico la possibilità di impugnare atti ed omissioni in violazione del diritto ambientale nazionale. Analizzando la giurisprudenza della Corte, il Comitato ha ritenuto che l'applicazione della formula Plaumann abbia avuto l'effetto di negare il riconoscimento della legittimazione ad agire ad individui e ad organizzazioni della società civile. Il Comitato ha considerato che una diversa interpretazione dell'art. 263 TFUE sarebbe possibile e auspicabile per conformarsi ai criteri della Convenzione. In conclusione, il Comitato non ha dichiarato l'UE inadempiente poiché non ha valutato l'entrata in vigore del Regolamento di Aarhus, cionondimeno ha esortato la Corte UE a modificare la propria giurisprudenza per non incorrere in una violazione dell'art. 9(3) della Convenzione.

Europea con l'art. 9(3) CA, ma ammoniva la Corte di Giustizia sulla necessità di superare il proprio orientamento giurisprudenziale.⁷⁸ Sei anni dopo, il Comitato prendeva atto che l'orientamento giurisprudenziale della Corte non era cambiato e concludeva che l'Unione Europea violava l'articolo 9(3) e (4) della Convenzione.⁷⁹ Oltre a ciò, il Comitato riteneva che neanche il Regolamento di Aarhus ottemperasse all'art. 9(3) CA nella misura in cui ammetteva il riesame amministrativo soltanto per gli atti di portata individuale.⁸⁰

La Commissione Europea ha dimostrato una notevole chiusura nei confronti dei principi enunciati nella Convenzione di Aarhus. A seguito della raccomandazione del Comitato di controllo, la Commissione adottava una decisione nella quale invitava il Consiglio a respingere le conclusioni del Comitato, in quanto considerate in contrasto con i principi costituzionali del diritto comunitario.

“Secondo la Commissione, le conclusioni del Comitato non riconoscono il ruolo centrale dei giudici nazionali come giudici ordinari del diritto dell'Unione, né riconoscono il sistema del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 del TFUE come mezzo di ricorso valido.”⁸¹

⁷⁸ Ibid., § 88.

⁷⁹ ACCC/C/2008/32 (Part II), § 122. La seconda parte della raccomandazione nei confronti dell'Unione Europea fu adottata il 17 marzo 2017. Il Comitato ha valutato le disposizioni introdotte dal Regolamento di Aarhus e ha segnalato che l'art. 10 del Regolamento violava l'art. 9(3) CA, nella parte in cui limitava la richiesta di riesame amministrativo ai soli atti di portata individuale. Sul punto, si veda la definizione di atto amministrativo nella nota seguente, che era prevista dal Regolamento di Aarhus prima della sua modifica nel 2021. Il Comitato ha altresì preso atto che la giurisprudenza della Corte di Giustizia non ha intrapreso una nuova direzione, nonostante l'invito a farlo; pertanto, ha concluso per l'inadempienza dell'Unione Europea con l'art. 9(3) e (4) della Convenzione.

⁸⁰ Ibid., § 51. Il Regolamento (CE) N. 1367/2006 definiva “«atto amministrativo»: qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti;” art. 2 co. 1 let. g). L'art. 1 del Regolamento (UE) 2021/1767 ha modificato tale definizione in “qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale.”

⁸¹ Decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sesta sessione della riunione delle Parti della convenzione di Århus in relazione a un caso

“Secondo il principio della separazione dei poteri e il principio dell'equilibrio istituzionale, non è possibile attuare le conclusioni del comitato attraverso la giurisprudenza della CGUE poiché i giudici sono indipendenti nell'esercizio della loro funzione giurisdizionale.”⁸²

La Commissione Europea esprimeva la sua contrarietà nei confronti delle conclusioni del Comitato e giudicava *“giuridicamente impossibile per l'UE seguire tali conclusioni e conformarsi ad esse.”*⁸³ Allo stesso tempo, la stessa Commissione riteneva che gli Stati Membri fossero tenuti a rispettare le disposizioni della Convenzione. Pochi mesi dopo la decisione nella quale invitava il Consiglio a respingere le conclusioni del Comitato, la Commissione sollecitava gli Stati Membri a tutelare il diritto di accesso alla giustizia attraverso il riconoscimento della legittimazione ad agire alle associazioni. *“Sebbene spetti agli Stati membri definire tali requisiti, questi non possono essere formulati in modo tale da rendere impossibile per le ONG l'esercizio del diritto di adire un organo giurisdizionale per la tutela dell'interesse generale.”*⁸⁴

Di conseguenza, l'approccio adottato dalla Commissione sembra suggerire che l'Unione Europea non sia obbligata a rispettare la Convenzione, al contrario degli Stati Membri. Questa visione contrasta con il fatto che l'Unione Europea ha ratificato la Convenzione ed è quindi tenuta a rispettarla, esattamente quanto gli Stati Parte.

Nonostante la Commissione abbia esplicitamente riconosciuto la Convenzione come parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, in pratica la considera giuridicamente vincolante per i soli Stati Membri. Eppure, l'art. 216(2) TFUE, nel regolare la competenza dell'Unione Europea a ratificare accordi internazionali, non limita la natura vincolante degli accordi conclusi dall'Unione in capo ai soli Stati Membri, ma enuncia che *“vincolano le istituzioni dell'Unione.”*

concernente il rispetto delle disposizioni (ACCC/C/2008/32), COM (2017) 366 final, Bruxelles, 29.6.2017, p. 5.

⁸² Ibid., p. 6.

⁸³ Ibid., p. 7.

⁸⁴ *Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, 2017/C 275/01, 18.8.2017, § 75.

Ad ogni buon conto, il Regolamento di Aarhus venne modificato per accogliere le raccomandazioni del Comitato, poiché si ritenne che un sistema efficiente di accesso alla giustizia, sia a livello europeo che nazionale, sia fondamentale per l'attuazione del Green Deal.⁸⁵ Il Regolamento ora prevede l'accesso al riesame amministrativo, non solo per le ONG, ma anche per i membri del pubblico. In aggiunta, si è ampliata la definizione di atto amministrativo per ricomprendere “qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni⁸⁶”, mentre la precedente definizione era limitata ai soli provvedimenti di portata individuale.

Nonostante queste modifiche, l'accesso alla procedura di riesame interno viene ristretto a causa della riluttanza delle istituzioni europee nei confronti dei ricorsi intentati dalle ONG. Il mantenimento di questo approccio impedisce l'effettiva implementazione del terzo pilastro della Convenzione nei confronti dell'Unione Europea.⁸⁷

In aggiunta, l'art. 263(4) TFUE è pur sempre applicabile nei ricorsi azionati attraverso il Regolamento di Aarhus. L'art. 11 del Regolamento prevede, per le ONG che hanno formulato la richiesta di riesame interno, il ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia “*a norma delle pertinenti disposizioni del trattato.*”

Per questo motivo, alcuni ritengono che l'unica via d'uscita sia una revisione dei Trattati e una modifica dell'art. 263 TFUE.⁸⁸ Una proposta interessante è quella di

⁸⁵ Scissa, C., (2021). *What room for the 1998 Aarhus Convention in the European Green Deal? An analysis of the possible reluctance of the Court of Justice.* Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2021.

⁸⁶ Art. 1 Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del 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.

⁸⁷ Poncelet, C., (2012). *Access to Justice in Environmental Matters—Does the European Union Comply with its Obligations?* pp. 287–309.

⁸⁸ Bechtel, S. D., (2021). *Access to justice on EU level: The long road to implement the Aarhus Convention.* The Opole Studies in Administration and Law, 19(2), pp. 19–42.

modificare l'art. 263(4) TFUE al fine di considerare le associazioni riconosciute ex art. 11 del Regolamento di Aarhus come portatrici di un interesse individuale a proporre il ricorso di annullamento contro gli atti dell'Unione in materia ambientale.⁸⁹ Vi è altresì chi propone di armonizzare a livello comunitario i presupposti per il riconoscimento delle ONG.⁹⁰ Certamente utilizzare lo strumento della Direttiva pare più agevole rispetto ad una revisione dei Trattati.

L'orientamento dottrinale prevalente concorda con l'Avvocato Generale Jacobs nel ritenere che la sentenza Plaumann abbia dato un'interpretazione dell'art. 263(4) TFUE che può (e deve) essere superata per ampliare il novero degli interessi tutelabili.⁹¹ Gli impatti diffusi del cambiamento climatico si scontrano con una visione forgiata sul nesso diretto tra una decisione e il destinatario che ne viene colpito. L'incompatibilità della formula Plaumann con l'accesso alla giustizia nei casi climatici e ambientali deriva altresì dal fatto che, maggiore è il danno provocato, maggiore è il numero di persone lese, quindi, minore sarà la probabilità di poter dimostrare un interesse diretto e individuale.⁹²

Quest'orientamento giurisprudenziale costante si scontra necessariamente con la natura dirompente dei cambiamenti climatici, che richiede nuove soluzioni giuridiche capaci di regolare impatti indiretti, intergenerazionali e collettivi.⁹³ L'approccio restrittivo al riconoscimento del locus standi rappresenta una barriera considerevole

⁸⁹ Eliantonio, M., (2011). *Towards An Ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing Of Environmental NGOs Before the European Courts And the Aarhus Convention*. Croatian Yearbook of European Law and Policy, 7, pp. 69-86.

⁹⁰ Barbano, M., (2023). *'Thinking outside the (engine) box': il 'locus standi' delle associazioni ambientaliste innanzi ai giudici nazionali alla luce della sentenza della Corte di giustizia sul caso Deutsche Umwelthilfe (impianti di manipolazione)* [Nota a sentenza: CGUE, grande sez., 8 novembre 2022, causa C-873/19]. Rivista giuridica dell'ambiente, vol. 38, 4/2023, p. 1421.

⁹¹ Nakanishi, J., (2024). *Possibility of Extending Legal Standing under Article 263 (4) TFEU in the Matter of Climate Litigation*, p. 6.

⁹² Hornkohl, L., (2021). *The CJEU Dismissed the People's Climate Case as Inadmissible: The Limit of Plaumann Is Plaumann*. European Law Blog.

⁹³ Fisher, E., et al., (2017). *The Legally Disruptive Nature of Climate Change*. The Modern Law Review, vol. 80, no. 2, pp. 173–201.

nei casi climatici che adottano un approccio preventivo, poiché hanno ad oggetto l'inadeguatezza degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra da parte di governi o imprese. Nei casi climatici il nesso causale tra l'evento e il danno, inteso in termini di un danno diretto e individuale in capo al ricorrente, è estremamente difficile da ricostruire. Al contrario, sovente si tratta di condotte illecite plurioffensive, intese come *“azioni od omissioni dotate di una lesività diffusa, in grado di colpire contemporaneamente una serie indeterminata di soggetti.”*⁹⁴ Con l'intensificarsi degli effetti del cambiamento climatico, aumentano i casi nei quali è arduo determinare un interesse diretto e individuale del ricorrente. In assenza di un'evoluzione nei criteri applicati per il riconoscimento del locus standi, si rischia di non assicurare una tutela ai soggetti lesi.

All'opposto, gli individui e le associazioni che hanno potuto impugnare l'inazione dei propri governi o di aziende hanno influenzato le loro scelte di policy in un'ottica intergenerazionale, capace di guardare alle generazioni future e agli impatti climatici futuri. Non possiamo permetterci di aspettare la causazione del danno in capo al singolo ricorrente prima di poter agire, dal momento che la crisi climatica è una questione urgente e attualmente si stanno intensificando gli eventi meteorologici estremi in tutto il mondo, i quali mettono in pericolo un numero indeterminato di vite umane e comportano danni economici significativi.⁹⁵

Negli ultimi anni, l'approccio adottato a livello comunitario per sopperire alla mancata trasposizione dell'art. 9(3) della Convenzione in un atto di diritto derivato sembra essere quello settoriale, ovvero l'inserimento di singole disposizioni che tutelano l'accesso alla giustizia nelle Direttive adottate in materia ambientale.⁹⁶

⁹⁴ Gabellini, E., (2022). *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, LXXVI (4), p. 1113.

⁹⁵ Secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente, il danno economico arrecato a causa di eventi climatici avvenuti tra il 1980 e il 2020 nei Paesi dello Spazio economico europeo ammonta sui 450-520 milioni di euro. European Environment Agency, (2022). *Economic losses and fatalities from weather- and climate-related events in Europe*, p. 1.

⁹⁶ Eliantonio, M., & Richelle, J., (2024). *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The “Sectoral” Turn in Legislation and Its Pitfalls*. European Papers: a journal on law and integration, 9(1), pp. 261-274.

Ad esempio, la Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, recentemente adottata⁹⁷, all'art. 25 prevede per il pubblico interessato, che vanti un interesse sufficiente o la violazione di un diritto, l'accesso a procedure di ricorso per contestare atti od omissioni adottati in violazione della Direttiva stessa. Nel suo considerando n. 50 vi è un riferimento diretto alla Convenzione: *“in conformità della convenzione di Aarhus, è opportuno che il pubblico interessato abbia accesso alla giustizia per poter contribuire alla salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente adeguato per la salute e il benessere delle persone.”* Nonostante l'attrattiva di questa enunciazione, di fatto l'art. 25 della Direttiva rinvia agli ordinamenti giuridici nazionali la definizione delle procedure, di natura giurisdizionale o non, per far valere la violazione delle sue disposizioni.

In tal modo, le istituzioni europee continuano ad enunciare l'importanza del rispetto della Convenzione nei soli confronti degli Stati Membri, come se l'Unione non fosse anch'essa giuridicamente vincolata alla sua corretta implementazione. È indiscutibile che le Direttive vengano trasposte negli ordinamenti nazionali attraverso normative di recepimento adottate degli Stati Membri, ciononostante, se individui e associazioni non hanno accesso agli strumenti per poter impugnare atti che violano il diritto ambientale e se l'Unione Europea continua a confidare esclusivamente nel controllo giurisdizionale a livello nazionale, si mina alla base la potenzialità della Convenzione di Aarhus di rendere effettiva e uniforme la tutela dell'ambiente attraverso il coinvolgimento degli attori della società civile.

4. Conclusioni

La posizione della Corte di Lussemburgo sull'accesso alla giustizia ambientale pare contraddittoria, poiché riconosce l'importanza del ruolo delle associazioni ambientaliste nei soli casi riguardanti le corti nazionali. Ne è manifestazione quanto dichiarato dalla Corte sul ruolo delle associazioni ambientaliste e sull'interpretazione dell'art. 9(3) CA nell'ambito dello scandalo *dieselgate*.

Il caso coinvolgeva la casa automobilistica Volkswagen accusata di pratiche commerciali scorrette per aver utilizzato sistemi illegali di manipolazione dei gas di

⁹⁷ Direttiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024 concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

scarico sulle vetture diesel. Nella causa *Deutsche Umwelthilfe eV vs. Bundesrepublik Deutschland*⁹⁸, il giudice del rinvio valutava l'associazione ambientalista non legittimata ad agire dato che non aveva dimostrato di essere lesa nei propri diritti dall'atto amministrativo impugnato. Il giudice tedesco rinviava la questione alla Corte di Giustizia ponendo il quesito sull'interpretazione del combinato disposto dell'art. 9(3) della Convenzione e dell'art. 47 della Carta. Il giudice nazionale si domandava se dall'interpretazione delle due disposizioni conseguisse la legittimazione ad agire alle associazioni a tutela dell'ambiente anche qualora intendano far valere la violazione di disposizioni di diritto comunitario che non fanno sorgere diritti soggettivi.⁹⁹ La Corte UE non considerava giustificato limitare all'associazione ambientalista l'accesso alla giustizia per impugnare decisioni contrastanti con il diritto ambientale nazionale e constatava l'importanza di riconoscere alle associazioni la *“possibilità di far controllare il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale, anche dal momento che tali norme sono, nella maggior parte dei casi, rivolte all'interesse generale e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente.”*¹⁰⁰

Vi è chi ha accolto positivamente l'apertura dimostrata dalla Corte nei confronti delle associazioni e il rilievo dato al combinato disposto per ampliare la tutela del diritto al ricorso effettivo, a prescindere da ulteriori specificazioni normative adottate a livello comunitario o nazionale.¹⁰¹ Pur tuttavia, la decisione della Corte potrebbe essere letta come un'effettiva apertura solo nel momento in cui abbandonasse l'approccio

⁹⁸ Corte gius., 8 novembre 2022, causa C-873/19. Il caso riguardava l'impugnazione, da parte di un'associazione per la tutela dell'ambiente, della decisione dell'Ufficio federale della motorizzazione civile tedesco di autorizzare la Volkswagen ad utilizzare dei software che riducevano il ricircolo dei gas inquinanti in base alla temperatura esterna. La Corte ha ritenuto che le associazioni ambientaliste, legittimate ad agire in giudizio in conformità al diritto nazionale, debbano essere in grado di impugnare decisioni contrarie al divieto di utilizzo di impianti di manipolazione che riducono l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni e che quindi violano il diritto comunitario.

⁹⁹ Ibid., §39.

¹⁰⁰ Ibid., §68.

¹⁰¹ Guerra, Y., (2023). *La diretta applicabilità dell'art. 47 Cdfue come limite in materia ambientale alla discrezionalità legislativa nazionale, ai sensi della Convenzione di Aarhus*. Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, pp. 197-199.

bipolare sulle modalità di attuazione della Convenzione. Infatti, da una parte, pretende dalle corti nazionali il rispetto della Convenzione e una maggiore apertura nei confronti dei ricorsi intentati a protezione di interessi generali, dall'altra non è disposta a vincolare le proprie istituzioni alla salvaguardia del diritto al ricorso effettivo. Sia la Carta sia la Convenzione sono giuridicamente vincolanti per le istituzioni europee; tuttavia, la Corte di Giustizia sembra voler continuare ad applicare due pesi e due misure.¹⁰²

La Corte di Giustizia ha dimostrato incoerenza nell'applicazione della Convenzione e la sua posizione indebolisce la sua stessa legittimazione nei confronti degli Stati Membri. Dal momento che la Corte sembra voler permanere nel suo rifiuto a adempiere alle raccomandazioni del Comitato e a superare la formula Plaumann, le sue indicazioni indirizzate nei confronti delle corti nazionali sulla necessità di garantire ampio accesso alla giustizia sono prive di fondamento.

Le resistenze dimostrate si scontrano con l'esigenza che gli strumenti di tutela giurisdizionale, sia a livello nazionale quanto comunitario, si adattino alle esigenze emergenti nella società e governino le sfide del futuro. La chiusura intorno a rimedi giurisdizionali inefficaci e inadatti al contenzioso climatico indebolisce il ruolo che le corti possono avere nella difesa degli interessi fondamentali della collettività. Allo stesso momento, non s'intende proporre un diritto al ricorso senza alcun criterio o filtro, bensì un accesso alla giustizia ambientale che sia realmente funzionale alla tutela dell'interesse leso mediante il coinvolgimento degli enti rappresentativi che esistono e operano proprio per contribuire alla tutela dell'ambiente. Quando il singolo individuo non è in grado di dimostrare di essere direttamente leso dall'atto impugnato, le associazioni ambientaliste devono poter agire a tutela dei propri obiettivi statutari e dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente.

Le associazioni ambientaliste solitamente non vantano un interesse diretto e individuale, di natura economica o personale, nella controversia, piuttosto perseguono

¹⁰² C'è chi ha messo in evidenza come la Corte adotti “*un criterio interpretativo duplice*”: rigido e chiuso verso l'interno, rendendo molto difficoltoso il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale ai ricorrenti, ma dinamico e flessibile verso l'esterno, richiedendo agli Stati Membri di accogliere i ricorsi delle ONG. De Dominicis, N., (2016). *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, p. 135.

l'interesse generale alla tutela dell'ambiente e alla lotta del cambiamento climatico. Per questa ragione dovrebbero avere un ruolo centrale nel supportare le istituzioni a realizzare quegli obiettivi di cui al primo comma dell'art. 191 TFUE¹⁰³, che dovrebbero essere perseguiti in tutti gli Stati Membri. Nel 1996 la Commissione Europea prevedeva le difficoltà nell'implementazione del diritto ambientale:

“Se il corpus giuridico comunitario in materia di ambiente non è adeguatamente rispettato e fatto valere in misura equivalente in tutti gli Stati membri, le future politiche della Comunità in materia di ambiente non possono essere efficaci e gli obiettivi del trattato non possono essere realizzati integralmente e durevolmente.”¹⁰⁴

L'accesso alla giustizia ambientale risponde esattamente a quest'esigenza, poiché garantisce un controllo capillare sull'operato delle autorità pubbliche e dei privati e permette di tradurre le normative comunitarie in azioni concrete. Ci si augura di poter veder nascere un approccio maggiormente collaborativo tra istituzioni e ONG nel perseguimento dello stesso obiettivo: affrontare la sfida del secolo.

¹⁰³ Art. 191 (1) TFUE enuncia che la politica comunitaria in materia ambientale persegue i seguenti obiettivi: (a) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, (b) protezione della salute umana, (c) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, (d) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

¹⁰⁴ Comunicazione della Commissione. *L'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente*, Bruxelles, 22.10.1996, COM (96) 500 def., §3.

