



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 5/2022

1. RECENTI SVILUPPI SULLA LEGITTIMITÀ AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI NEI RICORSI INTERNI IN MATERIA AMBIENTALE

1. Introduzione

Tra i pilastri in cui si articola la Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), quello sull'accesso alla giustizia ambientale di cui all'art. 9, par. 3, rimane il più controverso in termini di attuazione negli ordinamenti interni degli Stati membri (I. HADJIYIANNI, *Judicial protection and the environment in the EU legal order: Missing pieces for a complete puzzle of legal remedies*, in *Common Market Law Review*, vol. 58, n. 3/2021, pp. 777-812; M. VAN WOLFEREN, M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham Glos, 2020, pp. 148-163; N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, 2016; M. HEDEMANN-ROBINSON, *EU implementation of the Aarhus convention's third pillar: Back to the future over access to environmental justice?-Part 1*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 23, n. 3/2014, pp. 102-114; F. ROLANDO, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, vol. II, pp. 1219-1243; P. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: the Aarhus Convention*, in *Fordham Journal of International Law*, vol. 36/2013, pp. 1423-1470). Tale disposizione intende rafforzare le possibilità, a disposizione dei soggetti, di promuovere un ricorso contro una decisione lesiva di norme di diritto ambientale adottata da un'autorità pubblica.

In relazione ai casi di contestazione dei provvedimenti emanati dalle istituzioni europee, la suddetta disposizione è stata recepita con il regolamento [1367/2006](#) (c.d. Regolamento di Aarhus), recentemente modificato dal regolamento [2021/1767](#) (I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, n. 11/2022, pp. 1-29; C. BACKES, M. ELIANTONIO, *Access to courts for environmental NGOs at European and national level: what improvements and what room for improvement since Maastricht?*, in M. DE VISSER, A. P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on The European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Antwerp, 2013, p. 557 ss; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Access to Environmental Justice and European Union Institutional Compliance With the Aarhus Convention: A Rather Longer and More Winding Road than Anticipated*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 31, n. 3/2022, pp. 175-188;

G. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending*, in *Yearbook of European Law*, vol. 40, n. 1/2021, pp. 230-264).

Al contrario, sotto il profilo dei procedimenti azionabili dinanzi alle giurisdizioni nazionali avverso i provvedimenti emanati dalle autorità interne, la norma in questione non è stata oggetto di armonizzazione a livello europeo. Come noto, la relativa proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 2003 è stata ritirata undici anni dopo, lasciando un vuoto normativo, specialmente per quanto concerne la definizione del *locus standi* e degli atti impugnabili, che è compito dei giudici nazionali e di quelli europei per effetto del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* tentare di colmare. In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, la legittimità ad agire in capo ai soggetti interessati deve essere riconosciuta dal giudice caso per caso, sulla base, da un lato, di norme interne più o meno restrittive, dall'altro, delle norme europee e di quelle derivanti dalla fonte internazionale, secondo i consueti principi dell'*equivalenza* e dell'*effettività* (A. DANTHINNE, M. ELIANTONIO, M. PEETERS, *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2022, pp. 1-10).

Con la sentenza dell'8 novembre 2022 (Sentenza della Corte – Grande Sezione, causa [C-873/19](#), ECLI:EU:C:2022:857), la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sulla legittimità ad agire delle associazioni preposte alla tutela dell'ambiente. Secondo la Corte, l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'art. 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso di consentire a un'associazione ambientalista, regolarmente riconosciuta dal diritto nazionale, di impugnare dinanzi a un giudice interno una decisione amministrativa che concede l'omologazione dei veicoli a motore ai sensi del regolamento [715/2007](#), qualora l'associazione ritenga che l'autorizzazione sia illecita, in quanto i veicoli sarebbero dotati di un *impianto di manipolazione* vietato dall'art. 5, par. 2 di suddetto regolamento, poiché suscettibile di ridurre l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni. In termini più generali, la portata della sentenza risulta potenzialmente ampia, dato che permette alle associazioni per la tutela dell'ambiente di impugnare l'autorizzazione amministrativa di specifici *prodotti*, nel caso in cui il ricorso miri ad assicurare il rispetto di norme del diritto dell'Unione in materia ambientale.

La pronuncia in esame si inserisce in un filone giurisprudenziale, relativo ai ricorsi avverso le condotte (decisioni o comportamenti omissivi) di rilievo ambientale assunte dagli Stati membri, di cui la Corte si è occupata più volte in passato. In tali circostanze, i giudici dell'Unione hanno talvolta riconosciuto la legittimità, in capo sia ai privati che alle associazioni competenti, di agire in via giudiziaria, purché la controversia avesse ad oggetto norme sufficientemente chiare e precise, tali da attribuire ai soggetti interessati diritti soggettivi (G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), n. 1/2020, pp. 10-25). Rilevano, a tal proposito, le vicende riguardanti: la mancata predisposizione dei piani per la qualità dell'aria (*ClientEarth*, [C-404/13](#)) e la regolarità dei punti di campionamento installati ai sensi della [direttiva 2008/50](#) (*Craeynest e a.*, [C-723/17](#)); la conformità dei programmi d'azione predisposti dagli Stati come previsto dalla [direttiva 91/676](#) sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (*Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*, [C-197/18](#)); le misure di riduzione ai sensi della [direttiva 2001/81](#) sui limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (*Stichting Natuur en Milieu e a.*, [da C-165/09 a C-167/09](#)).

Nel solco tracciato da quest'evoluzione giurisprudenziale, la sentenza in questione offre taluni elementi di interesse, in particolare sotto due profili, che si cercherà di esplorare: da una parte, il contesto *ratione materiae* della vicenda, la quale, pur implicando effetti sul piano ambientale, non rientra nel quadro del diritto ambientale dell'Unione in senso stretto; dall'altro, l'approccio argomentativo sviluppato dalla Corte, volto a valorizzare il ruolo esercitato dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva *ex art. 47* della Carta. Si tratta, invero, di dinamiche già emerse nella giurisprudenza della Corte. Tuttavia, l'effetto congiunto di questi elementi sembra poter favorire, *pro futuro*, un significativo ampliamento delle possibilità, riservate alle associazioni ambientaliste, di ricorrere in giudizio a livello nazionale, qualora i comportamenti contestati nei confronti degli Stati membri possano arrecare un pregiudizio all'ambiente.

2. I fatti rilevanti e le questioni pregiudiziali

Il procedimento principale ha avuto origine a seguito del ricorso presentato innanzi al Tribunale amministrativo dello *Schleswig-Holstein* il 24 aprile 2018 dalla *Deutsche Umwelthilfe*, un'associazione tedesca attiva nel settore ambientale. In quella sede, l'associazione ha impugnato la decisione, adottata ai sensi dell'art. 25, par. 2, del regolamento sull'omologazione CE dei veicoli a motore, con cui la preposta autorità interna aveva autorizzato, per alcuni veicoli *Volkswagen*, l'utilizzo di un *software* che riduce il ricircolo dei gas inquinanti in funzione della temperatura esterna. Il funzionamento di tale dispositivo si basa sulla previsione di un intervallo termico, a cui si associano diversi livelli di ricircolo dei gas di scarico: la percentuale di ricircolo è nulla a temperature esterne inferiori a -9°C , si attesta all'85% quando la temperatura rientra nell'intervallo tra -9° e 11°C , aumenta per temperature superiori, fino a raggiungere il 100% a una temperatura esterna superiore a 15°C . Come rileva il giudice del rinvio, nel 2018 la temperatura media in Germania sarebbe stata di $10,4^{\circ}\text{C}$, dunque inferiore all'intervallo termico in cui il funzionamento del *software* raggiunge il massimo dell'efficacia. In media, pertanto, nell'anno considerato, la percentuale di ricircolo dei gas di scarico assicurata dal *software* in questione è risultata ridotta all'85%.

Secondo la *Deutsche Umwelthilfe*, l'intervallo termico, incidendo sul funzionamento del *software*, costituirebbe un impianto di manipolazione *ex art. 3*, punto 10, del regolamento 715/2007, vietato dal diritto dell'Unione. L'art. 5, par. 2, del regolamento proibisce, infatti, l'utilizzo degli impianti di manipolazione che riducano l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni, a meno che non ricorra una delle circostanze di cui alle lett. *a)*, *b)* e *c)* della medesima disposizione. La Germania, convenuta nel procedimento principale, ha mosso obiezioni di carattere sia procedurale che sostanziale, affermando, da un lato, che il ricorso dovesse essere dichiarato irricevibile per difetto di legittimità ad agire dell'associazione, dall'altro, che l'intervallo termico oggetto della controversia fosse compatibile con il diritto dell'Unione, non potendo essere classificato come un *impianto di manipolazione* ai sensi del regolamento 715/2007.

La questione che si pone preliminarmente, nonché quella di maggiore interesse in questa sede, riguarda la ricevibilità del ricorso principale. Sotto questo profilo, il giudice *a quo* ritiene che la *Deutsche Umwelthilfe*, pur essendo un'associazione preposta alla tutela dell'ambiente regolarmente riconosciuta nell'ordinamento interno, non disponga, ai sensi del diritto nazionale, della titolarità del diritto di azione nel caso di specie. In base all'art. 42 del codice di procedura amministrativa tedesco (*Verwaltungsgerichtsordnung*), infatti, il ricorso è ricevibile solo se il ricorrente fa valere di essere stato leso nei propri diritti dall'atto

amministrativo di cui chiede l'annullamento. Secondo il giudice del rinvio, la disposizione invocata dalla *Deutsche Umwelthilfe*, relativa al divieto di installare impianti di manipolazione ex art. 5, par. 2, del regolamento 715/2007, non sarebbe idonea a conferire diritti soggettivi a una persona fisica o giuridica, in quanto norma non finalizzata a tutelare i singoli cittadini.

Nella vicenda in esame, quindi, il diritto nazionale tedesco non sembra offrire alcuna via percorribile per consentire ai privati di impugnare la decisione di autorizzazione del *software* contestato. In tali circostanze, occorre valutare se la legittimazione ad agire possa fondarsi direttamente su norme del diritto dell'Unione. Come evidenziato in precedenza, non esiste una normativa europea che disciplini le modalità di accesso alle giurisdizioni nazionali per impugnare i provvedimenti emanati dalle autorità interne in campo ambientale. L'assenza di norme europee in materia, tuttavia, non esime gli Stati membri dal prevedere i rimedi giurisdizionali necessari ad assicurare, a favore dei soggetti, una tutela giurisdizionale effettiva, qualora l'oggetto della controversia rientri in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione. Invero, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri sono tenuti a stabilire gli strumenti giurisdizionali idonei a consentire ai privati di beneficiare delle posizioni giuridiche che il diritto dell'Unione intende riconoscere loro. In altri termini, l'autonomia procedurale di cui gli Stati dispongono deve essere esercitata in modo tale da salvaguardare le situazioni giuridiche derivanti dal diritto dell'Unione (A. SZÓLLÓS, *The enforcement of the European Union environmental law in the mirror of the judicial practice of the Court of Justice of the European Union*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, vol. XV, n. 28/2020, pp. 402-419).

La Convenzione di Aarhus è stata sottoscritta nel 2005 dall'allora Comunità europea (Decisione del Consiglio [2005/370](#)): di conseguenza, le sue disposizioni sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, vincolando le istituzioni europee ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, nonché gli Stati membri quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, trattandosi di un accordo c.d. *misto* (J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements: The EU Law Fundamentals*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford, 2018, pp. 1174-1207; N. LEVRAT, Y. KASPIAROVICH, C. KADDOUS, R. A. WESSEL (eds.), *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*, Bloomsbury, 2022; A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2019). Nel caso in esame rileva, nello specifico, l'art. 9, par. 3, di suddetta Convenzione, il quale obbliga le parti a provvedere "affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale". Il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire se tale norma, in combinato disposto con l'art. 47, primo comma, della Carta, possa essere interpretata nel senso di riconoscere la legittimazione ad agire all'associazione *Deutsche Umwelthilfe* nel procedimento principale.

Una volta risolto quest'aspetto di natura procedurale, seppur decisivo, il secondo quesito sollevato dal giudice *a quo* è finalizzato ad accertare se il *software* contestato sia lecito o meno ai sensi del regolamento 715/2007. In tale contesto, viene in rilievo il dettato dell'art. 5, par. 2, lett. *a*), che individua una delle tre ipotesi in cui non vige il divieto di installazione di un impianto di manipolazione, ossia quando quest'ultimo "si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli". A tal fine, si tratta di appurare se, ai fini della nozione di *necessità*, sia determinante lo stato dell'arte della

tecnologia, inteso come quanto sia tecnicamente realizzabile al momento del rilascio dell'omologazione.

3. *La pronuncia della Corte*

La prima questione da risolvere, a dire il vero piuttosto agevolmente, concerneva l'inclusione della fattispecie di cui si discute, ossia la decisione amministrativa di autorizzazione del *software*, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. A tal proposito, occorre verificare se il regolamento 715/2007 sull'omologazione dei veicoli rientri nella nozione di "diritto ambientale nazionale" a cui fa riferimento suddetta norma. La Corte risponde all'interrogativo in senso positivo richiamando alcune pronunce recenti, in cui i giudici di Lussemburgo hanno accertato la finalità ambientale del regolamento (Cfr. [C-693/18](#), punti 67, 86-87; [C-128/20](#), punto 43; [C-134/20](#), punto 50). Compiendo una lettura sostanziale dell'atto normativo e delle sue finalità generali, la Corte evidenzia che tale regolamento, come emerge dai considerando 1 e 6, miri a garantire un elevato livello di tutela ambientale, attraverso la riduzione delle emissioni prodotte dai veicoli diesel, al fine di migliorare la qualità dell'aria e rispettare i valori limite sull'inquinamento (C-873/19, punto 51).

La componente ambientale del regolamento non è messa in discussione neanche dal fatto che, per la sua adozione, il legislatore dell'Unione abbia fatto ricorso alla base giuridica costituita dall'art. 114 TFUE, relativo alle misure di ravvicinamento normativo attinenti all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno. È noto, infatti, come affermato dalla Corte fin dalla sentenza *Mondiet c. Armement Islais* ([C-405/92](#)), che la presenza di considerazioni di tipo ambientale non implica che l'adozione di un atto di diritto derivato debba fondarsi necessariamente sull'attuale art. 192 TFUE (F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), 4 gennaio 2022). La prassi, peraltro, conferma un ricorso diffuso, da parte del legislatore dell'Unione, all'art. 114 TFUE per l'adozione di atti giuridici riconducibili alla politica ambientale (F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020). Del resto, a conferma della stretta correlazione che sussiste tra sfera ambientale ed economica, è lo stesso art. 114 TFUE a menzionare esplicitamente le proposte legislative in materia di *protezione ambientale*, richiedendo alla Commissione, in tali casi, di basarsi su un "livello di protezione elevato" (par. 3).

Da quanto precede, si deve ritenere che il regolamento 715/2007 sull'omologazione dei veicoli faccia parte a pieno titolo del diritto ambientale *ex art.* 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. Nella medesima direzione si colloca, tra l'altro, il già citato regolamento di Aarhus: ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *f*), ai fini dello stesso regolamento, per diritto ambientale si intende la normativa dell'Unione che, "a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale, stabiliti nel TFUE", tra cui rientra, *inter alia*, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente. Seppur non applicabile al caso di specie, tale definizione conferma il contenuto ampio del diritto ambientale accolto dal legislatore dell'Unione, non circoscritto alle misure adottate *ex art.* 192 TFUE. Un'interpretazione differente, d'altronde, non sarebbe compatibile, da un lato, con la radicata convinzione secondo cui le esigenze di tutela ambientale presentino un carattere trasversale, venendo in rilievo in numerosi campi dell'attività umana (energia, trasporti, industria e così via), dall'altro, con il diritto primario dell'Unione, che privilegia la dimensione orizzontale della protezione ambientale, richiedendone l'integrazione nella definizione di

qualsiasi politica o azione ai sensi degli articoli 11 TFUE e 37 della Carta (L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Padova, 2012, p. 68 ss.; B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (eds), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London, 2015; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 38, n. 1/2001, pp. 159-177).

Entrando nel merito dell'analisi, la questione si pone, in particolar modo, sull'interpretazione da riservare all'espressione "criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale", di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione. La disposizione autorizza gli Stati a stabilire le condizioni di accesso alle giurisdizioni nazionali, affinché i soggetti possano impugnare le decisioni delle autorità interne in materia ambientale. A tal proposito, il giudice del rinvio si domanda se l'autonomia normativa di cui dispongono gli Stati consenta loro non soltanto di delimitare la cerchia dei soggetti legittimati ad agire, bensì anche di circoscrivere, sul piano sostanziale, le tipologie di decisioni o azioni contestabili. In altri termini, si trattava di chiarire se la facoltà conferita agli Stati possa riguardare sia la selezione delle associazioni ambientaliste deputate a promuovere un ricorso, sia l'oggetto di quest'ultimo (C-873/19, punto 41). La domanda sollevata dal giudice *a quo*, pertanto, verteva sul margine di discrezionalità concesso agli Stati nel disciplinare le modalità di accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Corte risolve la questione senza difficoltà, rispondendo negativamente al quesito posto dal giudice del rinvio. Al riguardo, è il dettato stesso della norma in esame a non permettere un'interpretazione differente, nella misura in cui vincola le Parti a promuovere l'accesso alla giustizia a vantaggio dei "membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale". Come si desume dalla lettera della disposizione, suddetti *criteri* possono incidere solo sulla determinazione della cerchia dei titolari di un diritto di ricorso, ma non sul contenuto materiale di quest'ultimo. Gli Stati possono definire le condizioni a cui subordinare l'accesso alla giustizia nel settore ambientale, purché tali parametri concernano la selezione delle associazioni ambientaliste legittimate ad agire, senza circoscrivere, sotto il profilo sostanziale, la tipologia dei ricorsi ricevibili. Gli Stati membri, quindi, non sono autorizzati a ridurre l'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, "escludendo dall'oggetto del ricorso talune categorie di disposizioni del diritto ambientale nazionale" (C-873/19, punto 64).

La Corte respinge altresì l'ipotesi, formulata dal giudice del rinvio, secondo cui il novero delle decisioni impugnabili potrebbe essere ristretto, per ragioni quantitative, a quelle che comportino "gravi conseguenze per l'ambiente", a causa dell'elevato numero di provvedimenti amministrativi che presentano un nesso con l'ambiente (C-873/19, punto 41). Secondo i giudici di Lussemburgo, siffatta limitazione non è accettabile per due ragioni. Innanzitutto, non può desumersi, dal dettato dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, l'intenzione delle parti di delimitarne l'ambito di applicazione in virtù dell'entità del danno ambientale provocato dalla decisione contestata (C-873/19, punto 73). In secondo luogo, sotto il profilo sostanziale, non si può ritenere che le decisioni concernenti l'omologazione dei veicoli rivestano un'importanza marginale per la tutela dell'ambiente. Infatti, qualora venga concessa l'omologazione di veicoli dotati di dispositivi che inficiano i sistemi di controllo delle emissioni, l'impatto complessivo sull'ambiente arrecato da tali decisioni potrebbe risultare significativo in ragione dell'elevato numero di veicoli in circolazione (*ibidem*).

Soffermandosi sulla portata dei *criteri* adottabili dagli Stati, la sentenza in esame ha fornito alla Corte l'occasione per arricchire la propria giurisprudenza riguardante l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, fornendone una lettura restrittiva, orientata ad attenuare il margine di discrezionalità concesso agli Stati. Si tratta, a ben vedere, di una posizione già espressa dal giudice dell'Unione in talune pronunce recenti, seppur cautamente (*Lesoochranárske zoskupenie*, [C-240/09](#); *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*, [C-664/15](#)). Secondo tale approccio, nonostante gli Stati membri siano legittimati a stabilire le modalità di accesso alla giustizia, escludendo talune categorie di persone fisiche e giuridiche dal novero dei soggetti autorizzati a promuovere un ricorso, ciò non implica che, nel disciplinare suddette condizioni, essi godano di assoluta libertà. Pur beneficiando dell'autonomia procedurale sul piano interno, gli Stati sono tenuti ad assicurare, in ogni caso, che i diritti conferiti dal diritto dell'Unione siano effettivamente tutelati. Questa considerazione costituisce la premessa di fondo della prospettazione della Corte, in linea con il ragionamento sviluppato già nella sentenza *Protect* ([C-664/15](#)).

L'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus mira a promuovere un ampio accesso alla giustizia nel settore ambientale a favore dei soggetti. Come affermato da tempo dal giudice dell'Unione, detta disposizione è priva di effetto diretto nell'ordinamento giuridico europeo, in quanto non pone obblighi chiari e precisi idonei a regolare direttamente la situazione giuridica dei cittadini, essendo subordinata all'intervento normativo del legislatore europeo o nazionale (*C-240/09*, cit., punti 45-46). Pur non potendo essere invocata direttamente nel procedimento principale per fondare il *locus standi* dell'associazione interessata, la sua *ratio* impone, tuttavia, al giudice *a quo* di prenderla in considerazione al fine di interpretare le norme processuali nazionali alla luce degli obiettivi perseguiti dalla fonte internazionale. Infatti, suddetta norma sarebbe “svuotata [...] della sua stessa sostanza” se i *criteri* sanciti dal diritto nazionale avessero l'effetto di privare le associazioni ambientaliste di “qualsiasi diritto di ricorso avverso atti o omissioni dei privati o delle pubbliche autorità” che violino talune norme del diritto ambientale (*C-873/19*, punto 67).

Il linguaggio utilizzato dalla Corte ricalca quello solitamente impiegato per riferirsi al noto *principio di effettività*, uno dei due parametri (insieme al *principio di equivalenza*) che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, limitano l'autonomia procedurale degli Stati (A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3/2019, pp. 525-560). In base a tale principio, le regole procedurali nazionali non devono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione ([C-115/09](#), punto 43). Il ragionamento della Corte è rafforzato dal richiamo all'art. 47, primo comma, della Carta, il quale, sancendo il diritto a un ricorso effettivo, mira proprio a tutelare le situazioni giuridiche soggettive conferite dal diritto dell'Unione.

Nel complesso, la pronuncia sembra fondarsi sul prisma costituito dalla nozione di *effettività della tutela giurisdizionale*, nella sua duplice dimensione: per un verso, oggettiva, cioè relativa ai rimedi giurisdizionali che gli Stati sono tenuti a stabilire in forza dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, al fine di garantirne il rispetto nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione; per altro verso, soggettiva, volta quindi a proteggere i diritti soggettivi derivanti dal diritto dell'Unione, garantendo il ricorso in via giudiziaria, come sancito dall'art. 47 della Carta (G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in [federalismi.it](#), n. 5/2018). Di conseguenza, l'effetto combinato di tali norme impedisce agli Stati di sancire, nel proprio ordinamento interno, *criteri* “talmente rigorosi” da pregiudicare la possibilità di accesso alle giurisdizioni nazionali che l'art. 9, par. 3, della

Convenzione di Aarhus, intende attribuire alle associazioni ambientaliste (C-873/19, punto 69).

Del resto, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva si concretizza a livello dell'ordinamento interno, attraverso i requisiti procedurali che quest'ultimo prevede (P. [PIERALBERTO] MENGOZZI, *La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell'Unione*, Milano, 2011). È evidente, dunque, che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati non possa spingersi al punto da consentire, a questi ultimi, di non conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, e ai soggetti, di non vedersi garantite le posizioni giuridiche soggettive che suddetto diritto intende riconoscergli (B. DE WITTE, H. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Antwerp/Cambridge, 2011; D. U. GALETTA, *Procedural Autonomy of the Member States: Paradise Lost?*, Berlin, 2010; G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, 2010). In caso contrario, assisteremmo a un vero e proprio cortocircuito, poiché non sarebbe garantito il rispetto dell'art. 19 TUE che, in combinato disposto con il principio di leale cooperazione ex art. 4, par. 3, TUE, mira a rendere il diritto dell'Unione "applied and observed" all'interno degli Stati membri (M. BARAN, B. IWANSKA, *Access of an Environmental Organisation to Court in Light of the EU Standard Set by the Principle of Effective Legal (Judicial) Protection*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 28, n. 2/2019, pp. 47-66, p. 48). Nel caso di specie, qualora l'accesso alla giustizia per le associazioni ambientaliste, invocato dalla Convenzione di Aarhus, fosse del tutto compromesso, il diritto processuale nazionale risulterebbe "contrario ai requisiti derivanti dal combinato disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta" (C-873/19, punto 71). Siffatto contrasto potrà essere risolto soltanto attraverso i consueti strumenti a disposizione del giudice nazionale, quali l'interpretazione conforme del diritto interno o la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti (*ibidem*, punti 75-77).

Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la Corte manchi di chiarezza nel precisare quali siano i diritti soggettivi che vengono in rilievo nella vicenda in esame. In un passaggio della sentenza, la Corte accenna ai *diritti conferiti a un'associazione ambientalista* dall'art. 5, par. 2, del regolamento 715/2007, senza però precisarne la portata (C-873/19, punto 65). Sembra, piuttosto, che l'approccio adottato dalla Corte sia diretto a valorizzare il contenuto dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, attraverso l'ausilio offerto dall'articolo 47 della Carta. Una prospettiva già assunta dai giudici di Lussemburgo in pronunce precedenti, sempre rientranti nella materia ambientale, laddove l'individuazione di diritti soggettivi non appariva di facile soluzione (Cfr. C-240/09, cit.; C-664/15, cit.). In tali circostanze, al fine di far derivare la legittimazione ad agire delle associazioni coinvolte, la Corte non si è sforzata di ricostruire le posizioni soggettive di cui esse potessero essere destinatarie sulla base degli atti di diritto derivato rilevanti nel caso di specie, preferendo ricavare il *locus standi* direttamente dalla lettura congiunta dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta (M. ELIANTONIO, *The relationship between EU secondary rules and the principles of effectiveness and effective judicial protection in environmental matters: towards a new dawn for the 'language of rights'?*, in *Review of European Administrative Law*, vol. 12, n. 2/2019, pp. 95-116). Una linea argomentativa che conferma, peraltro, la tendenza della Corte a fornire "an expansive reading" del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, estendendone l'invocabilità anche in assenza di un (altro) diritto soggettivo chiaramente conferito da una norma europea, purché la situazione in questione rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, rispettando il limite *ratione materiae* sancito dall'art. 51

della Carta (M. BONELLI, *Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature*, in *Review of European Administrative Law*, vol. 12, n. 2/2019, pp. 35-62, a p. 42).

Infine, per ragioni di completezza, occorre accennare brevemente alle risposte fornite dalla Corte in merito agli altri quesiti pregiudiziali sollevati dal giudice *a quo*, pur esulando dal *focus* tematico su cui si è concentrato il presente scritto. La Corte esclude la liceità del *software* contestato, analogamente a quanto affermato in due sentenze recenti in riferimento al medesimo intervallo termico (*GSMB Invest*, [C-128/20](#), punto 47; *Volkswagen*, [C-134/20](#), punto 54). Ai sensi dell'art. 3, punto 10, del regolamento in questione, per *impianto di manipolazione* si intende qualsiasi elemento di progetto che abbia l'effetto di "attivare, modulare, ritardare o disattivare il funzionamento di una qualsiasi parte del sistema di controllo delle emissioni" riducendone l'efficacia, "in modi che è lecito attendersi durante il normale funzionamento e il normale uso del veicolo". Un *software*, come quello oggetto della decisione impugnata, che operi a pieno regime solo a determinate temperature, non permettendo, in condizioni ordinarie, il rispetto dei valori limite di emissione previsti dallo stesso regolamento, costituisce un impianto di manipolazione vietato dal diritto dell'Unione *ex art.* 5, par. 2, regolamento 715/2007 (C-873/19, punto 85).

A giudizio della Corte, nel caso di specie, non ricorre nemmeno la circostanza di cui alla lett. a) della medesima disposizione: ipotesi che, ponendo una deroga al divieto generale di impianti di manipolazione, dev'essere interpretata in senso restrittivo (*ibidem*, punto 87). Tale ipotesi ricorrerebbe solo in caso di *stretta necessità*, qualora l'impianto di manipolazione servisse per evitare "rischi immediati di danni o avarie al motore" tali da determinare un "concreto rischio" per il guidatore, purché non sia disponibile, al momento dell'omologazione, nessun'altra soluzione tecnica in grado di scongiurare tali pericoli (*ibidem*, punti 89-94).

4. Osservazioni conclusive

In assenza di una normativa europea dedicata, l'attuazione del pilastro della Convenzione di Aarhus relativo all'accesso alla giustizia, per quanto concerne i ricorsi contro i provvedimenti emanati dalle autorità interne, continua a essere condizionata dalle regole processuali stabilite a livello nazionale. Il quadro vigente ostacola le possibilità, per le persone fisiche o giuridiche, di impugnare le decisioni amministrative potenzialmente lesive dell'ambiente, soprattutto quando l'iniziativa è avviata da un'associazione ambientalista. Questa consapevolezza è stata manifestata anche dalla Commissione europea, che, di recente, ha sottolineato la necessità di "migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri" nel settore ambientale (Comunicazione della Commissione, *The Green Deal europeo*, [COM\(2019\) 640](#), p. 26). La Corte di giustizia, nell'esercizio della propria competenza pregiudiziale, ha interpretato spesso in termini restrittivi il margine di discrezionalità concesso agli Stati membri, al fine di non precludere del tutto, ai privati ovvero alle associazioni competenti, una via di accesso ai rimedi giurisdizionali. La sentenza analizzata conferma la direzione intrapresa dalla Corte, offrendo ulteriori elementi di riflessione per il futuro.

Nella pronuncia in esame, la questione della legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista si è posta nel contesto dell'attuazione di un atto di diritto derivato, il regolamento 715/2007 sull'omologazione dei veicoli, non facente parte del diritto ambientale in senso stretto, pur presentando tuttavia indubbie connessioni con la tutela ambientale. Tale

considerazione, unitamente al ragionamento condotto dalla Corte, basato più sul combinato disposto degli artt. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e 47 della Carta, che sull'individuazione dei diritti soggettivi ricavabili dalla fonte normativa applicabile, suggerisce un possibile ampliamento della posizione riconosciuta alle associazioni ambientaliste di fronte al giudice nazionale. È possibile immaginare, infatti, che questioni analoghe possano presentarsi in relazione a molteplici strumenti di diritto derivato. Ci si riferisce, in particolar modo, agli atti che prevedono decisioni nazionali di autorizzazione o omologazione di specifici *prodotti*, suscettibili di produrre un impatto a livello ambientale. Si pensi, a mero titolo di esempio, al regolamento [1107/2009](#) relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, al [528/2012](#) sull'uso dei biocidi, al [2019/6](#) sui medicinali veterinari, al [2019/1009](#) relativo ai prodotti fertilizzanti.

Più in generale, la sentenza di cui si discute consolida una giurisprudenza evolutiva della Corte circa la portata del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva *ex art. 47* della Carta, nell'ottica di ritenere tale disposizione applicabile “also beyond clear situations in which a fundamental right is at stake” (M. ELIANTONIO, *The relationship between EU secondary rules and the principles of effectiveness and effective judicial protection*, cit., p. 113). In questo modo, la detta norma non agisce soltanto come *principio procedurale*, fungendo da parametro per valutare le norme processuali nazionali quando i soggetti invocano un diritto derivante dall'ordinamento dell'Unione, bensì acquisisce un contenuto autonomo, finalizzato a tutelare l'accesso alla giustizia delle persone fisiche o giuridiche allorché la controversia rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (M. BONELLI, *Effective Judicial Protection in EU Law*, cit., pp. 43-44). In altre parole, si manifesta, anche in questo contesto, la propensione della Corte a fare leva sull'art. 47 della Carta “per superare l'assetto del diritto nazionale vigente laddove esso non consenta di offrire, in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi della suddetta disposizione” (N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come “grimaldello” e come “ponte”*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), 26 marzo 2022, p. 29).

A essere in gioco, quindi, è il complesso tentativo di coordinamento tra il livello di tutela assicurata sul piano interno e quella auspicata dal diritto dell'Unione, qualora gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale piuttosto ampio. In simili circostanze, alle esigenze di *effettività* della tutela giurisdizionale e di *uniformità* nell'applicazione del diritto proprie dell'ordinamento dell'Unione, si contrappongono le disparità esistenti tra i vari sistemi processuali nazionali, generando interazioni non sempre facilmente conciliabili. Gli spiragli incoraggianti mostrati dalla Corte, come testimonia la sentenza analizzata, segnalano la volontà da parte del giudice dell'Unione di consolidare la posizione spettante alle associazioni ambientaliste sul fronte dei ricorsi interni in materia ambientale, a discapito del potere riconosciuto agli Stati membri. Tuttavia, in mancanza di una normativa europea, tale scenario continuerà ad affidarsi al puntuale intervento del giudice europeo, inevitabilmente vincolato al contenuto delle questioni pregiudiziali di volta in volta sollevate: un equilibrio che appare fragile e sempre esposto a possibili passi indietro.

LORENZO DI ANSELMO