



L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell'unione europea alla luce della prassi recente

DI SUSANNA VILLANI*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'accesso alla giustizia da parte delle ONG: caratteristiche e limiti. – 3. Il regolamento di Aarhus: tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale. – 4. Considerazioni sull'effettività del rinvio pregiudiziale come strumento indiretto di accesso alla giustizia. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Le Organizzazioni Non Governative (ONG) hanno progressivamente acquisito una funzione essenziale nella vita della comunità internazionale e rappresentano ad oggi una voce rilevante nel processo di elaborazione e protezione degli interessi pubblici sia a livello locale che globale¹. Esse hanno assunto un ruolo centrale nel crescente fenomeno della cd. *climate change litigation* o “contenzioso climatico”², da intendersi come l'insieme delle varie azioni volte a lamentare la violazione di obblighi sia sostanziali che di *due diligence* in relazione alla

* Ricercatrice a tempo determinato (RTD-A) in Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna.

¹ Per una panoramica ampia sul ruolo delle ONG nella comunità internazionale, si veda P.M. DUPUY, L. VIERUCCI (eds), *NGOs in international Law: efficiency in flexibility?*, Cheltenham, 2008; I. ROSSI, *Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge, 2010; K. DAUGIRDAS, *International Organizations and the Creation of Customary International Law*, in *EJIL*, 2020, p. 201 ss.

² Per approfondimenti sul tema, J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, Cambridge, 2015; A. SAVARESI, J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in *Climate Law*, 2019, p. 244 ss.; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss.; I. ALOGNA, C. BAKKER, JP. GAUCI (eds), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021.

prevenzione e mitigazione degli effetti del cambiamento climatico nonché della tutela dell'ambiente nel suo complesso³.

Nel quadro giuridico dell'Unione europea, le ONG contribuiscono alla legittimazione democratica delle attività di *policy* e *decision-making* delle istituzioni dell'Unione. Stando ai dati del Registro per la trasparenza⁴, esse collaborano attivamente, da un lato, con i membri del Parlamento europeo e, dall'altro, con la Commissione, specialmente durante l'*iter* legislativo⁵. Inoltre, le ONG svolgono un'azione importante in sede di esecuzione e monitoraggio in molti dei settori di competenza dell'UE, in particolare sul piano umanitario e ambientale. In effetti, in questo secondo ambito di intervento, l'attività delle ONG si è da sempre rivelata particolarmente intensa per sollecitare l'Unione a rispettare i vincoli posti dal diritto primario nonché dai principali strumenti di diritto internazionale dell'ambiente di cui essa è parte⁶.

Nello specifico, oltre a intervenire in fase normativa, le ONG ambientaliste hanno dimostrato un forte attivismo nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, muovendo dal diritto a un ricorso effettivo stabilito all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali⁷, per tentare di sostenere e rappresentare, accanto ai diritti soggettivi e agli interessi individuali, anche gli interessi diffusi e collettivi ivi compresi quelli delle generazioni future. In effetti, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «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»⁸. Tuttavia, al riguardo continuano a pesare i ben noti limiti posti all'accesso alla giustizia per i ricorrenti non privilegiati, questione quest'ultima storicamente complessa⁹, rispetto alla quale i recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali, di cui verrà dato conto nel prosieguo, non hanno mancato di evidenziare ulteriori profili.

³ Per una mappatura delle azioni tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, si vedano *Global Climate Litigation Report* redatto dall'UNEP nel 2020 (disponibile su: www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review) nonché il database curato dal *Sabin Centre for Climate Change Law* disponibile su climatecasechart.com/.

⁴ Istituito nel 2011, il Registro per la trasparenza è stato rinnovato e reso obbligatorio nel 2021 a seguito di un accordo interistituzionale (5655/21) che definisce i principi operativi circa le attività svolte dai rappresentanti d'interessi allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o della legislazione, o i processi decisionali delle istituzioni firmatarie o di altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

⁵ J. BUTLER, *Non-Governmental Organisation Participation in the EU Law-Making Process: The Example of Social Non-Governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council*, in *Eur. Law J.*, 2008, p. 558 ss.

⁶ A. CARDESA-SALZMANN, E. MORGERA, *The EU's External Action after Lisbon: Competences, Policy Consistency and Participation in International Environmental Negotiations*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 70 ss. Con specifico riferimento alla lotta al cambiamento climatico, L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione Europea: obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012.

⁷ Per commenti sulla portata di tale diritto, si veda D. DOMENICUCCI, F. FILPO, *Art. 47*, in MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGRAZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 864 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 di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale della Carta*, Napoli, 2019, p. 151 ss.

⁸ Corte giust., 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Trianel*, ECLI:EU:C:2011:289, punto 46.

⁹ F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2008; 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*

Alla luce di queste premesse, il presente contributo intende ripercorrere l'evoluzione avvenuta in relazione all'accesso alla giustizia ambientale a livello UE da parte delle ONG, sia in qualità di soggetti terzi intervenienti che di ricorrenti. Verrà poi offerta un'analisi critica dei principali profili del reg. 1367/2006¹⁰ sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottolineando la persistente impermeabilità del sistema di tutela giurisdizionale dell'UE, anche alla luce delle più recenti modifiche. A seguire, saranno proposte delle riflessioni sulla possibilità che il rinvio pregiudiziale di validità, per come delineato finora, possa dirsi strumento realmente idoneo e appropriato per colmare le lacune del sistema unionale in materia ambientale. Le considerazioni conclusive serviranno a indicare potenziali sviluppi futuri sulla base di quanto riscontrato nel corso della trattazione.

2. L'accesso alla giustizia da parte delle ONG: caratteristiche e limiti

I sistemi processuali degli Stati hanno caratteri tipici in ordine agli strumenti che consentono ai privati di ricorrere in sede giudiziale. A differenza di quanto accade negli ordinamenti di *common law*, dove la tutela dell'interesse collettivo può realizzarsi attraverso la possibilità di svolgere il ruolo di *amicus curiae* o di avviare delle *class actions*¹¹, negli ordinamenti di stampo civilistico come quelli della maggioranza degli Stati europei i limiti alla legittimazione ad agire sono più stringenti. Su quest'ultima posizione si è tradizionalmente allineato anche il sistema giudiziale dell'Unione, ove – come emergerà di seguito – resta alquanto limitata la possibilità per le ONG di intervenire attivamente di fronte al giudice di Lussemburgo, in qualità di sia soggetti terzi intervenienti (2.1) che di ricorrenti nell'impugnazione di atti di cui non siano destinatarie (2.2).

2.1 L'accesso alla giustizia per le ONG in qualità di terzi intervenienti

Conformemente all'art. 281 TFUE, il coinvolgimento di soggetti terzi nei procedimenti di fronte alla Corte di giustizia in qualità di terzi intervenienti è disciplinato dal suo Statuto¹².

Development of International Law, L'Aia, 2013, p. 337 ss.; M. ELIANTONIO, *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?*, in *Leg. Issues Econ. Integration*, 2014, p. 257 ss.; N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, 2016; L. KRÄMER, *The environment before the European Court of Justice*, in C. VOIGT (ed.) *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*, Cambridge, 2019, p. 25 ss.; G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 727 ss.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GU L 264, 25.9.2006.

¹¹ G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 10 ss.

¹² Per riflessioni sulle modifiche apportate allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2019, si veda R. ADAM, *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 29 ss.

Specificamente, l'art. 40 di quest'ultimo stabilisce che l'intervento nelle controversie proposte alla Corte «spetta agli organi e agli organismi dell'Unione e ad ogni altra persona se possono dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte». Pertanto, rientrando tra le persone giuridiche, le ONG devono, in primo luogo, dare prova di possedere un tale requisito. In riferimento a ciò, è essenziale notare che – trattandosi di circostanze ove questi soggetti non sono ricorrenti ma intervengono a sostegno di una delle parti – la nozione di «interesse» è qui inteso in accompagnamento alla «soluzione della controversia» per cui non deve essere collegato meramente alle argomentazioni giuridiche di carattere astratto, ma alla risoluzione concreta della questione¹³. Dato che l'interesse all'epilogo della causa deve essere in ogni caso inteso come diretto e attuale, occorre però che il soggetto dimostri di essere direttamente colpito dall'atto impugnato e che il suo precipuo interesse all'esito del giudizio sia certo¹⁴, producendo adeguati elementi di prova circa le dichiarazioni di interesse ad agire¹⁵, salvo ipotesi di fatti notori¹⁶. Inoltre, occorre sottolineare che alle ONG è permesso intervenire solo nei procedimenti diretti e nei giudizi di impugnazione, ma non nei procedimenti pregiudiziali, salvo che – come si vedrà in seguito¹⁷ – non siano parti in causa di fronte al giudice nazionale. Segnatamente, in ossequio ai Trattati e ai sensi dell'art. 40 dello Statuto, le persone fisiche o giuridiche non possono poi intervenire nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra. Infine, per quanto riguarda la portata del loro intervento, non è possibile per l'interveniente sollevare motivi autonomi e diversi da quelli formulati dalla parte sostenuta¹⁸.

La giurisprudenza della Corte ha introdotto ulteriori limiti circa la possibilità che le organizzazioni ambientaliste siano ammesse ad intervenire per tutelare gli interessi dei propri aderenti. In tal senso, è esemplificativo il caso *Região autónoma dos Açores c. Consiglio dell'Unione europea*¹⁹, relativo alla sospensione dell'esecuzione parziale del regolamento sulle attività di pesca nelle acque delle Azzorre, nel quale quattro organizzazioni avevano richiesto di intervenire nel procedimento. Il Tribunale, verificando se le organizzazioni potessero provare un interesse diretto e attuale nella risoluzione della controversia, è giunto a conclusioni distinte circa la posizione dei quattro richiedenti²⁰. In effetti, le organizzazioni operanti specificamente nell'arcipelago delle Azzorre potevano provare un tale interesse e, dunque, intervenire nel procedimento dal momento che l'esito della causa avrebbe avuto un effetto diretto sulle attività di pesca e sull'ecosistema delle acque oggetto del loro intervento. Al contrario, le altre due organizzazioni, quali *WWF* e *Seas at Risk*, malgrado la loro competenza e il coinvolgimento su

¹³ F. PILI, *Art. 40*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 196 ss e giurisprudenza ivi citata.

¹⁴ Trib., 10 luglio 2000, causa T-54/00 R, *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2000:183.

¹⁵ Corte giust., 26 giugno 2001, causa C-381/99, *Brunnhöfer*, ECLI:EU:C:2001:358; 16 maggio 2013, causa C-191/12, *Alakor Gabonatermelő és Forgalmazó*, ECLI:EU:C:2013:315.

¹⁶ Corte giust., 19 aprile 2007, causa C-273/05 P, *OHMI c. Celltech*, ECLI:EU:C:2010:92; 15 marzo 2012, causa C-90/11, *Strigl*, ECLI:EU:C:2012:147; 20 settembre 2017, causa C-673/15 P, *The Tea Board*, ECLI:EU:C:2017:702.

¹⁷ *Infra*, par. 4.

¹⁸ K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2015, p. 826.

¹⁹ Trib., 7 luglio 2004, causa T-37/04 R, *Região autónoma dos Açores*, ECLI:EU:T:2004:215.

²⁰ *Ibid.*, punti 54 ss.

tematiche ambientali, non sono state ammesse ad intervenire in quanto ritenute portatrici di un interesse eccessivamente ampio e generale rispetto al risultato del procedimento²¹. Difatti, i giudici hanno sostenuto che gli obiettivi e le attività delle due organizzazioni riguardano estese zone geografiche e non sono esclusivamente o principalmente incentrati sulle acque delle Azzorre; inoltre, i membri e sostenitori della *Seas at Risk* e del *WWF* si trovano in tutto il mondo ed i loro interessi, finalizzati a tutelare l'ambiente in generale, sono ancora più remoti²².

Le considerazioni avanzate dal Tribunale in questo caso hanno certamente permesso di chiarire la portata dell'interesse delle organizzazioni ad intervenire a sostegno di una delle parti; un interesse che deve configurarsi come circoscritto rispetto al bene che si vuole tutelare non solo sostanzialmente ma anche, è proprio il caso di dire, geograficamente. Per questo, sono rare le occasioni in cui alle ONG vengono conferiti diritti di intervento a sostegno delle parti, specialmente quando si tratta di soggetti che operano su larga scala e per la promozione di interessi a carattere collettivo. Tuttavia, a parere di chi scrive, laddove l'oggetto dell'interesse sia la protezione dell'ambiente, l'introduzione di un limite geografico mal si concilia con la crescente considerazione attribuita all'ambiente in qualità di «patrimonio comune», nozione codificata all'art. 136 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, e di «*common concern of humankind*» applicato al clima e alla biodiversità nelle rispettive Convenzioni del 1992²³, di cui la stessa Unione è parte. Nel diritto europeo, la medesima prospettiva si rinviene nel quadro dell'Unione, ove le direttive «Habitat» e «Uccelli» muovono proprio dalla premessa che la gestione delle risorse naturali costituisce un patrimonio comune dei popoli europei²⁴. In aggiunta, la stessa Corte di giustizia ha evidenziato la necessità di interpretare la nozione di «habitat» quale bene sovranazionale, ben oltre la rigida ripartizione territoriale dei singoli Stati membri²⁵. Per di più, attività come quella ittica poc'anzi illustrata hanno ripercussioni non solamente sull'ambiente circostante, ma – volendo parlare di “effetto farfalla” – anche sull'assetto complessivo della biodiversità marina a livello globale. Per analogia, un simile rilievo andrebbe proposto anche per altri settori di intervento, come quello relativo alla conservazione delle foreste, ove le attività antropiche producono effetti per così dire “extraterritoriali”²⁶, andando ad incidere sul godimento di taluni diritti sia individuali che collettivi che trascendono i confini geografici²⁷. Inoltre, tenendo in considerazione un

²¹ Ibid., punto 69.

²² Ibid., punto 70.

²³ Per approfondimenti sulla portata della nozione, si veda P. TAYLOR, *Common Heritage of mankind and common concern of humankind*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (eds), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, p. 303 ss.

²⁴ 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, GU L 206, 22.7.1992; Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, GU L 20, 26.01.2010.

²⁵ Corte di giust., 11 giugno 2020, causa C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor c. TM ed a.*, ECLI:EU:C:2020:458, punto 39.

²⁶ Per una riflessione sulla portata della nozione di extraterritorialità (o estensione territoriale) in ambito ambientale, si veda J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT (eds), *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 42 ss.; N. DOBSON, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction. Exploring EU Climate Protection under International Law*, Oxford, 2021.

²⁷ J. SCOTT, *The Geographical Scope of the EU's Climate Responsibilities*, in *CYELS*, 2015, p. 92 ss.; I. HADJIYIANNI, *The Extraterritorial Reach of EU Environmental Law and Access to Justice by Third Country Actors*,

immaginario asse temporale, l'inclusione dell'ambiente nella definizione di patrimonio e di interesse comune implica un elemento di equità a livello intergenerazionale che si ritrova anche tra gli obiettivi della Strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile²⁸. Infine, occorre rilevare che, in un contesto in cui – come già accennato in introduzione – le ONG dimostrano un ruolo determinante nel “contenzioso climatico”, la limitata portata territoriale sembra ancor più disallineata rispetto ad un interesse che è per definizione collettivo e a carattere globale.

2.2 L'accesso alla giustizia da parte delle ONG in qualità di ricorrenti

La possibilità di avviare un ricorso di annullamento di un atto adottato dalle istituzioni europee che si pretenda viziato e pregiudizievole da parte delle ONG, in qualità di ricorrenti non privilegiati ma portatori di un interesse pubblico, è stata da sempre estremamente limitata²⁹. Infatti, a partire dal risalente caso *Greenpeace International*³⁰, queste si sono dovute scontrare con la rigida giurisprudenza comunitaria³¹ in ordine all'interpretazione delle condizioni sulla legittimazione ad agire stabilite nella dottrina *Plaumann*³², oggi incluse nell'art. 263(4) TFUE. Rispetto al passato, è vero che oggi il ricorso individuale risulta esperibile nei confronti di qualsiasi provvedimento delle istituzioni che, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, miri a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente

in *European Papers*, 2017, p. 519 ss.; E. BROWN WEISS, *Intergenerational equity*, in *MPEPIL*, 2013, p. 615 ss.; J. KROMMENDIJK, K. VAN DER PAS, *To intervene or not to intervene: intervention before the Court of Justice of the European Union in environmental and migration law*, in *Int. J. Hum. Rights*, 2022, p. 1394 ss.

²⁸ Comunicazione della Commissione, *Documento di riflessione – Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22, 30 gennaio 2019. Per un'analisi dell'evoluzione del principio di sviluppo sostenibile nel quadro giuridico europeo, S. BÄR, A. KRAEMER, *European environmental policy after Amsterdam*, in *J. Environ. Law*, 1998, p. 315 ss.; P. FOIS, *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 353 ss.; P. A. PILLUTU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss.; S. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalising the Concept*, in *Utrecht Law Review*, 2014, p. 60 ss.; S. SCHACHERER, *Sustainable Development in EU Foreign Investment Law*, Leiden, 2021, p. 100 ss.

²⁹ D. BONI, *Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche*, in B. NASCIBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998, p. 106 ss.; T. TRIDIMAS, S. POLI, *Locus Standi of Individuals under Article 230(4): The Return of Euridice?*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS (eds.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 89 ss.

³⁰ Trib., 9 agosto 1995, causa T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:147; Corte giust., 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, *Greenpeace International*, ECLI:EU:C:1998:153.

³¹ Trib., 22 dicembre 1995, causa T-219/95 R, *Danielsson e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:219, punti 72-74; Corte giust., 5 maggio 2009, C-355/08, *WWF-UK Ltd c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2009:286; Corte giust., 4 ottobre 1983, causa 191/82, *Fediol*, ECLI:EU:C:1983:259, punto 28; Trib., 23 novembre 1999, causa T-173/98, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:T:1999:296, punto 47; Corte giust., 1 aprile 2004, causa C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, ECLI:EU:C:2004:210.

³² Corte giust., 15 luglio 1963, causa C-25-62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17. G. TESAURO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, cit., p. 5 ss.

ed a modificare in misura rilevante la sua situazione giuridica³³. Ciononostante, alcune circostanze risultano ancora problematiche rispetto ai criteri soggettivi previsti dalla disposizione. In particolare, l'ipotesi più complessa resta quella relativa all'impugnazione dei regolamenti dal momento che la loro portata generale e astratta rende difficile la determinazione della natura provvedimentale nei confronti di destinatari specifici³⁴. A motivo di ciò, per verificare se un regolamento è diretto a disciplinare una o più situazioni giuridiche individuali, è stato utilizzato il concetto di "cerchia ristretta"³⁵. Secondo questo approccio, i destinatari del regolamento devono dimostrare di far parte di un gruppo specifico di soggetti individuati o individuabili sulla base di circostanze di diritto o di fatto perfettamente compiute al momento dell'adozione dell'atto e che quest'ultimo sia obiettivamente diretto a disciplinare la situazione giuridica di tale insieme di destinatari. Un tentativo, questo, che tuttavia si è dimostrato spesso fallimentare e, per di più, poco adatto alle ONG in virtù dei loro obiettivi diffusi, alimentando così le critiche circa la grave lacuna nel sistema dei rimedi giurisdizionali istituito dai Trattati³⁶.

Per cercare di superare parzialmente i limiti dei requisiti previsti dalla dottrina *Plaumann*, all'art. 263(4) TFUE è stata aggiunta la possibilità che una persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso contro «gli atti regolamentari che lo riguardino direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione»³⁷. Non contenendo i Trattati alcuna definizione di

³³ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 102 ss.; C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi) – Court of Justice of European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2021.

³⁴ Sul tema la dottrina è abbondante e, senza pretese di esaustività, si rinvia a M. MIGLIORANZA, *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 1512 ss.; J. SCHWARZE, *The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law*, in *Eur. Public Law*, 2004, p. 285 ss.; S.M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of individuals to the European Court of justice of the European Union under the new text of article 263, para 4, TFEU*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 923 ss.

³⁵ La giurisprudenza, sul punto, è sempre stata costante. Si veda, da ultimo, Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest*, ECLI:EU:C:2019:533. Per approfondimenti, L. KRAMER, *Public interest litigation in environmental matters before European courts*, in *JEL*, 1996, p. 1 ss.; B. DE SASELEER, G. ROLLER, M. DROSS, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs: empirical findings and legal appraisal*, Groningen, 2005; M. VAN WOLFEREN, *The limits to the CJEU's interpretation of Locus Standi, a Theoretical Framework*, in *J. Contemp. Eur. Res.*, 2016, p. 914 ss.; M. ELIANTONIO, *The Role Of NGOs In Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in The Middle' between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *J. Eur. Integr.*, 2018, p. 753 ss.

³⁶ K. LENAERTS, *The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, 1998, p. 591 ss.; D. WAELBROECK, A. M. VERHEYDEN, *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme*, in *Cah. dr. eur.*, 1995, p. 399 ss.

³⁷ A. ADINOLFI, *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di costituzione europea*, in *RDI*, 2003, p. 645 ss.; L. S. ROSSI, *Supremazie incrociate, Trattato costituzionale europeo e Costituzioni nazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 409 ss.; O. PORCHIA, *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, p. 223 ss.; ; L. CALZOLARI, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2012, p. 523 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of Individuals*

«atto regolamentare», è stato necessario interrogare la Corte di giustizia che nel tempo ha enucleato una serie di criteri giuridici di riferimento, chiarendone la natura. Nel caso *Inuit*³⁸, confermando la posizione del Tribunale³⁹, la Corte ha innanzitutto precisato che il termine «atto regolamentare» si riferisce ad atti di portata generale diversi dagli atti legislativi. Difatti, come più recentemente avvalorato nel caso *Montessori*⁴⁰, essendo l'aggiunta del riferimento agli atti regolamentari destinata ad ampliare i requisiti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento per i singoli, occorre mantenere un'impostazione restrittiva quantomeno per gli atti legislativi⁴¹. Circa poi il fatto che un atto regolamentare non debba prevedere l'adozione di misure di esecuzione, la Corte ha specificato che questo rappresenta un carattere autonomo e distinto rispetto all'incidenza diretta di un atto⁴². Infatti, anche qualora l'atto regolamentare possa pregiudicare direttamente la posizione soggettiva di un individuo o di una persona giuridica, non è impugnabile se sono previste misure di esecuzione o se le istituzioni/Stati membri provvedono ad eseguirlo⁴³. L'argomentazione trova fondatezza nel fatto che, in questo caso, il singolo potrebbe impugnare le misure di esecuzione facendo valere indirettamente l'invalidità dell'atto regolamentare sollevando un rinvio pregiudiziale di validità. Ciò detto, pare complesso scindere i due elementi dal momento che la natura diretta di un atto si basa esattamente sul presupposto che questo non necessiti di misure ulteriori dato che costituisce «una disciplina completa, autosufficiente e che non richiede alcuna disposizione di attuazione»⁴⁴. Inoltre, l'inclusione di questo criterio, non alternativo bensì cumulativo, tende a restringere

to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, para 4, TFEU, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, p. 923 ss.

³⁸ Corte giust., 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625. Per commenti, si veda M. E. BARTOLONI, *La nozione di "atto regolamentare" nell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e i suoi riflessi sul ricorso individuale di invalidità*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014 p. 249 ss.; H. ROER-EIDE, M. ELIANTONIO, *Meaning of regulatory act explained: are there any significant improvements for the standing of non-privileged applicants in annulment actions?*, in *Ger. Law J.*, 2014, p. 1851 ss.; P. VAN MALLEGHEM, N. BAETEN, *Before the Law Stands at gatekeeper – or, what is a "regulatory act" in Article 263(4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami: Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami v. Parliament and Council, Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 3 October 2013*, in *CMLR*, 2014, p. 1187 ss.

³⁹ Trib., 30 aprile 2010, causa T-18/10 R, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:T:2010:172.

⁴⁰ Corte giust., 6 novembre 2018, C-622/16 P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873. Per un commento, G. VITALE, *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Dir. un. eur.*, 2019, p. 1 ss.

⁴¹ *Ibid.*, punto 26.

⁴² D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018, p. 89 ss.

⁴³ Corte giust., 19 dicembre 2013, causa C-274/12, *Telefonica*, ECLI:EU:C:2013:852; 28 aprile 2015, causa C-4456/13 P, *T&L Sugars*, ECLI:EU:C:2015:284. Questa lettura è stata recentemente confermata nel caso *Venezuela*, ove la Corte ha riconosciuto che le disposizioni del regolamento 2017/2063 adottato dal Consiglio non necessitano di misure di esecuzione, permettendo così allo Stato del Venezuela (in qualità di «persona giuridica») di agire senza dover dimostrare che le misure lo riguardassero individualmente. Corte giust., 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela*, ECLI:EU:C:2021:507, punto 90. Per un commento, L. LONARDO, E. RUIZ CAIRÓ, *The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures: Case C-872/19 P, Venezuela v Council*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2022, p. 114 ss.

⁴⁴ Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 31. Sul punto, è utile riportare il lettore alla vicenda del Nord Stream 2, conclusasi con la sentenza della Corte di giust., 12 luglio 2022, causa C-348/20 P, *Nord Stream 2 AG*, ECLI:EU:C:2022:548.

notevolmente la possibilità di un ricorso individuale dato che, in un modo o nell'altro, una forma di attuazione a livello nazionale è sempre presente. Ciò significa che, nel caso in cui la Corte verifichi che l'atto oggetto del ricorso ha carattere legislativo oppure ha portata generale ma comporta misure di esecuzione, dovranno essere valutate le classiche condizioni di ricevibilità e il singolo dovrà dimostrare di essere riguardato direttamente e individualmente dall'atto. Ed invero, sempre nel caso *Inuit*, è stato sostenuto che «i requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, *senza tuttavia* giungere ad escludere l'applicazione dei requisiti previsti dal suddetto Trattato [corsivo aggiunto]»⁴⁵.

Recentemente, tale approccio è stato riproposto dai giudici di Lussemburgo in due casi riconducibili al fenomeno del “contenzioso climatico” a livello UE, ovvero *Sabo*⁴⁶ e *Carvalho*⁴⁷, avviati sia da individui che – rispettivamente – da un gruppo di organizzazioni ambientaliste⁴⁸ e da un'associazione di giovani di popolazione Sami regolata dal diritto svedese chiamata *Sáminuorra*. Pur muovendo da situazioni differenti, i ricorrenti richiedevano l'annullamento di atti legislativi adottati dalle istituzioni sostenendo di rappresentare gli interessi dei rispettivi membri a loro volta legittimati ad agire e rivendicando l'azione collettiva a difesa di un bene collettivo⁴⁹. In entrambi i casi, dopo aver constatato che gli atti oggetto del ricorso non potevano rientrare nella nozione di atto regolamentare e che i profili di legittimità ad agire dei ricorrenti ex art. 263(4) TFUE non erano rispettati, la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi, confermando le precedenti pronunce del Tribunale⁵⁰. Al di là del risultato del procedimento, qui pare interessante come i giudici abbiano puntualizzato su alcuni aspetti circa la legittimità ad agire dei ricorrenti. Specificamente, in *Carvalho* è stato affermato: «*the fact that the effects*

⁴⁵ Corte giust., *Inuit Tapiriit Kanatami*, cit., punto 98.

⁴⁶ Corte giust., 14 gennaio 2021, causa C-297/20 P, *Sabo*, ECLI:EU:C:2021:24.

⁴⁷ Corte giust., 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho*, ECLI:EU:C:2021:252.

⁴⁸ Le organizzazioni ambientaliste intervenute in qualità di ricorrenti nel caso *Sabo* erano la *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, la *2 Celsius*, la *Hiite Maja SA*, l'*Association de lutte contre toutes formes de nuisance et de pollutions sur les communes de Meyreuil et Gardanne (ALNP Meyreuil – Gardanne)* e *Friends of the Irish Environment CLG*.

⁴⁹ In breve, in *Sabo* si contestava l'inclusione della biomassa forestale come fonte di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 29(1) della relativa direttiva 2018/2001 (GU L 328, 21.12.2018). In particolare, i ricorrenti lamentavano che il disboscamento e gli effetti delle emissioni derivanti dalla biomassa della foresta di carbonio violassero l'art. 191 TFEU e taluni diritti fondamentali sanciti dalla Carta (nello specifico, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto di proprietà, il diritto ad un elevato livello di protezione della salute umana, il diritto ad un elevato livello di protezione ambientale e perfino la libertà di manifestare la propria religione). In *Carvalho*, i ricorrenti sostenevano che l'obiettivo dell'UE previsto dal pacchetto legislativo allora in vigore volto a ridurre le emissioni nazionali di gas serra del 40% entro il 2030 non fosse sufficientemente ambizioso per evitare gli effetti avversi del cambiamento climatico. A parer loro, ciò determinava non solo una violazione di taluni diritti fondamentali come in *Sabo*, ma anche un danno legato agli effetti avversi del cambiamento climatico nei confronti dei quali l'Unione non stava adottando misure idonee e sufficienti. Per commenti sui due casi qui sommariamente illustrati, si vedano I. HADJIYIANNI, *Judicial protection and the environment in the EU legal order: Missing pieces for a complete puzzle of legal remedies*, in *CMLR*, 2021, p. 777 ss., F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2021, p. 2603 ss.; G. AGRATI, *I limiti della formula Plaumann in tema di diritto ambientale: brevi note alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, in *Eurojus.it*, 23 maggio 2021.

⁵⁰ Trib., 6 maggio 2020, causa T-141/19, *Sabo*, ECLI:EU:T:2020:179; 8 maggio 2019, causa T-330/18, *Carvalho*, ECLI:EU:T:2019:324.

*of climate change may be different for one person than they are for another and that they depend on the personal circumstances specific to each person does not mean that the acts at issue distinguish each of the appellants individually»⁵¹. In termini più generali, la Corte ha poi confermato la posizione adottata in *Inuit* secondo la quale «*the protection conferred by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of an EU legislative act directly before the Courts of the European Union»⁵². Per di più, si è ribadito che un asserito pregiudizio al rispetto dei diritti fondamentali dei ricorrenti non può dar luogo alla disapplicazione delle norme sulla ricevibilità⁵³.**

Insieme ad una pletora di altri ricorsi, questi due casi ricordano come l'avvio di azioni di annullamento a livello UE da parte di organizzazioni, pur specializzate, incontri ancora molteplici ostacoli. In effetti, per quanto riguarda i casi ambientali, l'introduzione della clausola circa gli atti regolamentari non ha modificato in modo significativo la posizione delle persone e delle ONG. Indipendentemente dal fatto che si tratti di misure legislative o non legislative, l'applicazione dei criteri stabiliti all'art. 263(4) TFUE torna ad essere centrale qualora sia richiesta l'adozione di misure di esecuzione da parte delle autorità nazionali, rendendo così difficile per le ONG vantare maggiori opportunità di intervento diretto dinnanzi alla Corte di giustizia. Detto questo, va però anche segnalato che – proprio in ambito ambientale – intervengono i vincoli posti in capo alle istituzioni dell'Unione europea in virtù della sua adesione alla Convenzione di Aarhus da cui discendono strumenti alternativi – o quantomeno complementari – alle forme di tutela giurisdizionale cui si è fatto cenno finora.

3. Il regolamento di Aarhus: tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale

Un primo timido tentativo di completare, in ambito ambientale, il sistema di rimedi previsto dai Trattati è stato individuato anzitempo a seguito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione di Aarhus⁵⁴, descritta dal Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan come «*the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations. Its adoption was a remarkable step forward in the development of international*

⁵¹ Corte giust., *Carvalho*, cit., punto 40 (non disponibile in lingua italiana).

⁵² Corte giust., *Carvalho*, cit., punto 77; Corte giust., *Sabo*, cit., punto 16.

⁵³ Corte giust., *Sabo*, cit., punto 29.

⁵⁴ La Convenzione è stata adottata sotto gli auspici dell'*United Nations Economic Commission for Europe* e l'allora Comunità europea ha aderito, in qualità di accordo misto, con la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005, relativa alla stipula, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GUL 124, 17.5.2005. Per alcuni commenti cfr. M. PALLEMAERTS (ed.), *The Aarhus Convention at the: interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*, Groningen, 2011; J. EBBESSON, *A Modest Contribution to Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: the Combined Impact of the Espoo Convention and the Aarhus Convention*, in *Rev. of Eur. Community & Int'l Env't'l L.*, 2011, p. 248 ss.; A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; P. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention*, in *Fordham Int. Law J.*, 2013, p. 1423 ss.; R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MULLER (eds.), *The making of a new European legal culture. The Aarhus Convention: at the crossroad of comparative law and EU law*, Groningen, 2018; E. BARRIT, *The Foundations of the Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020.

law»⁵⁵. Essa rappresenta, in effetti, il più importante strumento vincolante a livello internazionale che abbia disciplinato espressamente diritti procedurali in materia ambientale⁵⁶. La Convenzione di Aarhus, che si fonda su un approccio basato sui diritti umani non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future, si compone di tre pilastri, elencati nell'art. 1, che traggono origine dal Principio 10 incluso nella Dichiarazione di Rio del 1992⁵⁷. Scendendo nel dettaglio, la prima parte concerne l'accesso alle informazioni in materia ambientale; la seconda riguarda la partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi e ai processi decisionali; la terza disciplina l'accesso alla giustizia in materia ambientale per l'impugnazione dei provvedimenti (o per la contestazione delle omissioni) delle autorità pubbliche. Rispetto a quest'ultimo punto, di rilievo ai fini della presente analisi, il preambolo richiama le parti affinché «il pubblico abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge». L'art. 9, poi, delinea i tre specifici scenari in cui le parti alla Convenzione sono chiamate a garantire l'accesso alla giustizia: *i*) ricorsi in riferimento a richieste di informazioni che siano state ignorate, erroneamente rifiutate o non abbiano ricevuto risposte adeguate; *ii*) ricorsi circa la legittimità sostanziale e procedurale di qualsiasi decisione, atto o omissione, riguardante la partecipazione del pubblico al processo decisionale; *iii*) procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità in violazione del diritto ambientale nazionale⁵⁸. Circa la legittimazione attiva, l'art. 9(2) della Convenzione si limita a stabilire che l'accesso alla giustizia debba essere garantito ai membri del pubblico interessato che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa, possano far valere la violazione di un diritto per poter attivare una procedura di ricorso. Nonostante alle parti sia lasciato un ampio margine di discrezionalità nel determinare i criteri di definizione delle nozioni di «interesse sufficiente» e di «violazione di un diritto», l'art. 2 include già nella nozione di «pubblico interessato» anche

⁵⁵ Frase citata da J. WATES, *The Future of the Aarhus Convention*, in M. PALLEMAERTS (ed.), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, cit., p. 2.

⁵⁶ Occorre qui sottolineare che i diritti di carattere sostanziale possono essere fatti derivare anche dai trattati a tutela dei diritti umani. Per un approfondimento, cfr. A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *EJIL*, 2012, p. 613 ss.

⁵⁷ Il Principio 10 della Dichiarazione di Rio recita come segue: «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo».

⁵⁸ M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 595 ss. Per un approfondimento sui ricorsi a livello nazionale, si veda B. MÜLLER, *Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law*, in *J. Env'tl. L.*, 2011, p. 505 ss.

le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale⁵⁹.

Poco dopo aver aderito alla Convenzione di Aarhus, l'Unione ha adottato tre atti – due direttive⁶⁰ ed un regolamento⁶¹ – finalizzati a dare attuazione agli obiettivi dei pilastri precedentemente illustrati. In riferimento all'accesso alla giustizia, il reg. 1367/2006 (cosiddetto regolamento Aarhus)⁶² ha permesso alle ONG di intervenire nei confronti, si badi bene, delle sole istituzioni dell'Unione, aprendo alla possibilità di integrare i rimedi di natura giurisdizionale con uno di natura amministrativa⁶³. Tuttavia, il Comitato di controllo sull'osservanza della Convenzione di Aarhus (*Aarhus Convention Compliance Committee*, “ACCC”) non ha mancato di sottolineare alcuni rilevanti limiti dell'atto testé menzionato circa il meccanismo di accesso alla giustizia a livello UE⁶⁴. Innanzitutto, l'art. 10 del regolamento conferiva tale opportunità alle sole ONG aventi i seguenti requisiti: *a)* essere una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; *b)* avere come obiettivo primario dichiarato quello di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; *c)* essere stata costituita da più di due anni e aver perseguito attivamente l'obiettivo di cui alla lettera *b)*; *d)* dimostrare che l'oggetto della richiesta di riesame interno rientra nel suo obiettivo e nelle sue attività. Rispetto, dunque, alla portata della Convenzione, che richiede di prefigurare un accesso alla giustizia quanto più ampio possibile per il pubblico, l'estensione alle sole ONG e, per di più, l'individuazione di una serie di criteri specifici e stringenti limitavano sul piano soggettivo la possibilità di ricorrere ai rimedi previsti dal regolamento.

Quanto ai tipi di atti da sottoporre a riesame, l'art. 2(g) del regolamento prevedeva che quest'ultimo potesse riguardare solamente atti amministrativi aventi portata individuale e idonei a produrre effetti giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi⁶⁵. Sul piano procedurale, lo svolgimento del riesame interno sollevava poi preoccupazioni circa i requisiti di imparzialità,

⁵⁹ T. CROSSEN, V. NIESSEN, *NGO Standing in the European Court of Justice: Does the Aarhus Regulation Open the Door?*, in *RECIEL*, 2015, p. 332 ss.; J. WATES, *NGOs and the Aarhus Convention*, in T. TREVES ET AL. (eds.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005, p. 167 ss.

⁶⁰ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, GU L 041, 14.02.2003; Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156, 25.06.2003.

⁶¹ Regolamento 1367/2006, cit.

⁶² Si veda, *supra*, nota 10.

⁶³ M. PALLEMAERTS, *Access to environmental justice at EU Level: Has 'the Aarhus Regulation' improved the situation?*, in M. PALLEMAERTS (ed.), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, cit., p. 271 ss.

⁶⁴ Findings and Recommendations of the Compliance Committee With Regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part I) Concerning Compliance by the European Union (14 Apr. 2011) ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1; Findings and Recommendations of the Compliance Committee With Regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) Concerning Compliance by the European Union (17 Mar. 2017) ECE/MP.PP/C.1/2017/7.

⁶⁵ G. LIGUGNANA, *Poteri giustiziali dell'amministrazione europea e decisioni in materia ambientale*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017, p. 1 ss.

adeguatezza ed equità richiesti dall'art. 9(4) della Convenzione⁶⁶. Invero, il fatto che la domanda di riesame andasse presentata alla stessa istituzione o allo stesso organo dell'Unione che aveva adottato o avrebbe dovuto adottare un atto specifico suscitava non poche perplessità in ordine alla reale possibilità che l'istituzione interessata procedesse al riesame del proprio processo decisionale. Infine, l'art. 12 del regolamento prevedeva che la ONG che aveva formulato la richiesta di riesame interno potesse proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia solo qualora ritenesse lesi i suoi diritti e, per di più, se i criteri soggettivi ex art. 263(4) TFUE fossero soddisfatti.

Come sottolineato dal Comitato di controllo, l'insieme di questi elementi ha determinato uno scarso utilizzo del rimedio da parte delle ONG e, anche nelle ipotesi in cui si è proceduto alla domanda di riesame, la maggior parte è stata classificata dalle istituzioni come inammissibile, specialmente perché l'atto oggetto del ricorso non aveva portata individuale⁶⁷. Quanto alle pronunce della Corte di giustizia, questa ha sempre confermato le decisioni assunte al termine del riesame interno, limitando al contempo in modo significativo gli effetti della Convenzione nell'ordinamento giuridico dell'UE⁶⁸. A titolo esemplificativo, in *Stichting en Milieu*⁶⁹ e *Mellifera*⁷⁰, la Corte di giustizia ha rifiutato di esaminare la compatibilità del regolamento di Aarhus con la Convenzione ritenendo che l'art. 9(3) di quest'ultima non godesse di un carattere sufficientemente preciso e incondizionato per assurgere a parametro di validità⁷¹. Per di più, superare il limite dell'individualità previsto dall'art. 2(g) del regolamento avrebbe significato permettere ad un accordo internazionale di modificare i presupposti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento fissati dal diritto primario⁷², circostanza quest'ultima evidentemente non realizzabile.

⁶⁶ H. SCHOUKENS, *Articles 9(3) and 9(4) of the Aarhus Convention and access to justice before EU courts in environmental cases: Balancing on or over the edge of non-compliance?*, in *Eur. Energy Environ. Law Rev.*, 2016, p. 178 ss.

⁶⁷ 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 *RECIEL*, 2022, p. 1 ss.

⁶⁸ Per considerazioni sugli effetti del diritto internazionale nel diritto UE, F. CASOLARI, *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order: The Doctrine of Consistent Interpretation*, in *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2012, p. 395 ss.

⁶⁹ Corte giust., 13 gennaio 2015, cause riunite C-404/12 P e C-405/12 P, *Stichting Natuur*, ECLI:EU:C:2015:5. Per un commento alla sentenza, si veda, G. GARÇON, *Limits of NGO Rights to Invoke Access to Justice under the Aarhus Convention*, in *Eur. J. Risk Regul.*, 2015, p. 458 ss.; E. PALADINI, *La difficile attuazione della Convenzione di Aarhus: accesso alla giustizia in materia ambientale e adattamento al diritto internazionale nella sentenza Stichting Natuur en Milieu*, in *Eurojus.it*, 16 febbraio 2015.

⁷⁰ Corte giust., 3 settembre 2020, causa C-784/18 P, *Mellifera*, ECLI:EU:C:2020:630.

⁷¹ Tali condizioni sono state consolidate a partire dalle pronunce della Corte di giustizia in *Intertanko* (3 giugno 2008, causa C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, punto 45) e *Fiamm* (9 settembre 2008, causa C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, punto 110). Sul punto c'è chi rileva che, per quanto riguarda eventuali effetti interpretativi della Convenzione, questi non dovrebbero venire meno anche se forse «insufficient[i] per riconoscere una legittimazione processuale altrimenti insussistente». Si veda, G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 17.

⁷² Trib., 28 settembre 2016, causa T-600/15, *PAN Europe*, ECLI:EU:T:2016:601, punti 55–59. Per una panoramica sul rapporto tra Trattati istitutivi e accordi internazionali, A. ADINOLFI, *Trattati dell'Unione e "comuni trattati internazionali": il carattere atipico dei Trattati istitutivi nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori*, Napoli, 2021, pp. 213 ss.

A fronte delle osservazioni da parte del Comitato di controllo con cui quest'ultimo ha di fatto rilevato la violazione da parte dell'Unione delle norme della Convenzione di Aarhus, oltre che a seguito di una serie di sollecitazioni da parte di Consiglio e Parlamento europeo⁷³, la Commissione ha presentato una proposta di revisione⁷⁴ del regolamento sull'accesso alla giustizia. Il nuovo atto, adottato il 6 ottobre 2021⁷⁵, ha comportato una serie di innovazioni rispetto alla disciplina precedente.

In primo luogo, è stato ampliato l'ambito di applicazione del meccanismo di riesame interno degli atti adottati dalle istituzioni o organi dell'UE. Ai sensi del nuovo art. 2, per atto amministrativo si intende «qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale». Pertanto, pur restando nell'orbita degli atti non legislativi, la nuova formulazione contempla la possibilità di avviare un ricorso interno anche per atti di portata generale, tra cui possono essere ricompresi anche gli atti regolamentari di cui all'art. 263(4) TFUE. La definizione così modificata permette di coprire gran parte delle domande di validità di atti di portata generale, come il regolamento di esecuzione circa l'approvazione della sostanza attiva glifosato⁷⁶, di rilievo nel caso *Mellifera*. Inoltre, pare interessante notare che non vengono esclusi gli atti che comportano misure di esecuzione, permettendo di ampliare ulteriormente la portata materiale della nozione di atto amministrativo ben oltre quella di atto regolamentare⁷⁷.

Non va poi trascurato come il 'considerando' n. 10 del regolamento, nella sua versione aggiornata, tenga a sottolineare che la procedura di riesame si debba considerare come applicabile anche rispetto agli atti adottati per attuare politiche diverse da quella strettamente ambientale. In effetti, l'art. 2(f) amplia la definizione di «diritto ambientale» ivi includendo la normativa che «a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica ambientale». In un'ottica più ampia, questa precisazione sembra

⁷³ Consiglio dell'Unione europea, 11 giugno 2018, decisione 9422/2018; 18 giugno 2018, decisione 2018/881; Parlamento europeo, risoluzione del 15 novembre 2017 su un piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia; risoluzione del 16 novembre 2017 sul riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE; risoluzione del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal europeo*.

⁷⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2020) 642 def., 14.10.2020.

⁷⁵ Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GU L 356, 8.10.2021. Per un commento, 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 *Eur. Energy Environ. Law Rev.*, 2022, p. 175 ss.

⁷⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1056 della Commissione del 29 giugno 2016 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda la proroga del periodo di approvazione della sostanza attiva glifosato, GU L 173, 30.6.2016.

⁷⁷ 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*, 6 aprile 2022.

interagire con il principio di integrazione ambientale stabilito all'art. 11 TFUE ove si prevede che «[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Sebbene la giustiziabilità di questo principio non sia ancora del tutto chiara⁷⁸, il suo effetto amplificatore degli obiettivi di politica ambientale è innegabile, arrivando finanche a incidere sull'accesso alla giustizia per questioni ambientali in relazione ad atti volti a disciplinare altri settori di intervento. In tal senso, basti pensare ai regolamenti adottati dal Consiglio *ex art.* 43(3) TFUE circa la determinazione degli *stock* ittici annuali⁷⁹ che, già oggetto di un'indagine svolta dal Mediatore europeo su sollecitazione della nota organizzazione *ClientEarth*⁸⁰, potrebbero essere sottoposti a ricorso interno proprio in virtù delle clausole previste dal rinnovato regolamento Aarhus. Invero, questa apertura risulta evidente già in recenti pronunce della Corte dove è stato precisato che, anche qualora un atto non sia stato adottato su di una base giuridica specificamente relativa all'ambiente, non se ne deve escludere l'obiettivo ambientale e dunque l'appartenenza di tale atto al «diritto ambientale»⁸¹. Infatti, «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 Trattato FUE, ivi compresi la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché la protezione della salute umana»⁸².

Sulla scorta di quanto rilevato dal Comitato di controllo, il secondo elemento di novità del regolamento riguarda l'introduzione di un'ulteriore categoria di soggetti legittimati a presentare richiesta di riesame interno. Infatti, oltre alle ONG per le quali sono stati mantenuti i medesimi criteri precedentemente illustrati, è stato incluso all'art. 10(1) il riferimento anche ad «altri membri del pubblico»⁸³. L'art. 11 *bis*, lett. a), precisa che su di essi incombe l'onere di dimostrare che vi è un pregiudizio per i loro diritti causato dalla presunta violazione del diritto ambientale dell'Unione e che, diversamente dal pubblico in generale, sono direttamente interessati da tale pregiudizio. Inoltre, la loro richiesta è subordinata al soddisfacimento di alcuni parametri: infatti, deve essere giustificata da un interesse pubblico sufficiente e sostenuta da un minimo di 4.000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno cinque Stati membri, di cui almeno 250 provenienti da ciascuno di tali Stati membri. In caso di richiesta di riesame interno, i membri del pubblico devono essere rappresentati da una ONG che soddisfi i criteri menzionati o da un avvocato abilitato a patrocinare dinanzi a un tribunale di uno Stato membro. In questo modo, seppur con tali clausole, il regolamento pare adesso allineato alla richiesta della

⁷⁸ Sull'evoluzione del principio d'integrazione ambientale, M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *CMLR*, 2001, p. 159 ss.; S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018.

⁷⁹ E. PENAS LADO, *The common fisheries policy: the quest for sustainability*, Hoboken, 2016; C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017. Sul tema, sia poi consentito il rinvio a S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 664 ss.

⁸⁰ Decisione del Mediatore europeo relativa al caso 640/2019/TE sulla trasparenza del processo decisionale del Consiglio dell'UE che ha portato all'adozione di regolamenti annuali che fissano i contingenti di pesca, 29.04.2020.

⁸¹ Da ultimo, Corte giust., causa C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, ECLI:EU:C:2022:857, punto 53.

⁸² *Ibid.*, punto 54.

⁸³ Da precisare che tale previsione si applicherà a decorrere dal 29 aprile 2023.

Convenzione di Aarhus di tenere in debita considerazione gli interessi del pubblico largamente intesi. Tuttavia, occorre notare che le disposizioni del regolamento limitano la nozione di «membri del pubblico» fino a includere esclusivamente i soggetti stabiliti nel territorio dell'Unione. Per evitare un trattamento disomogeneo tra situazioni giuridiche analoghe, sarebbe stato, invece, appropriato considerare anche le istanze dei soggetti stabiliti in Stati terzi, dal momento che gli atti adottati dall'Unione sono suscettibili di incidere anche sui loro interessi⁸⁴.

Ad un primo sguardo, sembra che la nuova disciplina abbia permesso, in termini generali, di superare i limiti precedentemente illustrati. Le modifiche apportate al regolamento del 2006, effettivamente, sono state riscontrate e accolte positivamente anche dall'ACCC, il quale ha affermato che: «*upon its entry into force the Party concerned will have fully met the requirements [...] of the Committee's findings*»⁸⁵. Ciononostante, a parere di chi scrive, alcuni limiti persistono, evidentemente a causa dei già illustrati requisiti di accesso ai rimedi giurisdizionali nel quadro dell'ordinamento dell'UE nel suo complesso. Sebbene, infatti, siano stati ampliati l'orizzonte di applicazione materiale e gli obblighi delle istituzioni/organi dell'Unione a livello amministrativo, il regime applicabile alla legittimazione ad agire sul piano giudiziale continua inevitabilmente a dover sottostare alle pertinenti disposizioni del Trattato. Al par. 2 dell'art. 12, si è potuto semplicemente aggiungere la possibilità di un riesame interno qualora l'istituzione o l'organo dell'Unione ometta di agire a seguito della presentazione di domanda di riesame interno. Ora, nonostante l'introduzione di questa seconda disposizione, il raccordo tra il riesame amministrativo e quello giudiziale rimane alquanto problematico. Infatti, stando alla giurisprudenza della Corte, l'oggetto del ricorso *ex art. 12(1)* non riguarda l'atto all'origine della procedura di riesame, bensì la legittimità della decisione che rigetta la richiesta di riesame interno⁸⁶. Lo stesso vale nel caso in cui il soggetto che ha legittimamente presentato domanda non riceva alcuna risposta da parte dell'istituzione/organo dell'Unione, configurandosi come un particolare presupposto per un ricorso in carenza. Resta così incompiuto il processo di rafforzamento del sindacato di legittimità a favore di soggetti non privilegiati. In particolare, rimangono invariati i presupposti di quello che potrebbe essere definito “intervento di secondo livello”, che si configurerebbe quando le istituzioni abbiano correttamente prodotto le proprie motivazioni ma i soggetti interessati non siano soddisfatti e reputino che sia l'atto originario ad essere viziato. Infatti, in questi casi è possibile avviare un ricorso che richieda di valutarne la legittimità, sul piano procedurale e sostanziale, solo facendo affidamento alle procedure e ai requisiti previsti dal diritto primario circa l'impugnazione degli atti.

L'ennesimo rinvio alle condizioni poste dall'art. 263(4) TFUE riporta a quanto emerso nella prassi giurisprudenziale relativa a tale disposizione e ai limiti del sistema di tutela precedentemente discussi. Persiste, in ultima analisi, un cortocircuito – o quantomeno un significativo disallineamento – tra i presupposti alla base della procedura amministrativa e di quella giudiziale in relazione al contenuto sostanziale dell'atto oggetto del ricorso, che rischia di vanificare le aspettative derivanti dall'aggiornato regolamento di Aarhus.

⁸⁴ In linea con questa lettura, si veda I. HADJIYIANNI, *The Extraterritorial Reach of EU Environmental Law and Access to Justice by Third Country Actors*, cit.

⁸⁵ Decision VII/8f concerning compliance by the European Union with its obligations under the Convention, ECE/MP.PP/2021/2/Add.1, ottobre 2021.

⁸⁶ Corte giust., 12 settembre 2019, causa C-82/17, *TestBioTech*, ECLI:EU:C:2019:719, punto 38.

4. Considerazioni sull'effettività del rinvio pregiudiziale come strumento indiretto di accesso alla giustizia

Come noto, la configurazione del sistema di tutela giurisdizionale sul quale si è ragionato nei precedenti paragrafi è, in parte, motivata dalla convinzione che la tutela giurisdizionale effettiva nell'ordinamento giuridico dell'UE debba essere garantita attraverso l'intero sistema dei mezzi di ricorso, che comprende anche l'attività dei tribunali nazionali alla luce dell'art. 267 TFUE⁸⁷. Ciò a motivo non solo del principio di leale cooperazione sancito all'art. 4(3) TUE⁸⁸, ma anche del principio della tutela giurisdizionale effettiva codificato all'art. 19(1) TUE⁸⁹ che, secondo la giurisprudenza recente, è sia corollario che presupposto stesso su cui si fonda il principio testé menzionato⁹⁰. Oltre a ciò, rileva il vincolo per cui gli atti adottati nel settore ambientale necessitano frequentemente di misure di esecuzione a livello nazionale, limitando dunque la possibilità di soddisfare le diverse condizioni poste dall'art. 263(4) TFUE per l'accesso diretto alla Corte di giustizia. Sulla base di queste premesse, i giudici nazionali hanno la responsabilità primaria di garantire un'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti di cui i soggetti sono titolari in forza del diritto dell'Unione⁹¹. In questo modo, qualora gli atti di diritto UE non possano essere contestati direttamente dinnanzi ai giudici di Lussemburgo e prevedano una qualche forma di attuazione a livello nazionale, potrebbero comunque essere riesaminati tramite un rinvio pregiudiziale⁹². Infatti, come affermato dalla Commissione in risposta ai primi rilievi dell'ACCC, «*the implementation of the Convention's Article 9(3) by way of an interaction between national courts and EU courts should thus not be seen as "less justice", but be acknowledged as a unique, complete system of judicial protection within the EU*

⁸⁷ Corte giust., *Inuit*, cit., punto 93; Corte giust., *Telefónica*, cit., punto 29. Per approfondimenti, *ex multis*, A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Dir. un. eur.*, 2019, p. 441 ss.; V. PETRALIA, *Il ruolo dei giudici nazionali nel sistema di controllo della validità degli atti dell'Unione europea: una questione di architettura costituzionale europea?*, in *Eurojus.it*, 2021.

⁸⁸ Corte giust., 15 settembre 2011, causa C-310/09, *Accor*, ECLI:EU:C:2011:581, punto 78 e giurisprudenza citata.

⁸⁹ A. ARNULL, *The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?*, in *Eur. Law Rev.*, 2011, p. 51 ss.; A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015; R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union : le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 586 ss.

⁹⁰ Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 30-31; 24 maggio 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, punti 43-47. Per un commento, M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, in *Dir. Un. eur.*, 2019, p. 245 ss.; A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Dir. Un. eur.*, 2020, p. 795 ss.

⁹¹ In tal senso, Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533.

⁹² S. BOGOJEVIC, *Judicial protection of individual applicants revisited: Access to justice through the prism of judicial subsidiarity*, in *YEL*, 2015, p. 5 ss.; B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 241 ss.; V. PETRALIA, *Il ruolo dei giudici nazionali nel sistema di controllo della validità degli atti dell'Unione europea: una questione di architettura costituzionale europea?*, in *Eurojus.it*, 2021, p. 1 ss.

context»⁹³. Dunque, le corti interne, in qualità di “giudice ordinario” del sistema giurisdizionale UE e svolgendo un ruolo – per così dire – di filtro, hanno l’opportunità di stimolare una pronuncia della Corte di giustizia circa la validità di una più ampia gamma di atti adottati in ambito ambientale. C’è poi da aggiungere che, divenendo questo rapporto una manifestazione articolata del principio di leale cooperazione, si consente, pur indirettamente, di garantire il rispetto degli obblighi in capo all’Unione in materia di accesso alla giustizia derivanti dall’adesione alla Convenzione di Aarhus⁹⁴.

Malgrado questi rilievi, non è tuttavia pacifico che il rinvio pregiudiziale rappresenti uno strumento adeguato a colmare le lacune del sistema sovranazionale di rimedi giurisdizionali⁹⁵. In primo luogo, il rinvio pregiudiziale resta caratterizzato da taluni limiti intrinseci, già ben evidenziati dall’Avvocato generale Jacobs in *Union de Pequeños Agricultores*, che non lo renderebbero idoneo a garantire un’effettiva tutela giurisdizionale contro gli atti di portata generale⁹⁶. Nonostante la dottrina *Foto-Frost* – secondo cui, lo si ricorda, ai giudici ordinari è fatto obbligo di rivolgersi alla Corte nel caso in cui vi siano dubbi sulla legittimità di atti di diritto UE – , resta per l’appunto di competenza del giudice nazionale valutare se gli argomenti addotti dal ricorrente siano idonei a far sorgere il dubbio circa la validità dell’atto impugnato per giustificare un rinvio alla Corte di giustizia⁹⁷. Infatti, il rinvio pregiudiziale non costituisce un rimedio giuridico posto a disposizione dei singoli come un diritto incondizionato ma è vincolato alla sensibilità del giudice nazionale cui spetta formulare le questioni alle quali la Corte dovrà rispondere e valutare le tempistiche della pronuncia⁹⁸. Essendo poi il rinvio pregiudiziale un procedimento integrativo, esso non può prescindere dalla definizione di una

⁹³ Comments by the European Commission, on behalf of the European Union, to the draft findings and recommendations by the Aarhus Convention Compliance Committee with regard to Communication CCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union in connection with access by members of the public to review procedures (ACCC/C/2008/32), punto 24.

⁹⁴ M. ELIANTONIO, *The role of NGOs in environmental implementation conflicts: ‘stuck in the middle’ between infringement proceedings and preliminary rulings?*, in *J. Eur. Integr.*, 2018, p. 753 ss.

⁹⁵ Per un commento, si veda P. MANZINI, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *Dir. un. eur.*, 2002, p. 717 ss.; F. CASOLARI, *C’è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell’Unione europea*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri: indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 246 ss. Sulla distinzione tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento sotto il profilo della tutela giurisdizionale dei singoli, si veda U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell’Unione europea*, Milano, 2018, p. 307; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2021, p. 365; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2022, p. 277 ss.

⁹⁶ Conclusioni dell’Avv. gen., 21 marzo 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:197, punti 41-44. Per un commento, J.P. JACQUE, *Charte des droits fondamentaux et droit à un recours effectif – Dialogue entre le juge et le constituant*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 1 ss.

⁹⁷ Per una ricostruzione delle condizioni di ricevibilità dei rinvii pregiudiziali, si veda L. FUMAGALLI, *Commento art 267 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, II edizione, Padova, 2014, p. 1327 ss.; C. IANNONE, *Le ordinanze di irricevibilità dei rinvii pregiudiziali dei giudici italiani*, in *Dir. un. eur.*, 2018, p. 249 ss.

⁹⁸ F. FERRARO, F. ROLANDO, *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 17 ss.

controversia a livello nazionale che, come detto in *Foglia c. Novello*, non può avere natura fittizia al solo fine di provocare una pronuncia della Corte⁹⁹.

A questi profili oggettivi, si accompagna un importante limite circa la legittimazione attiva a livello nazionale. Infatti, gli strumenti processuali predisposti dagli ordinamenti interni, che prevedono requisiti specifici circa le posizioni giuridiche soggettive, in certi ordinamenti limitano l'accesso alla giustizia da parte delle ONG sul piano interno. A tal proposito, va ricordato che nel 2003 la Commissione europea aveva adottato una proposta di direttiva circa l'accesso alla giustizia negli Stati membri in relazione a questioni ambientali¹⁰⁰ che, tuttavia, ha trovato una forte opposizione in sede di Consiglio, inducendo la Commissione a ritirarla nel 2014¹⁰¹. A questa decisione, hanno fatto seguito le due Comunicazioni sull'accesso alla giustizia ambientale adottate dalla Commissione nel 2017¹⁰² e nel 2020¹⁰³. In entrambi i casi, gli Stati membri sono stati invitati ad adoperarsi per conformarsi agli obblighi posti dalla Convenzione di Aarhus – cui loro stessi sono vincolati in quanto parti ad un accordo concluso in forma mista – in modo tale da superare le discrepanze esistenti a livello nazionale circa l'accesso alla giustizia da parte delle ONG e del pubblico in generale. Ciononostante, è evidente che le comunicazioni menzionate, per il fatto di essere atti non vincolanti, possono incidere poco sulle disposizioni nazionali in materia di legittimità ad agire, indirizzandosi piuttosto verso un bilanciamento tra l'obbligo di tutelare l'identità processuale nazionale¹⁰⁴ e quello di ottemperare ai vincoli sovranazionali posti dall'adesione alla Convenzione di Aarhus.

Su questo punto, invece, la Corte di giustizia si è posta in maniera più risoluta. A partire dal caso *Lesoochranárske zoskupenie VLK*¹⁰⁵, i giudici di Lussemburgo hanno innanzitutto richiamato i giudici nazionali ad interpretare “generosamente” il diritto interno per non rendere, come già detto in *Rewe*¹⁰⁶, praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. A tale impostazione di carattere interpretativo, la Corte ha tentato di aggiungere un vincolo più stringente nel caso *Protect Natur*¹⁰⁷, affermando che la discrezionalità lasciata al diritto nazionale in riferimento ai criteri di ricevibilità non può comportare un'esclusione delle ONG dalla possibilità di contestare eventuali violazioni del diritto ambientale¹⁰⁸. Infatti, come ribadito nella recente sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, l'art. 9(3) della Convenzione di Aarhus combinato con l'art. 47 della

⁹⁹ Corte giust., 16 dicembre 1981, causa C-244/80, *Foglia c. Novello*, ECLI:EU:C:1981:302.

¹⁰⁰ Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM/2003/0624 def., 24.10.2003.

¹⁰¹ Ritiro di proposte della Commissione che non hanno un carattere di attualità, GU C 153/3, 21.05.2014.

¹⁰² Comunicazione della Commissione europea, *Accesso alla giustizia in materia ambientale*, C 275/01, 18.8.2017.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione europea, *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, COM(2020) 643 def., 14.10.2020.

¹⁰⁴ Sul punto si veda A. ADINOLFI, *The “procedural autonomy” of Member States and the constraints stemming from the ECJ'S case law: is judicial activism still necessary?*, in H.W. MICKLITZ, B. DE WITTE (eds), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge, 2011, p. 281 ss.; M. E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2015, p. 346 ss.; P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Dir. un. eur.*, 2016, p. 167 ss.

¹⁰⁵ Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2011:125.

¹⁰⁶ Corte giust., 29 marzo 2007, causa C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, ECLI:EU:C:1976:188.

¹⁰⁷ Corte giust., 20 dicembre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:987.

¹⁰⁸ *Ibid.*, punto 48.

Carta crea un obbligo per gli Stati membri di garantire un'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti derivanti anche dal diritto ambientale dell'UE¹⁰⁹. Al fine di non limitare l'*effet utile* dell'atto, la Corte di giustizia ha così richiamato i giudici a interpretare le norme procedurali nazionali alla luce dell'art. 9(3) della Convenzione di Aarhus e dell'obiettivo di una tutela giurisdizionale effettiva in favore anche delle ONG¹¹⁰. Partendo, dunque, dall'integrazione dello *standard* di tutela sulla base dell'art. 47 della Carta, i giudici di Lussemburgo hanno utilizzato l'imprescindibile legame tra criterio dell'effettività del diritto e principio dell'effettività della tutela giurisdizionale¹¹¹ per colmare eventuali lacune nella tutela giudiziaria a livello nazionale, andando di fatto ad incidere sul principio di autonomia procedurale degli Stati membri. Merita qui sottolineare che questo orientamento è confermato dai recenti sviluppi giurisprudenziali relativi alle riforme del sistema giudiziario introdotte in Polonia in relazione alla quali la Corte ha affermato che, sebbene la disciplina del sistema giudiziario rientri tra le prerogative nazionali, emerge nondimeno l'obbligo in capo agli Stati di prevedere meccanismi di tutela giurisdizionale effettivi volti al rispetto del valore dello stato di diritto di cui all'art. 2 TUE¹¹².

A fronte di questi rilievi e sviluppi giurisprudenziali, la possibilità che la Corte di giustizia intervenga direttamente, emancipando le ONG e permettendo loro di avviare un ricorso di annullamento sulla base dei presupposti indicati per il riesame interno, risulta certamente complesso ma quanto mai auspicabile. Infatti, l'impostazione adottata dai giudici di Lussemburgo atta a combinare i principi di efficacia e di effettiva tutela giurisdizionale non dovrebbe essere offerta solo per ampliare l'accesso alla giustizia da parte delle ONG dinanzi ai tribunali nazionali. Questa andrebbe estesa alla Corte medesima in qualità di garante della coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione¹¹³, nonché punta di diamante del «completo sistema di rimedi giuridici» riconosciuto in *Les Verts*¹¹⁴ e ribadito nella giurisprudenza successiva¹¹⁵. Inoltre, il fatto che il principio di tutela giurisdizionale effettiva e il diritto sancito all'art. 47 della Carta possano essere utilizzati principalmente per scrutinare i sistemi nazionali non pare valorizzarne la portata in ordine all'operato della Corte di giustizia. Dal momento che entrambi vincolano ugualmente le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE, pare lecito interrogarsi sull'adeguatezza del diverso *standard* interpretativo applicato dalla Corte di giustizia¹¹⁶. Infatti, riferendosi a quanto affermato dall'Avvocato generale Bobek in *Région de Bruxelles*, in virtù del principio di tutela

¹⁰⁹ Corte giust., *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 65.

¹¹⁰ *Ibid.*, punto 67.

¹¹¹ G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, 2022, p. 297 ss.

¹¹² Corte giust., ord. del 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:593, punti 50-51. Per un commento, L. PECH, *Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ's infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)*, in *VerfBlog*, 20 luglio 2021.

¹¹³ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, punto 39.

¹¹⁴ Corte giust., *Les Verts*, cit., punto 23.

¹¹⁵ Tra tutti, Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236.

¹¹⁶ A. ARNULL, *The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: an Unruly Horse?*, in *Eur. L. Rev.*, 2011, p. 55 ss.

giurisdizionale effettiva ex art. 47 della Carta, «ciò che si richiede ai giudici nazionali si deve esigere anche dai giudici dell'Unione»¹¹⁷. Questo anche perché, sebbene il rinvio pregiudiziale debba certamente configurarsi come strumento di ricorso idoneo a garantire l'uniforme ed effettiva applicazione del diritto ambientale dell'UE, al contempo esso non può rappresentare un meccanismo compensativo rispetto al sistema sovranazionale. A maggior ragione, quest'ultimo dovrebbe essere attivabile qualora la via di un ricorso a livello interno o, anche se instaurato, quella di un rinvio pregiudiziale fossero impraticabili, privando così l'Organizzazione (e dunque il pubblico) di una tutela giurisdizionale effettiva¹¹⁸. Infatti, per riprendere le parole dell'Avvocato generale Jacobs, una tale lacuna comporta la conclusione paradossale per cui «più elevato è il numero delle persone toccate da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale»¹¹⁹. Invece, prosegue Jacobs, «il fatto che un atto leda un gran numero di soggetti, causando un danno diffuso anziché limitato, fornisce una ragione indiscutibile per ammettere ricorsi diretti da parte di uno o più singoli»¹²⁰. Pare, in ultima analisi, che la (pretesa) natura completa del sistema di rimedi giuridici e di procedimenti che dovrebbe caratterizzare il sistema costituzionale dell'Unione¹²¹ non convinca ancora del tutto¹²².

5. Riflessioni conclusive

Il presente contributo ha offerto una panoramica del ruolo svolto dalle ONG per la tutela dell'ambiente, mettendo in luce l'articolazione ed i limiti dell'attuale sistema di accesso alla giustizia per questioni ambientali. In particolare, è evidente come il tradizionale modello del *locus standi* rispecchi una certa resistenza verso l'intervento della società civile in materia ambientale¹²³.

Il difficoltoso rapporto tra gli stringenti requisiti richiesti all'art. 263(4) TFUE ed il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva a livello sovranazionale resta un tema estremamente attuale, come reso evidente dall'emergere del “contenzioso climatico” anche nel quadro giuridico

¹¹⁷ Conclusioni dell'Avv. gen., 16 luglio 2020, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles*, ECLI:EU:C:2020:588, punto 117.

¹¹⁸ Si vedano anche le Conclusioni dell'Avv. gen., 12 ottobre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, punto 77, nelle quali ha affermato, in maniera evocativa, che «[l]'ambiente naturale appartiene a tutti noi e della sua protezione siamo responsabili collettivamente. La Corte ha riconosciuto che il diritto ambientale dell'Unione riguarda, per la maggior parte, l'interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali».

¹¹⁹ Conclusioni dell'Avv. gen., *Unión de Pequeños Agricultores*, cit., punto 59.

¹²⁰ Ivi.

¹²¹ K. LENAERTS, T. CORTHAUT, *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, in T. TRIDIMAS, P. NEBBIA (eds.), *European Union Law for the Twenty-first century. Rethinking the New Legal Order*, Oxford, 2004, p. 18.

¹²² I. HADJIYIANNI, *Judicial Protection And The Environment In The EU Legal Order: Missing Pieces For A Complete Puzzle Of Legal Remedies*, in *CMLR*, 2021, p. 777 ss.

¹²³ 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 Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 148 ss.; J. DARPÖ, *Pulling the Trigger - ENGO Standing Rights and the Enforcement of Environmental Obligations in EU Law*, in S. BOGOJEVIĆ, R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, London, 2018, p. 252 ss.

dell'UE¹²⁴. Infatti, nonostante l'introduzione della categoria degli atti regolamentari e le modifiche apportate al regolamento di Aarhus, il sistema attuale non può dirsi soddisfacente con riferimento alle garanzie processuali e sostanziali che forniscono alle ONG una tutela effettiva attraverso l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia. Sul punto, c'è da dire che i giudici della Corte hanno auspicato la possibilità di concepire una legittimazione ad agire più inclusiva rispetto a quella attuale¹²⁵. Peraltro, la Commissione ha sottolineato che migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione e nei suoi Stati membri è «un'importante misura di sostegno per aiutare a realizzare la transizione del *Green Deal europeo* e un modo per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico»¹²⁶. Tuttavia, questo auspicio non pare tradursi – da parte della Corte – nella scelta di procedere ad un'interpretazione più ampia dei criteri indicati all'art. 263(4) TFUE, quanto piuttosto di affidare la modifica della disposizione agli Stati membri secondo la procedura di revisione dei Trattati *ex art. 48 TUE*¹²⁷; scenario che al momento non rappresenta oggetto di discussione¹²⁸.

A giustificazione di una tale resistenza, non può essere trascurato il timore che un ampliamento delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi relativi ad atti adottati nel settore ambientale possa risultare, se non debitamente circoscritto, nella richiesta di una rivalutazione circa il *locus standi* delle ONG e di altri attori anche in ulteriori ambiti di competenza. In effetti, come emerso nel corso della trattazione, il diritto sovranazionale dell'ambiente sta acquisendo un'ampia portata, talvolta trasversale, andando a “sconfinare” in settori affini, pur non strettamente riconducibili alla competenza in materia ambientale. A fronte di ciò, non è escluso che pretese circa un'estensione dei criteri per la legittimazione ad agire possano essere avanzate anche da ONG attive non propriamente nel settore in oggetto ma che rivendicano la salvaguardia di altri interessi collettivi, ad esempio in relazione alla tutela dei consumatori. Pertanto, la possibilità di una revisione del contenuto dell'art. 263(4) TFUE, pur rappresentando un ulteriore e decisivo adeguamento alla Convenzione di Aarhus, dovrebbe comportare con ogni probabilità il necessario ma gravoso compito di stabilire linee di confine nette rispetto alle

¹²⁴ Tra tutti, si veda S. BOGOJEVIC, *EU climate change litigation: All quiet on the Luxembourgian front?*, in G. CALSTER, W. VANDENBERGHE, L. REINS (eds), *Research Handbook on Climate Mitigation Law*, Cheltenham, 2014, p. 543 ss.

¹²⁵ Corte giust., *Sabo*, cit., punto 34.

¹²⁶ Comunicazione della Commissione europea, *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, cit., p. 1. Per un approfondimento sul *Green Deal europeo*, si veda M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 54 ss.; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2020, p. 105 ss.; M. FALCONE, *Il Green deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Dir. un. eur.*, 2022, p. 1 ss.

¹²⁷ Corte giust., 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462, punto 45.

¹²⁸ Sul punto si ricorda la risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (2022/2705(RSP)).

caratteristiche che le ONG devono possedere per poter ricorrere in via diretta di fronte ai giudici dell'Unione.

A fronte di tali considerazioni, occorre ribadire che l'Unione si è sempre affidata al presupposto individuato in *Van Gend en Loos* e ribadito con altre formule, ovvero «*its special institutional framework and unique legal order*»¹²⁹. Una unicità (o autonomia) che continua a motivare la posizione della Corte di giustizia circa il ruolo giocato dal rinvio pregiudiziale di validità, ritenendo che il complessivo sistema di rimedi giurisdizionali sia sufficientemente idoneo a garantire il rispetto della Convenzione, nonché dell'art. 47 della Carta. Questo assunto rappresenta, senza dubbio, una delle manifestazioni della tensione integrativa dell'Unione basata sul principio di leale cooperazione e, al contempo, rispecchia le implicazioni della natura condivisa della competenza in materia ambientale. Gli Stati membri, infatti, oltre che essere vincolati direttamente agli obblighi relativi all'accesso alla giustizia previsti dalla Convenzione di Aarhus, sono chiamati a dare attuazione al diritto dell'Unione facendo sì che appaia quantomai appropriato affidarsi *in primis* alle corti interne, intese come parte integrante del sistema giudiziario dell'UE. Ciononostante, sono evidenti, da un lato, l'eterogeneità dei sistemi processuali degli Stati membri e, dall'altro, i potenziali limiti posti all'intervento da parte dei giudici di Lussemburgo a partire da un rinvio *ex* 267 TFUE; limiti dovuti perlopiù alla sensibilità del giudice nazionale nel condividere i dubbi circa la legittimità di un atto dell'Unione.

Siffatti rilievi circa l'efficacia del rinvio pregiudiziale acquisiscono ulteriore forza nel momento in cui si osserva l'intensificarsi di appelli non solo da parte di ONG ambientaliste ma anche di soggetti che operano in rappresentanza di istanze differenti, come da ultimo le associazioni di giudici europei nel ricorso presentato alla Corte di giustizia circa l'annullamento della decisione del Consiglio per lo sblocco dei fondi Pnrr in favore della Polonia¹³⁰. In effetti, l'avvio di questo caso potrebbe segnare il momento opportuno per iniziare a riflettere sulle possibili condizioni di allargamento delle maglie della dottrina *Plaumann* proprio in virtù del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Si potrebbe, infatti, ipotizzare che, qualora i limiti che caratterizzano il rinvio pregiudiziale rischino di mettere in discussione il sistema stesso dei rimedi giuridici nonché il rispetto da parte dell'Unione dei vincoli internazionali, possa essere introdotta una garanzia di ricorso diretto anche davanti ai giudici di Lussemburgo. In casi ben circoscritti, l'accesso diretto alla Corte di giustizia – in quanto unico soggetto atto a verificare la legittimità degli atti adottati dalle istituzioni – garantirebbe così un sistema uniforme di accesso alle procedure di ricorso per violazioni del diritto dell'UE da parte delle sue istituzioni e organismi senza dipendere dalle differenti norme procedurali degli Stati membri che, in aggiunta, possono risultare in difetto nel prevedere meccanismi effettivi di tutela giurisdizionale. Il crescente richiamo al principio della tutela giurisdizionale effettiva potrebbe, al contempo,

¹²⁹ Comments by the European Commission, cit., punto 19.

¹³⁰ Comunicato stampa, Quattro organizzazioni europee di giudici citano in giudizio il Consiglio dell'UE per aver ignorato le sentenze del tribunale dell'UE nella decisione di sbloccare i fondi alla Polonia (disponibile su: https://www.medelnet.eu/images/2022/PRESS_RELEASE_-_IT_-_to_circulate.pdf). Per un commento iniziale, cfr. T. BOEKESTEIN, *Initial thoughts on the standing of the four European judges' associations in their action against the decision to unblock funds to Poland*, in *VerfBlog*, 7 settembre 2022; M. LANOTTE, *L'azione di annullamento proposta dalle associazioni giudiziarie contro la decisione del Consiglio di approvare il PNRR di Varsavia*, in *BlogDUE*, 26 ottobre 2022.

far riflettere sulla possibilità di incidere maggiormente nel rapporto tra Unione e Stati membri, anche alla luce del principio di leale cooperazione. Nello specifico, si potrebbe prefigurare un intervento ancor più incisivo della Commissione europea nell'avvio – similmente a quanto fatto rispetto alle riforme del sistema giudiziario polacco – di procedure di infrazione contro quegli Stati che limitano l'accesso al giudice ad individui e ONG nell'ambito della tutela ambientale. Infatti, la sistematica e persistente violazione da parte degli Stati delle norme poste a tutela dell'accesso alla giustizia ambientale potrebbe rappresentare una forma di lesione di interessi collettivi e diffusi, nonché dei valori fondanti dell'Unione e dell'art. 47 dalla Carta, le cui disposizioni, vincolanti tanto per le istituzioni quanto per gli Stati membri nell'attuazione del diritto UE, sono ad oggi riconosciute quali norme-parametro nell'ambito dei ricorsi per infrazione¹³¹.

In attesa di un eventuale riesame circa il *locus standi* delle ONG ambientaliste a livello UE, potrebbe essere opportuno ripensarne il ruolo durante lo svolgimento di procedimenti di natura contenziosa di fronte alla Corte, ove al momento la possibilità che queste intervengano in qualità di soggetti terzi intervenienti è estremamente limitata. Accanto ad una riformulazione del contenuto dell'art. 40 dello Statuto della Corte che vada ad ampliare i criteri per la partecipazione delle ONG a sostegno di una delle parti, si potrebbe poi prefigurare, come già auspicato da taluni¹³², l'introduzione formale della figura dell'*amicus curiae*. Infatti, circoscrivendone adeguatamente ruoli e spazi di intervento, questo permetterebbe ai giudici della Corte di acquisire dati e informazioni utili in possesso alle ONG (si pensi, ad esempio, agli studi in merito all'impatto ambientale di determinate misure) e consentirebbe di allargare lo spazio di confronto con la società civile già previsto, come sottolineato all'inizio del presente lavoro, nel processo di consultazione che caratterizza la fase normativa. Occorrerà, dunque, monitorare ancora l'orientamento degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, nonché i prossimi sviluppi giurisprudenziali, per verificare l'*an* e il *quomodo* di un ampliamento dell'accesso alla giustizia per le Organizzazioni che promuovono interessi collettivi in ambito ambientale.

¹³¹ Corte giust., 21 maggio 2019, causa C-235/17, *Commissione c. Ungheria - Rights of usufruct over agricultural land*, ECLI:EU:C:2019:432. Per commenti, P. MORI, *Procedura di infrazione e Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, Napoli, 2016, p. 569 ss.; A. RASI, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, in *European Papers*, 2019, p. 615 ss.; N. LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 171 ss.

¹³² In tal senso si è espressa I. Anrò in occasione del 2° Convegno Annuale del Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale dal titolo *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, Università degli Studi di Milano, 2 dicembre 2022.