

4



4

QUADERNO AISDUE - SERIE SPECIALE

QUADERNO AISDUE

SERIE SPECIALE

III ed.

Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea

*“L’effettività del diritto dell’Unione europea
tra strumenti di attuazione pubblici
e mezzi di tutela privati”*

Firenze 22 maggio 2023

euro 38,00



ES

Editoriale Scientifica

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

Presidente: Antonio Tizzano

Segretario generale: Patrizia De Pasquale

Consiglio direttivo:

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Collegio dei garanti:

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

QUADERNO AISDUE
SERIE SPECIALE

Comitato scientifico:

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato editoriale Quaderni AISDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Andrea Circolo, Benedetta Minucci

Comitato editoriale BlogDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi, Federico Ceci,
Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,
Giuseppe Emanuele Corsaro, Giulia D'Agnone, Alessandra Favi,
Federico Ferri, Marco Gerbaudo, Elena Gualco, Anna Kompatscher,
Miriana Lanotte, Sarah Lattanzi, Irene Marchioro, Claudia Massa, Benedetta
Minucci, Emmanuel Pagano, Gabriella Perotto,
Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani,
Enrico Tinti, Alessia Voinich

Quaderno AISDUE serie speciale

III ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea

L'effettività del diritto dell'Unione europea
tra strumenti di attuazione pubblici e mezzi di tutela privati

Firenze, 22 maggio 2023

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-738-7

INDICE

Presentazione del Volume di Antonio Tizzano 9

Presentazione del Convegno di Adelina Adinolfi 11

***L'effettività del diritto dell'Unione europea
tra strumenti di attuazione pubblici e mezzi di tutela privati
Firenze, 22 maggio 2023***

***Gli effetti del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali
Prima sessione***

AGRATI G., *È tempo di crescere? Nuove vie per la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti con il diritto dell'Unione europea da parte della pubblica amministrazione* 15

BERGAMASCHI N., *Come un pendolo tra condizioni e limiti: l'interpretazione del diritto derivato UE in conformità alle norme di diritto internazionale* 33

BUCCARELLA M., *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sull'azione amministrativa in Italia: opportunità e limiti del potere di "disapplicazione" della P.A.* 63

CECCHETTI L., *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte* 79

SALESE V., *Il ruolo dell'effettività nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritto alle ferie: l'emersione di nuovi obblighi (positivi)* 129

***Applicazione e attuazione del diritto dell'Unione europea
in alcuni settori di diritto materiale***
Seconda sessione

<i>CECI F., Considerazioni critiche sull'ambito di applicazione e altri profili sistematici della recente proposta di direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità</i>	153
<i>FINELLI F., Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina</i>	181
<i>PALERMO R., L'effettività degli strumenti di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato tra autonomia procedurale e nuove frontiere di cooperazione tra gli attori coinvolti</i>	199
<i>VOINICH A., Il ruolo del giudice nazionale nella tutela effettiva del diritto alla libertà dello straniero sottoposto a trattenimento</i>	223

I meccanismi istituzionali di attuazione del diritto dell'Unione europea
Terza sessione

<i>BURELLI C., Il fenomeno del gold-plating: un ostacolo (sottostimato) all'effettività del diritto dell'Unione europea</i>	247
<i>FIorentini A., Alla ricerca di un punto di equilibrio tra autonomia istituzionale ed effettività del diritto per le forme di integrazione amministrativa nel settore digitale</i>	273
<i>MINUCCI B., La Procura europea: uno strumento al servizio dell'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale</i>	295
<i>ROMAGNOLI M., Chi ben comincia è a metà dell'opera? Riflessioni sul ruolo del Parlamento italiano nella "fase ascendente" nell'ottica dell'effettiva applicazione del diritto UE</i>	313

Interventi scritti

CASTELLANA SOLDANO S., D'ORAZI C., <i>La sentenza Hoffmann-La Roche e i diritti irrisarcibili. Il possibile impatto della riforma Cartabia sulle conclusioni della Corte di giustizia</i>	347
COMETTI M., <i>La Task Force Migration and Management della Commissione europea: un nuovo attore nel controllo dell'attuazione del diritto UE?</i>	367
DI ANSELMO L., <i>L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale: quale spazio per la tutela giurisdizionale effettiva?</i>	391
MILANO C., <i>La dimensione esterna delle politiche UE di immigrazione e asilo oltre l'approccio globale e informalizzazione: alcune questioni giuridiche legate agli sviluppi più recenti</i>	413
VAIRA D., <i>We don't Need no Regulation. La tutela dei diritti fondamentali tra diritto dell'Unione europea e autoregolamentazione. Alcune riflessioni alla luce della "giurisprudenza" dell'Oversight Board</i>	435

L'ACCESSO DEI PRIVATI ALLA GIUSTIZIA
NEI RICORSI INTERNI IN MATERIA AMBIENTALE:
QUALE SPAZIO PER LA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA?

Lorenzo Di Anselmo*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La capacità dei privati di agire in giudizio alla luce della giurisprudenza della Corte. – 3. La crescente rilevanza del principio di tutela giurisdizionale effettiva quale presupposto del *locus standi* dinanzi al giudice interno. – 4. Osservazioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive*

L'ampio *corpus* normativo in materia ambientale che caratterizza il diritto dell'Unione europea¹ richiede l'esistenza di efficaci rimedi giurisdizionali, volti a garantirne l'effettiva applicazione da parte degli Stati membri². Al riguardo, giova ricordare che l'ordinamento giuridico dell'Unione si basa su un sistema complementare di strumenti di *enforcement*: all'attività di controllo esercitata dalla Commissione in qualità di custode dei Trattati, che può sfociare nell'attivazione della procedura d'infrazione *ex art. 258 TFUE* nei confronti degli Stati inadempienti e nella conseguente pronuncia della Corte³, si affiancano le azioni intraprese dai privati dinanzi al giudice interno, finalizzate ad accertare l'eventuale violazione di norme del diritto dell'Unione.

Sotto quest'ultimo profilo, tuttavia, la materia ambientale affronta una

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università La Sapienza di Roma.

¹ Cfr. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, n. 9, 2022.

² Cfr. F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, n. 1, 2023.

³ Già da tempo, la Commissione aveva posto il controllo sull'adeguata attuazione della normativa in materia ambientale al centro della propria agenda politica (comunicazione della Commissione, del 7 marzo 2012, Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta, COM (2012) 95final).

carezza strutturale, in quanto il carattere diffuso e collettivo degli interessi in rilievo mal si concilia con la natura *sui generis* dell'Unione, rendendone difficoltosa la protezione giudiziale⁴. La questione si pone, in particolar modo, in relazione alla legittimazione attiva dei privati: in assenza di una disciplina dell'Unione in materia, il principio dell'autonomia procedurale consente agli Stati di disciplinare i requisiti di accesso alla giustizia⁵, incidendo sulla titolarità del diritto di azione, specialmente nei riguardi delle azioni intraprese dalle associazioni. Peraltro, impedendo ai privati di instaurare un contenzioso in sede nazionale, si preclude la possibile attivazione del meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, che consente al giudice europeo di rilevare, sia pur indirettamente, eventuali profili di incompatibilità tra prassi nazionali e norme di diritto dell'Unione.

Ebbene, le condizioni di accesso alla giustizia in materia ambientale, per quanto attiene alle azioni intentabili in sede nazionale, non sono state oggetto di armonizzazione a livello europeo, nonostante tale profilo costituisca uno degli obiettivi primari della Convenzione di Aarhus, a cui sia l'Unione che tutti gli Stati membri hanno aderito⁶. Ai fini del presente lavoro, rileva l'art. 9, par. 3, finalizzato a rafforzare la capacità dei privati di agire in giudizio per

⁴ In tal senso, come rilevato in dottrina, un limite è costituito dalle "disparità ravvisabili nei sistemi processuali dei paesi membri dell'Unione", che hanno ostacolato "il raggiungimento di un accordo per una regolamentazione uniforme della materia", nonché dalla natura civilistica della maggior parte dei sistemi giuridici degli Stati membri, che impediscono il ricorso ai principali strumenti di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi, diffusi ad esempio nell'ordinamento statunitense (G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 10 ss.). Per un'analisi in chiave comparata dei meccanismi di tutela collettiva previsti negli ordinamenti dei Paesi membri dell'Unione, v. C. I. NAGY, *Collective Actions in Europe. A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*, Cham, 2019.

⁵ Cfr. *ex multis*, A. ADINOLFI, *The "Procedural Autonomy" of Member States and the Constraints Stemming from the ECJ's Case Law: Is Judicial Activism Still Necessary?*, in B. DE WITTE, H. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge, 2011, p. 281 ss.; 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.

⁶ Decisione 2005/370/CE 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.

impugnare gli atti adottati da un'autorità pubblica (o contestarne le omissioni) ritenuti lesivi di norme di diritto ambientale⁷. Per quanto concerne l'impugnazione dei provvedimenti emanati dalle autorità interne, comunque in applicazione di una norma europea, detta disposizione non è stata recepita nel diritto dell'Unione⁸, lasciando un vuoto normativo che è compito dei giudici nazionali, nonché di quelli europei per effetto del rinvio pregiudiziale, tentare di colmare⁹.

⁷ La disposizione 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”. Sull'attuazione di tale disposizione nell'ordinamento dell'Unione, cfr. N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, 2016, p. 86 ss.; M. ONIDA, *Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, p. 441 ss.; 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, p. 1219 ss.; P. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: the Aarhus Convention*, in *Fordham Journal of International Law*, 2013, p. 1423 ss.

⁸ Nel 2003, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva volta a recepire l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus (COM (2003) 624def., del 24 ottobre 2003, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale). La proposta è stata ritirata undici anni dopo, in assenza del consenso degli Stati membri sulla necessità di un'iniziativa legislativa in materia. Il tema dell'accesso alla giustizia nel settore ambientale è stato poi al centro di due successive comunicazioni della Commissione (C/2017/2616, del 18 agosto 2017, Accesso alla giustizia in materia ambientale; COM (2020) 643final, del 14 ottobre 2020, Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri). Tuttavia, trattandosi di atti non vincolanti, tali strumenti non possono alterare i presupposti del *locus standi* stabiliti dai vari sistemi processuali nazionali.

⁹ Al contrario, in riferimento ai ricorsi avverso i provvedimenti adottati dalle istituzioni europee, detta disposizione è stata recepita con il regolamento (CE) 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 (recentemente modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021). Il presente contributo non indagherà tali profili, concentrandosi piuttosto sui ricorsi concernenti l'operato delle autorità nazionali. Sui ricorsi avverso i provvedimenti emanati dalle istituzioni dell'Unione, cfr., *ex multis*, I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di*

Infatti, essendo condizionata dalle regole processuali nazionali, la legittimità ad agire dei privati deve essere riconosciuta dal giudice caso per caso¹⁰. Di regola, la Corte di giustizia riconosce detta legittimità, in capo sia ai singoli che alle associazioni competenti, qualora la controversia riguardi norme di diritto derivato sufficientemente chiare e precise, tali da conferire loro posizioni giuridiche soggettive direttamente invocabili in sede giudiziaria. Tuttavia, in alcune pronunce, la Corte ha prospettato un approccio argomentativo differente, ricavando il *locus standi* dei privati valorizzando la nozione di tutela giurisdizionale effettiva¹¹.

Analizzando la giurisprudenza rilevante, il presente contributo intende indagare le possibilità, per i privati, di contestare l'operato di uno Stato membro in materia ambientale dinanzi al giudice interno, riflettendo sul ruolo esercitato dal principio della tutela giurisdizionale effettiva¹², al fine di verificare

giustizia dell'Unione europea?, in *federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 1 ss.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *I Post di AISDUE*, n. 28, 2022; 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*, 2022, p. 175 ss.

¹⁰ 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.

¹¹ La ricostruzione di tale concetto e delle sue molteplici implicazioni esula dagli scopi del presente lavoro. In questa sede, basti ricordare che tale principio si riferisce all'esigenza di garantire un'effettiva protezione giudiziaria alle posizioni giuridiche attribuite ai singoli da norme dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Riconosciuto in origine dalla Corte come un principio generale dell'ordinamento dell'Unione, prima nell'ambito di applicazione di una direttiva specifica (sentenza della Corte del 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Johnston*), poi in termini generali (sentenza della Corte del 15 ottobre 1987, causa C-222/86, *Heylens*), esso è ormai sancito nel diritto primario, in virtù del combinato disposto degli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE e 47 della Carta. La letteratura in materia è amplissima. Cfr., *ex multis*, G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, p. 1 ss.; A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015; P. PIVA, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nel diritto dell'unione europea*, Napoli, 2012.

¹² Cfr. 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*, 2019, p. 47 ss.

se tale concetto sia idoneo a rafforzare l'accesso alla giustizia, specialmente da parte delle associazioni competenti.

2. *La capacità dei privati di agire in giudizio alla luce della giurisprudenza della Corte*

La fattispecie di cui si discute è stata al centro di un ricco filone giurisprudenziale, soprattutto grazie al dinamismo delle associazioni ambientali, le quali si sono spesso rivolte al giudice nazionale per esigere il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi ambientali sanciti dal diritto dell'Unione. Al riguardo, vale la pena ricordare fin da subito che le pretese dei privati non possono fondarsi direttamente sull'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, la cui idoneità a produrre effetti diretti è stata esclusa dal giudice dell'Unione¹³. In effetti, la sua formulazione, nella misura in cui promuove l'accesso alla giustizia in favore dei "membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale", sembra richiedere, per consentirne l'adempimento, l'adozione di provvedimenti europei o nazionali di attuazione¹⁴: fattispecie che, come noto, esclude la diretta invocabilità in giudizio della disposizione della fonte internazionale¹⁵. Di conseguenza, le azioni intraprese dalle persone fisiche e giuridiche devono fondarsi su altri presupposti giuridici.

In alcuni casi, al fine di riconoscere la capacità dei privati di instaurare un contenzioso sul piano interno, la Corte ha analizzato la portata delle disposizioni degli atti di diritto derivato oggetto della controversia. In tal senso, il ragionamento del giudice dell'Unione è sempre stato costante: qualora gli atti di base contengano disposizioni chiare e precise, tali da attribuire un vero e proprio diritto soggettivo ai privati, questi ultimi sono legittimati ad agire in giudizio per pretenderne l'adempimento da parte degli Stati¹⁶. Accertando la

¹³ Sentenza della Corte dell'8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*.

¹⁴ *Ibidem*, punto 45.

¹⁵ Cfr. sentenza della Corte del 30 settembre 1987, causa C-12/86, *Demirel*, punto 14.

¹⁶ La questione si è posta perché i casi offerti dalla prassi avevano ad oggetto direttive in materia ambientale. Tali atti, come noto, sono generalmente privi di efficacia diretta, per cui le relative disposizioni, in assenza di misure nazionali di attuazione, non possono essere invocate dai singoli dinanzi al giudice interno, a meno che dette disposizioni non pongano a carico dello

sussistenza di questi presupposti, la Corte ha stabilito che le persone fisiche e giuridiche possano rivolgersi al giudice nazionale affinché statuisca: sull'osservanza delle misure di riduzione di alcuni inquinanti atmosferici¹⁷ ai sensi della direttiva 2001/81/CE¹⁸; sulla mancata predisposizione dei piani per la qualità dell'aria¹⁹, nonché sulla regolarità dei punti di campionamento installati²⁰, alla luce della direttiva 2008/50/CE²¹; sulla conformità dei programmi d'azione in materia di protezione delle acque²² ai sensi della direttiva 91/676/CEE²³.

Secondo la Corte, negare ai privati, *a priori*, la possibilità di impugnare i provvedimenti o contestare le omissioni degli Stati membri, allo scopo di far sindacare dal giudice l'eventuale violazione di norme ambientali, sarebbe in contrasto con l'art. 288 TFUE, il quale sancisce il carattere vincolante delle direttive. In simili circostanze, dunque, il riconoscimento del diritto di azione in capo ai privati deriva dalla necessità di salvaguardare l'effetto utile delle direttive in questione, il quale sarebbe compromesso se agli interessati non venisse offerta alcuna possibilità di ricorso avverso l'operato delle autorità nazionali.

Tale percorso argomentativo, coerente con la giurisprudenza pregressa in materia di effetto diretto delle direttive, marginalizza il concetto di tutela giurisdizionale effettiva, non citandolo affatto²⁴, oppure menzionandolo soltanto

Stato un obbligo chiaro e incondizionato, tale da conferire diritti soggettivi agli interessati. Tale teoria si è affermata a partire dalla sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, causa 41-74, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, punto 12. Sulla teoria dell'effetto diretto delle direttive, qui brevemente riportata, cfr., *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, p. 109 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 316 ss.; S. PRECHAL, *Directives in EC law*, Oxford, 2005, p. 216 ss.

¹⁷ Sentenza della Corte del 26 maggio 2011, cause riunite da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e a.*

¹⁸ Direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici.

¹⁹ Sentenza della Corte del 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*.

²⁰ Sentenza della Corte del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*.

²¹ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

²² Sentenza della Corte del 3 ottobre 2019, causa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*

²³ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

²⁴ Sentenza *Stichting Natuur en Milieu*, cit.

a supporto del ragionamento sviluppato. Al riguardo, il giudice dell'Unione ricorda che è compito degli Stati, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE²⁵, stabilire i rimedi giurisdizionali atti a tutelare le situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione²⁶. Pur godendo di autonomia procedurale, gli Stati non sono autorizzati a fissare criteri processuali talmente rigorosi da rendere impossibile o eccessivamente difficile la protezione delle posizioni giuridiche attribuite ai singoli dall'ordinamento dell'Unione²⁷. Peraltro, nel quadro del diritto primario, il principio della tutela giurisdizionale effettiva trova espressione anche all'art. 47 della Carta, che ne costituisce la dimensione soggettiva²⁸: detta disposizione, infatti, sancisce il diritto dell'individuo a un rimedio giurisdizionale effettivo qualora esso lamenti la lesione di un diritto o di una libertà garantiti dall'ordinamento dell'Unione²⁹.

²⁵ Cfr. S. PRECHAL, *Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection*, London, 2022, p. 11 ss.; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 245 ss.

²⁶ Cfr. sentenza *Craeynest*, cit., punto 54; sentenza *ClientEarth*, cit., punto 52.

²⁷ Si tratta del noto principio di effettività, il quale, insieme al principio di equivalenza (secondo cui le condizioni procedurali non possono essere meno favorevoli di quelle che disciplinano ricorsi analoghi di natura interna), limita l'autonomia procedurale degli Stati nel definire i rimedi giurisdizionali idonei a tutelare le posizioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione. Tali criteri sono stati elaborati dalla Corte a partire dalla celebre sentenza *Rewe* (sentenza della Corte del 16 dicembre 1976, causa C-33/76, punto 5). Per approfondire tali concetti, ampiamente trattati in dottrina, cfr., *ex multis*, A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 525 ss.; A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2019, p. 41 ss.; R. WIDDERSHOVEN, *National Procedural Autonomy and General EU Law Limits*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, p. 5 ss.; K. LENAERTS, *The Decentralised Enforcement of EU Law: The Principles of Equivalence and Effectiveness*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, cit., p. 1057 ss.; E. CANNIZZARO, *Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 665 ss.

²⁸ Cfr. G. VITALE, *L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 638 ss.

²⁹ Cfr., *ex multis*, G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, 2022, p. 297 ss.; G. D'AVINO, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo*

Nei casi esaminati, tuttavia, tali considerazioni non alterano i presupposti alla base del *locus standi* dei privati, il quale dipende esclusivamente dal contenuto sostanziale della fonte normativa oggetto della controversia. In altri termini, pur fornendo al giudice nazionale un ausilio nell'interpretazione delle norme processuali nazionali, il concetto di tutela giurisdizionale effettiva non integra le valutazioni relative all'attribuzione della legittimazione attiva dinanzi al giudice interno. La capacità delle persone fisiche e giuridiche di contestare l'operato degli Stati membri in campo ambientale “non può, pertanto, essere riconosciuta in via generale ed astratta”³⁰ attraverso il combinato disposto degli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE e 47 della Carta. Al contrario, nelle sentenze prese in considerazione, la Corte esamina le disposizioni degli atti di diritto derivato applicabili, ricavando la titolarità ad agire in presenza di “obblighi chiari, precisi e incondizionati”³¹, invocabili in giudizio nei confronti dello Stato.

3. *La crescente rilevanza del principio di tutela giurisdizionale effettiva quale presupposto del locus standi dinanzi al giudice interno*

Nelle pronunce a cui si è fatto riferimento finora, la legittimazione attiva dei privati si fonda sull'individuazione, nella fonte normativa applicabile, di un diritto sostanziale chiaramente attribuito ai singoli, di cui gli interessati possano avvalersi in sede giudiziaria. Anche la Commissione si era espressa in tal senso, sostenendo che gli obblighi incombenti alle autorità pubbliche in ambito ambientale facciano “sorgere in capo alle persone fisiche e alle loro associazioni diritti che devono essere tutelati dagli organi giurisdizionali

di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale della Carta, Napoli, 2019, p. 151 ss.; D. DOMENICUCCI, F. FILPO, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 863 ss.

³⁰ G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber amicorum Sergio Marchisio*, vol. II, Napoli, 2022, p. 727 ss., spec. p. 738.

³¹ Sentenza *Craeynest*, cit., punto 42. Cfr. sentenza *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, cit., punto 34 ss.; sentenza *ClientEarth*, cit., punti 53-56; sentenza *Stichting Natuur en Milieu*, cit., punti 99-100.

nazionali”³²: ciò conferma che la sussistenza di un diritto soggettivo violato dalle autorità interne costituisca il presupposto per avviare un contenzioso a livello nazionale.

Nel settore ambientale, questo approccio rischia di limitare le possibilità di ricorso dei privati dinanzi al giudice interno. In effetti, le regole processuali vigenti negli ordinamenti di alcuni Stati membri subordinano l’accesso alla giustizia alla titolarità, in capo agli interessati, di specifiche posizioni giuridiche³³: una circostanza difficilmente rinvenibile nel caso degli atti normativi adottati dall’Unione in ambito ambientale, rivolti spesso “at protecting interests of a diffuse nature rather than individual rights or interests”³⁴. Di conseguenza, i provvedimenti emanati dalle autorità nazionali nel quadro di tali atti non potrebbero essere oggetto di sindacato giurisdizionale su iniziativa dei privati, in quanto non vi sarebbe alcun soggetto in grado di dimostrare la lesione di un proprio diritto³⁵. Questa situazione rafforza la centralità delle associazioni competenti nel monitorare l’effettiva applicazione delle disposizioni ambientali negli ordinamenti giuridici degli Stati membri³⁶.

Da questo punto di vista, sembra profilarsi una giurisprudenza evolutiva della Corte, incentrata sul principio di tutela giurisdizionale effettiva, tendente ad ampliare la legittimazione attiva delle associazioni. La prima tappa di

³² C/2017/2616, cit., punto 36.

³³ S. VILLANI, *L’accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell’unione europea alla luce della prassi recente*, in *rivista.eurojus.it*, 2023, p. 149 ss.

³⁴ M. ELIANTONIO, *The Role of NGOs in Environmental Implementation Conflicts: ‘Stuck in the Middle’ Between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, 2018, p. 753 ss., spec. p. 758. Anche la Corte di giustizia ha rilevato che il “diritto ambientale dell’Unione riguarda, per la maggior parte, l’interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali” (sentenza della Corte del 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Trianel*, punto 46).

³⁵ Ci si riferisce, *inter alia*, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

³⁶ Si vedano, in proposito, le conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston, del 12 ottobre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*, punto 77, secondo cui le associazioni ambientaliste “sono espressione dell’interesse pubblico e collettivo, che nessun altro sarebbe altrimenti in grado di difendere [...] Pertanto, nel lungo periodo, contribuiscono a un migliore funzionamento dei procedimenti in materia ambientale. Così facendo, le organizzazioni per la tutela dell’ambiente svolgono un ruolo cruciale nella protezione del patrimonio ambientale comune”.

questo sviluppo giurisprudenziale risale al noto caso *Lesoochranárske zoskupenie*³⁷. La vicenda riguardava il tentativo di un'associazione ambientalista di contestare una decisione, adottata dalla competente autorità slovacca, concernente la concessione di deroghe al regime di tutela dell'orso bruno disposto dalla c.d. "direttiva habitat"³⁸. Secondo la Corte, nonostante l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non sia direttamente invocabile nel procedimento principale per fondare il *locus standi* dell'associazione interessata, la sua *ratio* impone al giudice interno di interpretare le regole processuali nazionali in modo "quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati" dalla fonte internazionale, al fine di "assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione"³⁹.

La lettura suggerita dai giudici di Lussemburgo è volta a garantire che "l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione" non risulti "praticamente impossibile o eccessivamente difficile"⁴⁰: un linguaggio che ripropone il consueto criterio dell'effettività, a cui si è già fatto riferimento. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la Corte manchi di chiarezza nel precisare quali diritti soggettivi rilevino nel caso di specie, richiedendone la tutela in sede giudiziaria. La disposizione di cui si contestava, nel procedimento principale, la violazione da parte della competente autorità amministrativa, concerneva le ipotesi di deroga al divieto di cacciare l'orso bruno: ebbene, in nessun passaggio la Corte spiega in che modo tale disposizione "could be construed as conferring rights"⁴¹.

La Corte, in sostanza, richiede ai giudici nazionali di valorizzare il contenuto sostanziale dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, allargando le maglie dei rispettivi sistemi processuali al fine di non precludere l'accesso alla giustizia alle associazioni di settore. Tale impostazione non appare, tuttavia, del tutto efficace ai fini del riconoscimento del *locus standi*, il quale, da un lato, è fortemente condizionato dalla sensibilità del singolo giudice, dall'altro, incontra un limite probabilmente invalicabile nella discrezionalità del legislatore

³⁷ Sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*, cit.

³⁸ Direttiva 92/43/CEE, cit.

³⁹ Sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*, cit., punto 50.

⁴⁰ *Ibidem*, punto 49.

⁴¹ 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*, 2019, p. 95 ss., p. 109.

nazionale. In altri termini, laddove le regole processuali nazionali risultino fin troppo rigide nei confronti delle associazioni, non consentendone un'interpretazione conforme all'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, il diritto di azione in capo alle associazioni è destinato comunque ad essere negato.

Nel percorso delineato, uno snodo cruciale è costituito dalla sentenza resa nel caso *Protect Natur*⁴². La vicenda aveva ad oggetto la legittimazione attiva di un'associazione ambientalista, intenzionata ad impugnare l'autorizzazione, concessa dalla competente autorità amministrativa austriaca, ad estrarre acqua da un fiume per alimentare una stazione sciistica. Chiamata a pronunciarsi sulla questione, la Corte ha chiarito la portata dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus.

Sebbene detta disposizione autorizzi gli Stati a stabilire i requisiti di accesso alla giustizia⁴³, incluso il novero dei soggetti legittimati a promuovere un ricorso, ciò non significa che essi godano di completa discrezionalità. Infatti, pur beneficiando di autonomia nel dare attuazione alla norma internazionale nel proprio ordinamento, gli Stati membri sono obbligati a garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, in virtù del combinato disposto degli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE e 47 della Carta. Secondo i giudici di Lussemburgo, l'effetto congiunto di tali norme impedisce agli Stati di fissare, nel proprio ordinamento interno, criteri "talmente rigorosi"⁴⁴ da pregiudicare le possibilità di accesso alle giurisdizioni nazionali che l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, intende attribuire alle associazioni ambientaliste. Detta disposizione, in definitiva, "sarebbe priva di qualsiasi effetto utile, e persino della sua stessa sostanza"⁴⁵ se i criteri sanciti dal diritto nazionale avessero l'effetto di privare le associazioni ambientaliste "della possibilità di far controllare il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale"⁴⁶.

Portando a compimento il percorso avviato in *Lesoochranárske zoskupenie*, al fine di sancire la legittimazione attiva delle associazioni, la Corte ricorre in modo esplicito al combinato disposto degli artt. 9, par. 3, della Convenzione

⁴² Sentenza della Corte del 20 dicembre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*.

⁴³ *Ibidem*, punto 45.

⁴⁴ *Ibidem*, punto 48.

⁴⁵ *Ibidem*, punto 46.

⁴⁶ *Ibidem*, punto 47.

di Aarhus e 47 della Carta⁴⁷, utilizzato come parametro di conformità delle regole processuali nazionali⁴⁸: qualora le vie di ricorso a disposizione delle associazioni fossero del tutto precluse, il diritto processuale nazionale sarebbe contrario alla lettura congiunta di tali disposizioni⁴⁹. Siffatto contrasto potrà essere risolto attraverso i consueti strumenti nella disponibilità del giudice nazionale, quali l'interpretazione conforme del diritto interno o la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti⁵⁰. Pertanto, sembra configurarsi anche in questo contesto la tendenza della Corte, già segnalata in dottrina, a far 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", la tutela giurisdizionale effettiva che detta disposizione mira ad assicurare⁵¹.

La prospettiva assunta dal giudice dell'Unione, di conseguenza, restringe la c.d. "autonomia rimediabile" degli Stati membri, ossia la discrezionalità a loro disposizione nello stabilire i rimedi giurisdizionali volti a tutelare i diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione⁵². È evidente, infatti, che tale margine di discrezionalità non possa spingersi al punto da impedire la protezione giudiziaria delle situazioni giuridiche che il diritto dell'Unione riconosce in favore dei soggetti⁵³.

⁴⁷ A dire il vero, il primo esplicito riferimento, nei confronti di un'associazione ambientalista, all'art. 47 della Carta nel contesto della Convenzione di Aarhus, si era avuto in precedenza (sentenza della Corte dell'8 novembre 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*). In questa sede, si è scelto di non approfondire tale vicenda, in quanto essa rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 2, della Convenzione, concernente i diritti di partecipazione dei soggetti interessati al processo decisionale in materia ambientale. Per un commento, v. L. ANKERSMIT, *Article 47 of the Charter precludes national procedural rules that allow decisions to be taken in environmental matters pending litigation on participation in that decision-making*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 448 ss.

⁴⁸ Cfr. R. WIDDERSHOVEN, *op. cit.*

⁴⁹ Sentenza *Protect Natur*, cit., punto 52.

⁵⁰ *Ibidem*, punti 54-57.

⁵¹ 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*, n. 3, 2022, p. 29.

⁵² Cfr. A. FAVI, "Autonomia rimediabile" degli Stati membri vs. effettività della protezione giurisdizionale: considerazioni a margine della sentenza IG nella causa C-289/21, in *BlogDUE*, 3 febbraio 2023.

⁵³ Sul punto, cfr. M. BONELLI, *Article 47 of the Charter, Effective Judicial Protection and*

Anche in questo caso, tuttavia, la Corte non definisce con esattezza quali diritti soggettivi rilevino nel caso di specie, limitandosi ad invocare l'art. 47 della Carta una volta verificatane l'applicabilità ai sensi dell'art. 51, par. 1, della stessa⁵⁴. Come già evidenziato in dottrina, si tratta di un passaggio significativo⁵⁵, che impone alcune riflessioni.

Affinché sia invocabile in sede giudiziaria, l'art. 47 della Carta presupporrebbe l'esistenza di una posizione giuridica attribuita ai singoli dal diritto dell'Unione, di cui gli interessati possano avvalersi dinanzi al giudice per esigerne la tutela. Detta disposizione, quindi, non potrebbe essere invocata in astratto, bensì solo qualora il ricorrente lamentasse la violazione di un proprio diritto conferitogli dall'ordinamento dell'Unione⁵⁶. In altre parole, com'è stato efficacemente sintetizzato altrove, “effective judicial protection could not be the *only* right claimed by the individual, in the sense that a claim under Article 47 had to be linked to a claim under another right deriving from Union law”⁵⁷.

the (Procedural) Autonomy of the Member States, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds.), *op. cit.*, p. 81 ss.

⁵⁴ Sentenza *Protect Natur*, cit., punto 44. Secondo la Corte, poiché gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, quando uno Stato membro stabilisce le regole processuali applicabili ai ricorsi di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione, esso attua il diritto dell'Unione, rendendo applicabile la Carta ex art. 51, par. 1, della stessa. Sull'ambito di applicazione della Carta negli Stati membri, cfr. N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, p. 183 ss.

⁵⁵ Cfr. M. ELIANTONIO, *The Relationship Between EU Secondary Rules and the Principles of Effectiveness and Effective Judicial Protection*, cit., pp. 112-113.

⁵⁶ Per una prospettiva diversa, si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet, del 10 gennaio 2017, causa C-682/15, *Berlioz*, secondo cui “il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito nell'articolo 47 della Carta comporti necessariamente il diritto di accesso alla giustizia” (punto 67), senza richiedere “l'individuazione sistematica di un diritto o di una libertà precisi e garantiti dal diritto dell'Unione quale condizione per *la sua* applicazione” (punto 59). In tal senso, si veda anche S. PRECHAL, *The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?*, in C. PAULUSSEN ET AL. (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law*, The Hague, 2016, p. 143 ss.: secondo l'Autore, l'interrogativo “whether in a concrete case one needs to establish first the existence of a right or freedom arising from EU law that needs to be protected before Article 47 applies”, deve essere risolto in senso negativo (p. 148).

⁵⁷ M. BONELLI, *Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, p. 35 ss., spec. p. 44.

Ciò, del resto, è desumibile anche dal dato testuale dell'art. 47, primo comma, il quale sancisce il diritto a un ricorso effettivo in capo a “ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati [...]”. Sotto questo profilo, la norma rileverebbe quale parametro di conformità dei rimedi giurisdizionali predisposti dagli ordinamenti nazionali, su cui gli interessati possano fare affidamento affinché le posizioni giuridiche di cui sono beneficiari in forza del diritto dell'Unione ricevano adeguata soddisfazione.

È pur vero, come chiarito dalla Corte, che l'art. 47 sia una norma produttiva di effetti diretti, in quanto non necessita di essere precisata “mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale”⁵⁸. Il punto, tuttavia, è se tale condizione conferisca l'idoneità a fondare, *di per sé*, una pretesa giuridica meritevole di tutela giurisdizionale⁵⁹, in assenza di un'altra posizione soggettiva attribuita ai privati dal diritto dell'Unione⁶⁰. In questi termini, la questione si è posta nel noto caso *Texdata*⁶¹, in cui la pretesa del ricorrente si basava esclusivamente sull'art. 47 della Carta. In quell'occasione, una volta constatata l'applicabilità della Carta, il giudice dell'Unione ha fatto ricorso all'art. 47 per valutare la conformità delle norme nazionali ai fini della tutela giurisdizionale effettiva, senza soffermarsi sull'eventuale sussistenza di altri diritti soggettivi eventualmente lesi⁶².

La vicenda *Protect* sembra confermare questa lettura. Anche in questa circostanza, l'individuazione, da parte della Corte, dei diritti soggettivi in rilievo non appare nitida. Pur accennando, in un passaggio della sentenza, ai “diritti conferiti a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente dall'articolo 4 della

⁵⁸ Sentenza della Corte del 17 aprile 2018, causa 414/16, *Egenberger*, punto 78.

⁵⁹ Del resto, nella stessa sentenza *Egenberger*, cit., riguardante la direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, la Corte, al fine di accogliere la pretesa del ricorrente, ha interpretato l'art. 47 della Carta in combinato disposto con l'art. 21 della Carta, che sancisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione.

⁶⁰ Per usare le parole dell'avvocato generale Wathelet si tratta, in sostanza, “di stabilire se l'applicazione della Carta renda automaticamente applicabile il suo articolo 47 o se l'applicabilità di quest'ultimo sia subordinata all'asserita violazione di un diritto o di una libertà garantiti dal diritto dell'Unione” (conclusioni *Berlioz*, cit., punto 51).

⁶¹ Sentenza della Corte del 26 settembre 2013, causa C-418/11, *Texdata Software*.

⁶² *Ibidem*, punto 71 ss.

direttiva 2000/60”⁶³, la Corte non ne definisce la portata⁶⁴, ma ciò non le impedisce di ritenere applicabile l’art. 47. In questo modo, lungi dal fungere esclusivamente come parametro di conformità dei sistemi processuali nazionali, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva *ex art. 47* della Carta sembra poter configurare, in via autonoma, una pretesa giuridica destinata a ricevere protezione giudiziaria.

La giurisprudenza delineata sin qui ha trovato ulteriore conferma nel recente caso *Deutsche Umwelthilfe*⁶⁵, in cui il giudice dell’Unione ha riconosciuto a un’associazione ambientalista la legittimazione ad impugnare un provvedimento di omologazione dei veicoli a motore, emanato ai sensi del regolamento 715/2007⁶⁶. Sebbene replichi interamente il ragionamento sviluppato in *Protect*, la pronuncia presenta due profili di novità su cui appare utile soffermarsi brevemente.

In primo luogo, la domanda del giudice del rinvio era volta a chiarire se, nel dare attuazione all’art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, il margine di discrezionalità spettante agli Stati consentisse loro di delimitare non soltanto la cerchia dei soggetti legittimati a promuovere un ricorso, bensì anche l’oggetto di quest’ultimo, circoscrivendo le tipologie di decisioni o azioni contestabili. Secondo il giudice dell’Unione, il dettato della disposizione esclude tale ipotesi, permettendo agli Stati di incidere sulla cerchia dei titolari di un diritto di ricorso, non sul contenuto materiale di quest’ultimo⁶⁷.

In secondo luogo, rileva il contesto *ratione materiae* della vicenda, la

⁶³ Sentenza *Protect Natur*, cit., punto 44. Al riguardo, giova precisare che i ricorrenti ritenevano che l’autorizzazione contestata nel procedimento principale fosse in contrasto con l’art. 4, par. 1, lett. a), della direttiva 2000/60/CE, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque: detta disposizione obbliga gli Stati ad attuare “le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali”.

⁶⁴ Si vedano, in senso contrario, le conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston nella medesima causa, la quale si interroga sull’idoneità dell’art. 4 della direttiva 2000/60/CE ad avere effetto diretto, così da poter essere fatta valere in giudizio dagli interessati (punto 52 ss.), risolvendo la questione in senso positivo (punto 94).

⁶⁵ Sentenza della Corte dell’8 novembre 2022, causa C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*.

⁶⁶ Regolamento 715/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all’omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all’ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo.

⁶⁷ Sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 64.

quale, pur implicando effetti sul piano ambientale, non rientrava nel quadro del diritto ambientale dell'Unione in senso stretto. Al riguardo, la Corte ha chiarito che il provvedimento contestato fosse riconducibile all'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, poiché una lettura sostanziale del regolamento oggetto della controversia ne suggerisce la finalità ambientale⁶⁸. Neanche il ricorso all'art. 114 TFUE, concernente le misure di ravvicinamento normativo attinenti all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, quale base giuridica dell'atto, è tale da metterne in discussione la componente ambientale. Del resto, per giurisprudenza consolidata, è noto che la presenza di considerazioni di tipo ambientale non imponga di adottare un atto di diritto derivato sulla base dell'attuale art. 192 TFUE⁶⁹, poiché il diritto primario dell'Unione privilegia una concezione orizzontale della protezione ambientale, richiedendone l'integrazione nella definizione di qualsiasi politica o azione ai sensi degli artt. 11 TFUE e 37 della Carta⁷⁰.

Non sembra marginale il fatto che la Corte, proponendo le medesime argomentazioni avanzate in *Protect*, abbia ammesso il *locus standi* di un'associazione nel contesto dell'attuazione di un atto normativo non facente parte del diritto ambientale in senso stretto, chiarendo peraltro che la tipologia di decisioni impugnabili non possa essere limitata dagli ordinamenti nazionali. Tali considerazioni inducono a ipotizzare un possibile ampliamento dei ricorsi proponibili dalle associazioni ambientaliste di fronte al giudice nazionale. È plausibile immaginare, infatti, che questioni analoghe possano presentarsi in relazione a molteplici strumenti di diritto derivato. Ci si riferisce, in particolar

⁶⁸ *Ibidem*, punto 51. Secondo la Corte, attraverso la riduzione delle emissioni prodotte dai veicoli diesel, il regolamento mira a garantire un elevato livello di tutela ambientale e migliorare la qualità dell'aria (regolamento 715/2007/CE, cit., considerando n. 1).

⁶⁹ Sentenza della Corte del 24 novembre 1993, C-405/92, *Mondiet c. Armement Islais*, punti 26-28. 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. In tal senso, v. F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 86 ss.

⁷⁰ Sulla portata giuridica del principio di integrazione, cfr., *ex multis*, F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali*, cit., p. 52 ss.; B. SJÅFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M. E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (eds.), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Cheltenham, 2019, p. 105 ss.; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, p. 139 ss.

modo, agli atti che prevedono decisioni nazionali di autorizzazione o omologazione di specifici prodotti, potenzialmente suscettibili di avere un impatto a livello ambientale: si pensi, ad esempio, ai regolamenti che disciplinano l'omologazione di veicoli di vario tipo⁷¹ oppure la messa in commercio di prodotti come biocidi, fertilizzanti o simili⁷², normalmente adottati sulla base dell'attuale art. 114 TFUE.

Qualora la Corte confermasse il ragionamento prospettato in *Protect e Deutsche Umwelthilfe*, basato sul combinato disposto degli artt. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e 47 della Carta, piuttosto che sull'individuazione dei diritti soggettivi ricavabili dalla fonte normativa applicabile, la posizione riconosciuta alle associazioni si rafforzerebbe. In questi casi, infatti, sarebbe sufficiente verificare che un provvedimento emanato da un'autorità interna (o un suo comportamento omissivo) rientri nell'ambito di attuazione dei suddetti regolamenti per consentire a un'associazione di impugnarlo, giacché l'ambito di applicazione della Carta sarebbe rispettato.

4. Osservazioni conclusive

In assenza di una normativa europea dedicata, l'attuazione del pilastro della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia, per quanto concerne i ricorsi avverso l'operato delle autorità nazionali, continua a essere condizionata dalle regole processuali stabilite dagli ordinamenti degli Stati membri. La Corte, nell'esercizio della propria competenza pregiudiziale, ha contribuito ad ampliare le possibilità dei privati di agire in giudizio a livello nazionale, qualora i comportamenti contestati nei confronti degli Stati membri risultino lesivi di norme di diritto ambientale dell'Unione. Al riguardo, tuttavia, la giurisprudenza della Corte non è stata sempre lineare. In taluni casi, essa ha

⁷¹ Cfr. regolamento (UE) 167/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 febbraio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli agricoli e forestali.

⁷² Cfr., *inter alia*, regolamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE; regolamento (UE) 528/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi; regolamento (CE) 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari.

riconosciuto alle persone fisiche e giuridiche la capacità di promuovere un ricorso, purché gli atti normativi oggetto della controversia contenessero disposizioni chiare e precise, tali da conferire agli interessati un vero e proprio diritto soggettivo. In altri casi, invece, i giudici di Lussemburgo sono pervenuti al medesimo risultato privilegiando una prospettiva differente, basata sulla nozione di tutela giurisdizionale effettiva. Benché sembri favorire, *pro futuro*, un rafforzamento della legittimazione processuale delle associazioni in sede nazionale, quest'evoluzione impone alcune considerazioni.

In primo luogo, i casi *Protect e Deutsche Umwelthilfe* confermano, anche in ambito ambientale, una giurisprudenza evolutiva della Corte già evidenziata in dottrina, tendente a fornire “an expansive reading” del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta⁷³. Tale disposizione, infatti, risulterebbe invocabile 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 sancito dall'art. 51, par. 1, della Carta. Questa prospettiva, come sottolineato altrove, renderebbe l'art. 47 applicabile “also beyond clear situations in which a fundamental right is at stake”⁷⁴, estendendone in maniera significativa la portata. Assumendo siffatto approccio, infatti, detta norma non agirebbe soltanto come parametro delle norme processuali nazionali quando i soggetti invocano un diritto derivante dall'ordinamento dell'Unione, bensì acquisirebbe 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'Unione⁷⁵.

In campo ambientale, le implicazioni di un simile sviluppo appaiono rilevanti. Se la capacità di agire in giudizio prescinde dall'individuazione di un diritto soggettivo, la possibilità delle associazioni di avviare un contenzioso dinanzi al giudice interno si rafforza in modo considerevole. La determinazione del *locus standi* delle associazioni, infatti, non dipenderebbe dall'esistenza di una posizione giuridica soggettiva chiaramente conferita dagli atti normativi di volta in volta applicabili. Al contrario, ricavare la legittimazione processuale dal combinato disposto degli artt. 9, par. 3, della Convenzione di

⁷³ M. BONELLI, *Effective Judicial Protection in EU Law*, cit., p. 42.

⁷⁴ M. ELIANTONIO, *The Relationship Between EU Secondary Rules and the Principles of Effectiveness and Effective Judicial Protection*, cit., p. 113.

⁷⁵ Cfr. M. BONELLI, *Effective Judicial Protection in EU Law*, cit.

Aarhus e 47 della Carta, significa riconoscere alle associazioni una sorta di “presunzione di legittimità”⁷⁶, autorizzandole, in via generale, a promuovere un ricorso avverso i comportamenti degli Stati membri suscettibili di arrecare un pregiudizio all’ambiente.

In questo modo, i giudici di Lussemburgo sembrano orientati a valorizzare il ruolo delle associazioni nel monitorare l’effettiva attuazione, all’interno degli ordinamenti nazionali, delle norme di diritto ambientale dell’Unione, rivolgendosi al giudice per pretenderne l’adempimento. La Corte ammette questo scenario esplicitamente, laddove ricorda agli Stati membri che le condizioni di accesso alla giustizia non possano “privare le associazioni per la tutela dell’ambiente della possibilità di far controllare il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell’Unione in materia ambientale”⁷⁷. Come si può intuire, tale prospettiva è mossa dalla convinzione per cui, visto il carattere diffuso degli interessi sottesi a molteplici norme ambientali, numerose violazioni di dette norme rischierebbero altrimenti di non essere sufficientemente accertate.

Seppur auspicabile, tale evoluzione non risulta coerente rispetto alla posizione, decisamente più rigida, assunta dalla Corte qualora questioni analoghe si pongano dinanzi al giudice europeo. Ci si riferisce alle note limitazioni alla legittimazione attiva dei ricorrenti c.d. non privilegiati nell’ambito dei ricorsi per annullamento *ex art.* 263, quarto comma, TFUE⁷⁸. Sotto questo profilo, la giurisprudenza della Corte è sempre stata rigorosa, negando la legittimazione

⁷⁶ G. VALENTI, *L’interpretazione dell’articolo 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia. Nuove prospettive in tema di legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste?*, in *DPCE online*, 2023, p. 1483 ss., spec. p. 1493.

⁷⁷ Sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 68.

⁷⁸ Tale questione è ampiamente dibattuta in dottrina. Cfr., *ex multis*, C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, 2015, p. 743 ss.; S. MARINO, *La legittimazione attiva dei privati nel ricorso per annullamento: quali novità a seguito del Trattato di Lisbona?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, p. 1126 ss.; C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell’Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell’art. 263 TFUE*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, cit., p. 1245 ss.; A. M. ROMITO, *Il ricorso per annullamento ed i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, p. 525 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, Torino, 2009, p. 109 ss.

ad agire alle associazioni ambientaliste in quanto incapaci di dimostrare l'incidenza "diretta ed individuale" nei loro confronti dell'atto contestato⁷⁹.

Com'è evidente, tale situazione produce un'asimmetria sul piano della tutela giurisdizionale, allorché il ricorso giudiziario sia intentato in sede nazionale o europea⁸⁰. Nel primo caso, la Corte ha dimostrato di voler valorizzare il contenuto sostanziale dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, favorendo un ampliamento delle istanze avanzate dai privati; nel secondo, invece, non si è mai discostata dalla propria giurisprudenza, richiedendo ai ricorrenti di provare la sussistenza di un interesse individuale diretto quale presupposto del *locus standi*. Benché le condizioni sulla legittimazione ad agire, essendo sancite dal diritto primario, rappresentino un vincolo probabilmente insuperabile, tale "doppio standard" risulta ormai difficilmente tollerabile⁸¹.

Non vi è dubbio, infine, che la giurisprudenza illustrata abbia avuto l'effetto di comprimere l'autonomia procedurale degli Stati membri nello stabilire le condizioni di accesso alla giustizia in materia ambientale, rafforzando al contempo il ruolo dei privati, incluse le associazioni competenti. Del resto, le esigenze di effettività della tutela giurisdizionale e di uniformità nell'applicazione del diritto proprie dell'ordinamento dell'Unione, mal si conciliano con le disparità esistenti tra i vari sistemi processuali nazionali. Tuttavia, l'attività della Corte, per quanto vigorosa, non può spingersi al punto da supplire all'inazione del legislatore europeo, finora non propenso ad adottare una normativa volta ad uniformare i requisiti processuali negli ordinamenti nazionali. In mancanza di norme comuni, la capacità delle associazioni di agire in giudizio a tutela dell'ambiente continuerà ad affidarsi al puntuale intervento del giudice

⁷⁹ Sulla legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche in ambito ambientale, cfr., *ex multis*, M. MESSINA, *Il locus standi delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula "Plaumann"?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, p. 121 ss.; M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU environmental litigation: an analysis of NGOs legal arguments in actions for annulment*, in *Diritto e processo*, 2019, p. 311 ss.; E. FASOLI, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. BOSCHIERO, C. PITEA, T. SCOVAZZI, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, p. 337 ss.

⁸⁰ Cfr. 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*, 2021, p. 777 ss.

⁸¹ G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 741.

europeo, peraltro condizionato dal contenuto delle questioni pregiudiziali di volta in volta sollevate dal giudice *a quo*: un equilibrio che appare precario, nonché lontano dagli ambiziosi *standard* di protezione ambientale che l'Unione ha posto da tempo al centro della propria agenda politica.

