

## A chi interessa l'ambiente? La "globalità" dei diritti di partecipazione e l'accesso alla giustizia

*di Simone Pitto*

**Title:** Who cares about the environment? The "globality" of the rights of participation and the access to justice

**Keywords:** Aarhus Convention; Environmental justice; Locus Standi for environmental associations.

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia fornisce alcune indicazioni sull'estensione dei diritti di partecipazione e accesso alla giustizia in materia ambientale per individui e associazioni ambientaliste. La decisione, tocca inoltre incidentalmente un ambito di applicazione della Convenzione di Aarhus poco noto, nel quale si realizza un'interessante intersezione tra ambiente, alimentazione e interesse al benessere animale.

2. – Il caso origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale di interpretazione proposta nel 2018 dal *Rechtbank Limburg* (Tribunale del Limburgo, Paesi Bassi) nell'ambito di un giudizio di impugnazione di un'autorizzazione amministrativa rilasciata dal Consiglio comunale di Echt Susteren (*recte*, College van burgemeester en wethouders van degemeente Echt-Susteren) per la costruzione e l'ampliamento di una stalla per l'allevamento intensivo di suini. Il procedimento era stata promosso su ricorso di una veterinaria (L.B.) e tre associazioni per la tutela dei diritti degli animali (la Stichting Varkens in Nood, la Stichting Dierenrecht e la Stichting Leefbaar Buitengebied) per far valere presunte irregolarità nell'*iter* procedurale seguito dall'amministrazione. Al di là del merito della contestazione, i punti principali delle questioni esaminate dalla Corte di Giustizia riguardano essenzialmente aspetti processuali: le ricorrenti nel giudizio olandese non avevano preso parte alla procedura di partecipazione del pubblico esperita prima dell'approvazione dell'autorizzazione amministrativa per la realizzazione dell'opera ma ne contestavano essenzialmente gli esiti in un successivo giudizio. Per tale ragione, l'amministrazione resistente opponeva loro l'irricevibilità del ricorso, ritenendole prive di legittimazione in quanto non "interessate" in base al diritto olandese. Il giudice del rinvio, pur condividendo in linea di principio la censura dell'amministrazione e la carenza di interesse delle ricorrenti in base al diritto dei Paesi Bassi, nutre dubbi sulla compatibilità della limitazione con le disposizioni della Convenzione di Aarhus e in particolare con i diritti di accesso alla giustizia di cui all'art. 9 della Convenzione.

Due sono essenzialmente i profili sui quali si concentrano le perplessità

dell'interprete corrispondenti a due diversi blocchi di questioni pregiudiziali: il primo riguarda la conformità alla Convenzione di Aarhus della limitazione dell'accesso alla giustizia ai soli soggetti qualificati come interessati in base al diritto nazionale; l'interprete si chiede in particolare se il diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 9 c. 2 della Convenzione debba avere portata "globale", ossia estendersi a coloro che possono definirsi membri del "pubblico" ai sensi della Convenzione, pur non essendo "interessati" né parte del "pubblico interessato" in base alle definizioni riportate all'art. 2 della stessa.

Il secondo profilo messo in luce dal Tribunale del Limburgo riguarda la legittimazione delle associazioni per la tutela dell'ambiente, nella specie attive per lo più sul piano della protezione degli animali. In particolare, ci si chiede se sia compatibile con l'art. 9 della Convenzione di Aarhus la previsione nazionale che limita la ricevibilità del ricorso promosso da un'associazione ambientalista all'effettiva partecipazione nella procedura di preparazione precedente all'autorizzazione, nonché alla contestazione di taluni aspetti del progetto in tale sede.

3. – Come osservato dall'Avvocato Generale Michal Bobek, alla radice dei dubbi ermeneutici prospettati, vi sono ragioni legate alla non piena sovrapposibilità della disciplina dei Paesi Bassi rispetto a quella della Convenzione di Aarhus, nel segno di una tutela più ampia offerta dal diritto nazionale dello Stato membro per quanto riguarda la fase di partecipazione. Come noto la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata il 25 giugno 1998 ad Aarhus dalla Comunità europea e approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, si colloca nel solco tracciato dal principio n. 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 che vede il coinvolgimento del pubblico quale forma ottimale di assunzione delle decisioni in materia di ambiente. In tale prospettiva, la Convenzione, ratificata complessivamente da ben 46 Stati, è spinta dalla finalità di stabilire standard minimi di tutela per gli Stati parte in quei settori definiti i tre "pilastri della democrazia ambientale", vale a dire il diritto alle informazioni, alla partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia con riguardo a questioni concernenti l'ambiente (cfr. S. Rodriguez, *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in A. Angioletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, 73 ss.). Coerentemente con tale scopo, l'art. 3, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus consente agli Stati membri di adottare norme più favorevoli in ambiti quali la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia. Nel caso di specie, il diritto dei Paesi Bassi attribuisce in effetti a *chiunque* il diritto a prendere parte a un procedimento partecipativo destinato a sfociare nell'assunzione di una decisione amministrativa concernente l'ambiente, in conformità con l'art. 6 della Convenzione di Aarhus (cfr. sez. 3.4. "Awb", legge generale sul diritto amministrativo).

Se il pilastro partecipativo è attuato dal diritto olandese in modo diffuso, non valgono tuttavia analoghe conclusioni per la disciplina in tema di accesso alla giustizia. Perché sussista la legittimazione ad agire in giudizio per impugnare una decisione amministrativa concernente l'ambiente, occorre infatti dimostrare l'interesse ad agire, sussistente nel caso in cui la decisione amministrativa incida direttamente sugli interessi di chi propone il ricorso. Ma non è sufficiente: il diritto dei Paesi Bassi impone a chi intende agire in giudizio avverso il provvedimento amministrativo la previa partecipazione alla procedura consultiva precedente all'approvazione del progetto di decisione avente rilevanza ambientale e, in alcuni casi, anche la presentazione in tale sede delle proprie osservazioni. Con riguardo all'impianto di Aarhus, dunque, le norme nazionali adottano in questo caso due diversi metri tra l'uno e l'altro pilastro, restringendo l'accesso alla giustizia ai

membri del pubblico interessati in modo diretto alla questione. Ma *quid iuris* rispetto all'accesso alla giustizia di quei soggetti membri del pubblico ma che non hanno partecipato alla procedura di partecipazione del pubblico o che non sono considerati correttamente interessati? Si chiede dunque alla Corte di valutare la compatibilità del diritto dei Paesi Bassi sul punto con la Convenzione di Aarhus e le altre pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione.

4. – I giudici di Lussemburgo affrontano i due profili evidenziati partendo da alcune premesse e da una ricognizione sistematica delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, lette alla luce della loro finalità e dei precedenti della stessa CGUE.

La prima riguarda l'estensione dell'ambito di applicazione della Convenzione anche all'autorizzazione per allevamenti intensivi quali quello oggetto del giudizio principale. La Corte conferma al riguardo l'applicazione della Convenzione, derivante dal combinato disposto dell'art. 6, paragrafo 1, lettera a) e dell'allegato I, punto 15. Sono infatti soggette all'applicazione delle norme su accesso alla giustizia e partecipazione del pubblico in questioni ambientali anche le autorizzazioni di determinate attività destinate alla produzione alimentare quali gli impianti di produzione di materie prime animali e vegetali, di trattamento e trasformazione di latte e, per i fini che qui più interessano, anche gli impianti di allevamento intensivo che rispettino determinate soglie dimensionali (cfr. punto 19 Allegato I).

La *ratio* di tale inclusione si riconnette allo stretto rapporto intercorrente tra ambiente e alimentazione: da un lato è evidente l'impatto di tali tipologie di attività sulle risorse ambientali dell'area di installazione e la conseguente opportunità della partecipazione del pubblico interessato che in tale area vive all'assunzione di autorizzazioni amministrative in merito (sul rapporto tra alimentazione e ambiente cfr. G. Cordini, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, pp. 13 e ss.).

Dall'altro lato, può considerarsi che tali attività risultano rilevanti rispetto alla finalità espressa dall'art. 1 della Convenzione, che prescrive l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico all'assunzione di tutte quelle decisioni correlate alla garanzia del "diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere". La scelta della Convenzione di includere tali impianti è peraltro più lungimirante e meno scontata di quanto si possa pensare. Ed infatti, l'applicabilità di altri atti normativi più recenti dell'Unione quali la direttiva 2011/92 sulla valutazione dell'impatto ambientale agli impianti di allevamento intensivi appare quantomeno dubbia in ragione della mancanza di previsioni espresse al riguardo (cfr. pag. 4 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale; la direttiva è peraltro richiamata dal giudice del rinvio nel quadro del diritto dell'Unione applicabile).

La seconda premessa della Corte riguarda il margine concesso agli Stati membri per l'attuazione nel proprio ordinamento delle disposizioni di Aarhus. Osservano i giudici di Lussemburgo che, a mente dell'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione, agli Stati membri è prescritto di offrire un ampio accesso alla giustizia ai "membri del pubblico interessato" che vantino un interesse sufficiente o in alternativa che "facciano valere la violazione di un diritto nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta parte esiga tale presupposto". Si può aggiungere che tale accesso deve anche essere *effettivo*, in ottemperanza al combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei Diritti dell'Unione Europea e come già affermato in precedenti occasioni dalla stessa Corte di Giustizia (Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-664/15, EU:C:2017:987, sentenza del 20 dicembre 2017, *Protect Natur, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*; sugli obblighi derivanti dall'art. 47 della Carta si vedano inoltre in argomento C. Regali Costa Do Amal, *La convenzione di Aarhus e la tutela indiretta dell'ambiente: il dovere di*

garantire una procedura di ricorso non eccessivamente onerosa, in *DPCE on line*, vol. 38, 1, 2019, 893 ss. e.P. Celle, *La tutela dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Roma, 2016, 491 ss.).

La definizione di “pubblico interessato” è prevista direttamente dall’art. 2 della Convenzione, il quale attribuisce detta qualifica a chi “subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo”. Manca invece nella Convenzione una definizione complessiva ed espressa che individui esattamente i soggetti interessati, lasciata in parte alla determinazione della normativa nazionale. Di contro, la Convenzione si premura di includere, tra gli effettivi titolari dell’interesse ai processi decisionali in materia ambientale, le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell’ambiente, purché presentino i requisiti stabiliti dal diritto nazionale..

5. – Fatte queste doverose premesse, i giudici di Lussemburgo passano in rassegna un primo blocco di questioni con le quali si chiede essenzialmente se i membri del “pubblico”, ai sensi dell’art. 2 par. 4 della Convenzione, possano vedersi opporre limitazioni alla proposizione di un ricorso con riguardo a fattispecie rientranti nell’ambito di applicazione della Convenzione. Il dubbio sorge, invero, dall’utilizzo da parte dell’art. 6 dell’espressione “pubblico” e non di “pubblico interessato” che, ad avviso dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, dovrebbe intendersi quale manifestazione della volontà di ampliare la cerchia dei soggetti titolari dei diritti di accesso alla giustizia previsti dalla Convenzione.

Osserva tuttavia la Corte che, sulla base di una lettura sistematica della Convenzione, non può attribuirsi un generalizzato e globale diritto di ad agire contro decisioni amministrative concernenti l’ambiente: tale diritto è infatti attribuito unicamente a membri del pubblico interessato, essendo compito degli Stati membri stabilire i requisiti per la ricorrenza di tale interesse (cfr. punto 86 della sentenza del 20 dicembre 2017, *Protect Natur, Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987 ricordata al punto 49 della sentenza in commento). La Corte adotta dunque un’interpretazione restrittiva dell’art. 6, fondata sulla lettura complessiva delle disposizioni della Carta e in particolare del riferimento all’art. 6 par. 2 che limita il diritto di informazione – presupposto di quello di accesso alla giustizia come già affermato nella sentenza 28 maggio 2020, causa C-535/18 – al solo pubblico interessato e non al pubblico in genere. Il diritto all’accesso alla giustizia in base alla Convenzione è dunque garantito solo al pubblico interessato; di conseguenza, nel caso pendente davanti al giudice del rinvio, può considerarsi irricevibile il ricorso della veterinaria L.B. laddove il giudice ravvisi che la ricorrente non faccia parte del pubblico interessato al progetto, anche sulla base degli specifici requisiti espressi dal diritto nazionale. La decisione risulta del resto compatibile, *mutatis mutandis*, a precedenti pronunce nelle quali la Corte aveva ad esempio confermato la possibilità del legislatore nazionale di limitare la facoltà di proporre un ricorso contro decisioni relative alla direttiva VIA (direttiva 2011/92/UE oggi trasposta nella direttiva 2014/52/UE) ai casi di violazione di diritti soggettivi (cfr. sentenza del 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289).

Osserva ancora la Corte che le predette conclusioni non valgono invece per il caso in cui il diritto nazionale preveda un allargamento della platea dei beneficiari dei diritti di accesso alla giustizia introducendo disposizioni più favorevoli di quelle della Convenzione. In tali ipotesi, infatti, potrebbe sempre trovare applicazione l’art. 3, paragrafo 5 della Convenzione che fa salve le ipotesi di misure più favorevoli da parte del diritto nazionale degli Stati membri. Di talché, una limitazione ex ante a godere di tali più favorevoli misure per i membri del pubblico sarebbe dunque

contraria alla Convenzione. La Corte risponde quindi al primo blocco di questioni affermando che è consentito agli Stati limitare l'accesso al giudizio a coloro che non siano interessati ma solo membri del pubblico. Per contro, residuerebbe un profilo di contrarietà col diritto dell'Unione limitatamente al caso in cui a tali membri del pubblico sia radicalmente precluso l'accesso a più ampi diritti di partecipazione attribuiti dal diritto nazionale.

6. – Il secondo blocco di questioni esaminato (dalla terza alla sesta) ha ad oggetto il tema della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste in ambiti coperti dalla Convenzione di Aarhus. Si chiede in particolare alla Corte se uno Stato membro possa legittimamente introdurre limitazioni alla proposizione di ricorsi da parte di associazioni facenti parte del “pubblico interessato”, quali la previa partecipazione ad una procedura di consultazione relativa al provvedimento impugnato. Anche qui la Corte ricorda i propri precedenti ed il *labor limae* effettuato per circoscrivere il margine di cui godono gli Stati Membri nel prevedere limitazioni all'accesso alla legittimazione ad agire senza incorrere in violazione del diritto ad un ricorso effettivo. Nel caso *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (sentenza del 15 ottobre 2009 C-263/08, EU:C:2009:631 anch'essa relativa alla VIA) la Corte aveva ad esempio affermato l'impossibilità degli Stati membri di prevedere sanzioni processuali, quali l'irricevibilità del ricorso, nel caso in cui il ricorrente avesse partecipato alla procedura partecipativa relativa alla decisione impugnata ed espresso in tale sede le proprie censure (cfr. punto 55 della sentenza in commento). Si tratta, invero, del caso opposto a quelle del giudizio di rinvio esaminato dalla decisione in commento nel quale, invece, i ricorrenti si vedono opporre l'irricevibilità del ricorso proprio per non aver partecipato alla precedente procedura decisionale. La premessa sottesa a tale conclusione, secondo la Corte, è la diversa funzione dei diritti di partecipazione e di accesso alla giustizia nel sistema della Convenzione. Gli ultimi, infatti, possono essere esperiti anche avverso una decisione assunta in esito ad un processo partecipativo, “cosicché tale partecipazione non incide sulle condizioni di esperimento di detto ricorso” (cfr. punto 56). L'espressione non è in realtà del tutto felice poiché sembra porsi in contrasto con quanto in precedenza affermato rispetto alla legittimazione del pubblico sebbene – come si è visto – le associazioni possano beneficiare di un trattamento diverso ai sensi della Convenzione. La Corte aggiusta quindi il tiro nel passaggio successivo, precisando che, per le associazioni, l'art. 9 c. 2 della Convenzione attribuisce sia la titolarità della qualifica di interessate sia il possesso di diritti suscettibili di violazione ai fini del rispetto delle condizioni di procedibilità stabilite dagli Stati membri. E' quindi contraria all'obiettivo di garanzia di un ampio accesso alla giustizia di cui all'art. 9 una normativa nazionale che imponga, quale condizione di procedibilità, ammissibilità o ricevibilità del ricorso, la previa partecipazione dell'associazione facente parte del pubblico interessato alla procedura partecipativa.

La Corte richiama anche qui la propria giurisprudenza: la previsione di una condizione di procedibilità quale la previa proposizione di eccezioni nel procedimento amministrativo, pur costituendo una limitazione del diritto di accesso effettivo ex art. 47 della Carta di Nizza, era stata considerata legittima e compatibile con il principio di proporzionalità già nella sentenza *Protect Natur, Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987. In tal caso, la CGUE aveva osservato che la misura risultava motivata da una finalità legittima e rispettava il nucleo essenziale del diritto (cfr. la sentenza del 27 settembre 2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725).

Anche nel caso in esame, la Corte conferma l'esito positivo del test di proporzionalità della misura limitativa stabilita dal diritto dei Paesi Bassi: come osservato dal giudice del rinvio, infatti, la condizione di ricevibilità prevista dalla

legge nazionale fa salva l'ipotesi di mancata partecipazione alla fase precedente per causa non imputabile al ricorrente; tale circostanza, ad avviso della Corte, è indicativa del rispetto del principio di proporzionalità, laddove consente una valutazione del caso concreto e non si sostanzia in una generalizzata preclusione all'accesso alla giustizia.

7. – Il rinvio pregiudiziale dell'autorità dei Paesi Bassi ha offerto alla Corte l'occasione per precisare ulteriormente il margine concesso agli Stati membri per la limitazione dell'accesso alla giustizia nell'ambito della disciplina eurounitaria relativa ai diritti c.d. di democrazia ambientale (in argomento cfr. anche M. Ellingra Contino, *Partecipazione ai processi decisionali ed accesso alla giustizia in materia ambientale: riflessioni a partire dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *DPCE Online*, 1, 2017, 2037-6677). L'orientamento risultante dal tenore complessivo della decisione determina una tendenziale differenza nel trattamento riservato agli individui e alle associazioni. Si tratta a ben vedere di una distinzione che trova in effetti riscontro nelle disposizioni della Convenzione e si motiva col *favor* concesso delle norme di Aarhus a queste ultime, ritenute portatrici di interessi collettivi senz'altro meritevoli di entrare nei processi e dunque considerate parificate al pubblico interessato al ricorrere dei requisiti previsti dalla Convenzione.

D'altro canto, la limitazione della possibilità di ricorrere ai portatori di un interesse rispetto alla materia del contendere viene trattata alla stregua di una necessità strutturale della materia *de qua*; una necessità motivata dall'esigenza di circoscrivere la legittimazione ad agire a quei soggetti effettivamente toccati dalla decisione, oltre che di scongiurare la moltiplicazione del contenzioso. A questo riguardo, la normativa dei Paesi Bassi – ritenuta compatibile con la Convenzione dalla decisione in commento – presenta diverse analogie con le ultime pronunce in punto della giurisprudenza amministrativa italiana (cfr. Consiglio di Stato n. 980/2016, Consiglio di Stato n. 1210/2014 e T.A.R. Genova, (Liguria) sez. I, 24/02/2016, n.198). In tali arresti, in particolare, si afferma che in materia urbanistica e ambientale sono legittimati a ricorrere contro i provvedimenti abilitativi dell'amministrazione tutti coloro che hanno uno stabile collegamento con la zona della quale fa parte il sedime sul quale sarà eseguita l'opera; detto stabile collegamento sussiste fra l'altro per il proprietario di immobili collocati nella zona nonché per i soggetti che hanno la propria residenza *in loco*. Si apprezza, in tale giurisprudenza, il depositato della riflessione sul bilanciamento tra l'esigenza di limitare l'accesso alla giustizia in materia di opere aventi impatto sull'ambiente agli effettivi interessati e quella di garantire il rispetto del diritto di agire in giudizio *ex art. 24 Cost.*

Sotto altro profilo, nella giurisprudenza italiana si ritrova un analogo *favor* per la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: a tale riguardo, già nel 2009 il Tar Toscana aveva affermato che “la peculiarità della legittimazione delle associazioni di protezione ambientale (...) consiste nel fatto che essa è attribuita non ad un soggetto individuale, ma ad un ente esponenziale di interessi diffusi, legittimato ad impugnare qualsiasi provvedimento lesivo di un bene ambientale giuridicamente rilevante” (cfr. TAR Toscana Sez. II sent. 2584 del 2 dicembre 2009). Il tema del progressivo ampliamento della partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale degli enti portatori di interessi collettivi è del resto al centro di un crescente interesse negli ultimi anni, anche nel nostro ordinamento (cfr. in particolare, M. Delsignore, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, 2020, 180 ss. e per una prospettiva più ampia a livello teorico M. Calabrò, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Diritto e società*, 4, 2016 e il più risalente contributo di M. Ainis, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 217 ss.).

Lo dimostrano anche alcune recenti decisioni del Consiglio di Stato, il quale ha fra l'altro affermato, aprendo a scenari persino ulteriori, che "La legittimazione *ex lege* delle associazioni ambientaliste, infatti, può esser riconosciuta non solo nel caso di atti dichiaratamente inerenti la materia ambientale ma anche per gli atti che "incidono sulla qualità della vita in un dato territorio" (Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 14/04/2020, (ud. 05/12/2019, dep. 14/04/2020), n. 2405 e la sentenza ivi citata Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329).

Volgendo lo sguardo oltre il contesto europeo, peraltro, si può notare il medesimo favore verso l'estensione dell'accesso alla giustizia di associazioni ambientaliste nel più recente Accordo di Escazú (*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*). L'Accordo, adottato a Escazú (Costa Rica) il 4 marzo 2018, è entrato in vigore lo scorso aprile 2021 tra gli 11 Stati dell'area latinoamericana e caraibica che hanno provveduto a ratificarlo (Ecuador, Messico, Nicaragua, Panama, Barbuda, Sain Kitta, Nevis, Saint Vincent, Antigua, Bolivia e Guyana). Si tratta di un documento fortemente tributario dell'impostazione della Convenzione di Aarhus e dell'esperienza europea in genere.

Lo testimoniano diverse analogie tra i due atti normativi: in primo luogo, la visione antropocentrica declinata tramite la previsione di una pluralità di diritti individuali e corrispondenti doveri a carico dei pubblici poteri; con specifico riguardo al ruolo delle associazioni, inoltre, la definizione di "pubblico" prevista all'art. 2 del più recente Accordo rispecchia quella della Convenzione di Aarhus, includendo "asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas" ai fini dell'applicazione delle norme in tema di accesso alle informazioni, partecipazione ai processi decisionali e ricorso alla giustizia in materia ambientale. L'Accordo, inoltre, sembra animato da un *favor* per la dimensione collettiva della democrazia ambientale ancora superiore, prestando una particolare attenzione ai gruppi in situazioni di vulnerabilità agli artt. 2 lett. e), 4 lett. 5) e all'art. 8, il quale richiede l'adozione di specifiche misure per l'accesso alla giustizia di persone e gruppi in situazione di vulnerabilità). L'Art. 9 dell'Accordo di Escazú, inoltre, riconosce espressamente il ruolo dei difensori dei diritti umani nelle questioni ambientali, prescrivendo agli Stati parte la garanzia di persone, gruppi e organizzazioni attivi a difesa di tali diritti, fra l'altro mediante l'adozione di misure improntate a garantire ad essi l'esercizio dei diritti di accesso stabiliti dall'Accordo.

La sentenza della Corte di Giustizia, in tal prospettiva, appare confermare una tendenza più generale con riguardo alla particolare attenzione riservata al ruolo assunto dalle realtà associative per la tutela di interessi ambientali e, come nel caso di specie, per la tutela del benessere degli animali e della salubrità degli alimenti. Sotto tale ultimo profilo, peraltro, può mettersi in luce come la convergenza tra sostenibilità ambientale, salubrità degli alimenti e accesso alla giustizia sia al centro anche di un'altra recentissima decisione resa nel c.d. caso *Homún* dalla Corte Suprema messicana (*Suprema Corte de Justicia de México*) il 19 maggio 2021, in un giudizio con presupposti fattuali simili a quelli della sentenza in commento. Con tale decisione, in particolare, la Corte Suprema ha confermato la sospensione delle attività di un esteso sito di allevamento intensivo suino nella Penisola dello Yucatan, in applicazione del principio di precauzione, a causa dell'impatto negativo delle attività dello stesso sull'ambiente e i diritti delle popolazioni locali della comunità maya di *Homún*. La decisione viene resa ad esito di un procedimento iniziato con un *recurso de amparo* su iniziativa di alcuni minori membri di una comunità maya di *Homún*, località sita in prossimità della città di Mérida (Yucatan), assistiti da associazioni ambientaliste e vari *amici curiae*, avverso l'autorizzazione dell'impianto *de quo*, nei confronti dell'impresa interessata *Producción Alimentaria Porcícola* (PAPO). Con tale intervento la Corte Suprema, peraltro, ha rigettato il gravame proposto dalla PAPO a seguito di una precedente pronuncia di

sospensione dell'autorizzazione disposta da un Tribunale dello Stato dello Yucatan del 2018, confermandone di fatto i contenuti.

L'impianto in questione, in particolare, era stato ritenuto suscettibile di creare seri e irreparabili danni ambientali nel sito di installazione, un'area naturale a protezione statale denominata *Anillo de Cenotes de la Península de Yucatán*, caratterizzata dalla presenza di un sistema di falde acquifere e piccoli laghi sotterranei (*cenotes*) che rappresenta un noto tratto distintivo della regione, a rischio di contaminazione in virtù della vicinanza all'impianto. Nonostante la qualifica di area protetta, le autorità statali avevano concesso l'autorizzazione all'avvio dei lavori di realizzazione dell'allevamento tra le proteste di residenti e associazioni dell'area, preoccupati per l'impatto ambientale dell'opera oltre che, probabilmente, per le ripercussioni commerciali sulle attività turistiche limitrofe al sito, noto e apprezzato dai visitatori. Tra le censure mosse dai ricorrenti di *Homún* vi era, come nel caso deciso dalla Corte di Giustizia, la presenza di irregolarità nell'*iter* amministrativo di autorizzazione oltre che la mancata previa consultazione delle popolazioni locali ed il rischio di inquinamento per i residenti della zona e soprattutto per il sistema delle acque sotterranee dell'anello di *cenotes*.

Questo tipo di impianti, infatti, si caratterizza per un significativo impatto ambientale a causa delle deiezioni della centinaia di migliaia di animali presenti al suo interno e dell'utilizzo di sostanze chimiche per il lavaggio e la disinfezione dei suini e dei locali, a rischio di penetrazione nel terreno e nelle acque. Non è dunque casuale la scelta della Convenzione di Aarhus di includere tale tipologia di impianti tra le attività soggette all'applicazione della Convenzione e dunque al rispetto dei diritti di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale.

Tornando alla sentenza in commento, in chiusura della riflessione, possono mettersi in evidenza alcuni elementi. Accanto alla menzionata apertura verso un sempre più allargato accesso alla giustizia da parte degli enti associativi a tutela dell'ambiente, la Corte di Giustizia e l'Avvocato Generale sembrano invece confermare l'inesistenza, nel sistema della Convenzione di Aarhus, di un diritto di partecipazione e accesso alla giustizia ambientale "globale", ossia destinato ai singoli membri del pubblico privi di uno specifico interesse rispetto alla questione ambientale. Gli Stati membri conservano infatti la possibilità di limitare l'accesso di questi ultimi, pur con i limiti del rispetto del principio di proporzionalità e del diritto al ricorso effettivo. Al riguardo, si chiede provocatoriamente l'Avvocato Generale nelle proprie conclusioni quali interessi potrebbero vantare rispettivamente un ceco, un danese o un cinese residenti a migliaia di km rispetto all'impianto nei Paesi Bassi idoneo a giustificare una loro legittimazione ad agire in giudizio avverso il provvedimento autorizzativo (sebbene, in base al diritto olandese, tali soggetti avrebbero paradossalmente diritto a prendere parte alla procedura partecipativa e alla consultazione).

Coglie quindi nel segno lo stesso Avvocato Generale nel considerare che, per propria natura, i diritti ambientali sono "diritti speciali, collettivi", che devono poter essere esercitati in modo speciale". Il dato, desumibile anche dalla lettura sistematica delle norme della Convenzione di Aarhus, pare porsi a conferma della preferenza per una legittimazione più ampia per le associazioni e del permanere dell'esigenza di fornire la prova dell'appartenenza al "pubblico interessato" per quanto riguarda i singoli individui, ai fini della sussistenza di una loro legittimazione ad agire in giudizio.

*Simone Pitto*

Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Genova  
[simone.pitto@edu.unige.it](mailto:simone.pitto@edu.unige.it)