

## L'EVOLUZIONE DEI PILASTRI DELLA “DEMOCRAZIA AMBIENTALE”: “PARTECIPAZIONE PUBBLICA” E “ACCESSO ALLA GIUSTIZIA”

The evolution of the bases of “environmental democracy”: “public participation” and “access to justice”

Domenico Siclari  
Università per Stranieri “Dante Alighieri”  
di Reggio Calabria

### SOMMARIO

1. Ripercussioni metagiuridiche sullo sviluppo dei canoni di legittimazione procedimentale in materia ambientale – 1.1. La democrazia ambientale nella dimensione multilivello: la diffusione di canoni uniformi in tema di partecipazione del pubblico alle procedure amministrative ambientali – 2. Il diritto ambientale nel sistema multilivello comunitario: Verso la demarchia politico/amministrativa o mera partecipazione funzionale? – 3. Il lungo esodo verso la determinazione di canoni di soggettivazione per l'accesso alle istituzioni comunitarie: il Regolamento Ce n. 1367/2006 - 4. La Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale: una opportunità mancata?

### Resumen

El presente estudio describe la evolución de la “democracia ambiental”: la participación pública y el acceso a la justicia. En particular, el trabajo describe las principales etapas del proceso iniciado con la Cumbre de Río y se completa con la Convención de Aarhus, en el que la participación y la *legitimatío ad causam* se desarrollan en términos de continuidad.

**Palabras clave:** Democracia ambiental, Participación pública y Acceso a la Justicia.

### Abstract

Nella presente ricerca è descritta l'evoluzione dei pilastri soggettivi della “Democrazia ambientale”: la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia. In particolare, nel corso del lavoro vengono descritti i passaggi principali del processo iniziato con la Convenzione

di Rio e giusto a compimento con la Convenzione di *Åarbus*, nella quale i rapporti tra partecipazione e *legitimatío ad causam* si sono sviluppati in termini di continuità.

**Parole chiave:** Democrazia ambientale, partecipazione pubblica e Accesso alla Giustizia

### 1. Ripercussioni metagiuridiche sullo sviluppo dei canoni di legittimazione procedimentale in materia ambientale

L'indagine sulla democrazia ambientale e sui corollari che da essa discendono l'allusione va in particolare ai canoni di legittimazione procedimentali e processuali induce l'interprete che si appresti ad una siffatta operazione ad approcciarsi, ancor prima che al quadro offerto dal diritto positivo, ad una lettura del fenomeno che tenga in debita considerazione il coacervo di fattori metagiuridici rilevanti in tale prospettiva.

Pertanto, la definizione di canoni di soggettivazione uniformi in *subjecta materia* viene ad essere investita, ancora prima che dalla natura del bene ambiente, dal contesto in cui essa viene a radicarsi. In proposito, autorevoli studiosi<sup>1</sup> hanno attentamente posto l'attenzione sulla peculiare evoluzione del progresso tecnico-scientifico che, a partire dal secolo passato, se per un verso avrebbe consentito l'ampliamento dell'orizzonte cognitivo dell'intera umanità. Parimenti, avrebbe ingenerato una prodromicità di esternalità negative ed asimmetrie informative, a fronte delle quali il ricorso agli schemi conoscenziali pregressi si è dimostrato fallimentare.

Sicchè, l'identificazione in termini marcatamente unitari del binomio scienza/tecnica avrebbe comportato un allontanamento dal *tralaticio* filtro della razionalizzazione, per cui il "progresso" sarebbe strumentale in termini di una speculare implementazione della capacità di previsione e di controllo dell'ambiente e, più in generale, della totalità dei rischi

---

<sup>1</sup> Sul versante del progresso tecnico-scientifico si vedano *ex multis*: J. HABERMAS, *Tecnica e scienza come ideologia*, Francoforte 1968; K. LORENZ, *Gli otto peccati capitali della nostra civiltà*, Milano 1993; A. TOURAINE, *Critica della Modernità*, Milano 1993; F. BEATO, *Rischio e mutamento ambientale globale: percorsi di sociologia dell'ambiente*, Milano 1998; M. DINUCCI, *Il sistema globale*, Bologna 1998; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari 1999; U. GALIMBERTI, *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Milano 1999; AA.VV., *La natura del conto, contabilità ambientale uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Milano 2000; N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari 2001.

di derivazione antropica e non<sup>2</sup>. A *contrario*, si sarebbe innescato un meccanismo di trasfigurazione dei fattori di rischio che, da una dimensione marcatamente locale, muoverebbero sempre più verso una prospettiva globale.

*Melius*, in un contesto in cui gli effetti scaturenti dalla produzione di massa dei paesi industrializzati tendono a valicare i confini delle singole realtà statuali e ove l'allocatione del rischio, nella sua accezione fisiologica e strutturale, viene profondamente alterata possono rinvenirsi i fondamenti della c.d. *società del rischio*<sup>3</sup>.

Una società offuscata da un imperante effetto di spiazzamento dovuto allo *shock* da modernità fonte dell'euristica della paura<sup>4</sup>. Tale concetto, valicata l'iniziale ascrivibilità al solo versante sociologico, ha dimostrato una propria valenza trasversale e la *koiné* di fattori coinvolti nella sua analisi non ha mancato di ripercuotersi sulle Istituzioni preposte alla gestione dei rischi e, più in generale sugli ordinamenti nazionali, che si sono trovati a dover fronteggiare situazioni ignote dinanzi alle quali la loro capacità di reazione risulta essere deficitaria.

La difficoltà dinanzi al rischio ecologico di apprestare rimedi giuridici adeguati, affiancata dalla impopolarità delle soluzioni eventualmete auspicabili, ha rappresentato un vero e proprio freno nel processo di affermazione e di diffusione del bene ambiente, nonché della consustanziale esigenza di partecipazione degli individui in sede di formulazione ed attuazione della relativa politica<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. M. HESSE, *Revolution and Reconstruction in the Philosophy of Science*, Bloomington 1980, pp. VII – XIV; D. ZOLO, *Il principato democratico: per una teoria realistica della democrazia*, Milano 1992, p. 31; H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, (trad. it.), Torino 2002, p. 46.

<sup>3</sup> Si veda *in primis* l'opera del fautore della riuscita formula: U. BECK, *Risiko Gesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Francoforte 1986 (trad. Ing. *Risk Society. Towards a New Modernity*, London 1992). Ed ancora, P. LAGADEC, *La civilisation du risque, catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris 1981; G. MARTIN, *L'évolution du concept de risque en Droit au cours du XXe siècle*, in *C.E.S.P.R.*, 11, 1992, p. 11; Id., *Le concept de risque et la protection de l'environnement: évolution parallèle ou fertilisation croisée*, in *Les hommes et l'environnement. En hommage à A. Kiss*, Paris 1998, p. 451.

<sup>4</sup> Cfr. A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano 2006.

<sup>5</sup> Cfr. F. SALVIA, *Ambiente democrazia scienza e tecnica*, in *Dir. e Soc.*, 4, 2001, p. 461.

Si è pertanto assistito ad un processo fondativo *atipico* che, diversamente dalla quasi totalità delle altre generazioni di diritti<sup>6</sup>, è rimasto —almeno nella sua fase di iniziale affermazione— slegato dal potenziamento dei meccanismi democratici<sup>7</sup>.

### 1.1. La democrazia ambientale nella dimensione multilivello: la diffusione di canoni uniformi in tema di partecipazione del pubblico alle procedure amministrative ambientali.

Nell'era della post-democrazia<sup>8</sup> non può sottacersi come «la sempre più diffusa consapevolezza della insufficienza «democratica» (...) e la avvertita necessità di contrastare l'inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte (...) e la connessa burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati (...), tentando di reintrodurre, nella macchina collettiva, l'uomo nella sua singolarità o nelle aggregazioni sociali immediate; (...) —nonché— la ricerca di strumenti di composizione della insufficienza delle tutele giurisdizionali nei confronti di quegli apparati; lo stesso bisogno, infine, di razionalizzazione e di diversificazione delle strutture, hanno premuto e premono per lo sviluppo della partecipazione»<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 461.

<sup>7</sup> Cfr. G. BERTI, *Interessi senza struttura (I c.d. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano 1982, I, pp. 67 e ss.; G. SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, I, *Legittimazione e interesse al ricorso*, 1983, pp. 123 e ss.; R. FERRARA, *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, p. 49.

<sup>8</sup> Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari 2003; V. L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari 2004. Attenta dottrina ha in proposito riscontrato come le note dolens delle democrazie contemporanee siano ascrivibili al ridefinirsi di strutture oligarchiche economiche le quali possono essere riportate all'interno delle reti sistemiche a mezzo di concreti strumenti di democrazia partecipativa, i quali consentirebbero altresì il superamento del blocco di democratizzazione amministrativa già presente nella visione kelseniana. In tal senso, vedi U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano 2009, pp. 343 ss.

<sup>9</sup> M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Scritti giuridici*, III, Milano 1996, pp. 1414.

Nel precipuo settore dell'ambiente si è intrapreso un percorso di progressiva affermazione della c.d. *democrazia ambientale*. Tale costruzione muove dall'assunto che «Un pubblico informato rende possibile un ambiente migliore», conseguenzialmente «il pubblico ha il diritto di sapere e (...) di influenzare le decisioni di carattere ambientale nella consapevolezza che la qualità delle decisioni finali non può che esserne avvantaggiata»<sup>10</sup>.

In proposito, al fine di sopperire alle inadeguatezze della tecnocrazia, che deve confrontarsi con un rischio sempre più spongiforme, la dottrina<sup>11</sup> ha prospettato la necessità, dinanzi a problemi pertinenti l'intera *comunità del rischio*, di introdurre forme di legittimazione dal basso fondate sulla condivisione delle pertinenti responsabilità<sup>12</sup>.

Altresì, un ulteriore elemento di matrice giuridica ha avuto riguardo alla peculiare struttura del bene coinvolto, che costituisce il sostrato nell'affermazione di un intervento che si estende all'intera collettività nonché ai *cives*. Questa consapevolezza nasce e si consolida nello scenario ultrastatuale (pattizio e comunitario) sino ad irradiarsi nelle singole realtà statali, ove assume tratti alquanto peculiari<sup>13</sup>.

Ciò detto è d'uopo rammentare come la *communis opinio* che mira ad ascrivere la *public participation* nell'alveo del diritto internazionale<sup>14</sup>

<sup>10</sup> J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Åarhus*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2000, 1, p. 27.

<sup>11</sup> Cfr. P. HARRIES-JONES, *The "Risk Society": Tradition, Ecological Order and Time-Space Acceleration*, in [http://web.idrc.ca/lev-64536-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://web.idrc.ca/lev-64536-201-1-DO_TOPIC.html).

<sup>12</sup> Cfr. J. HARRISON, *A Proposal for a Global Environmental Right to Know Treaty: Negotiating the Barriers*, in *Innovations in International Environmental Negotiation*, PON Books (Harvard Law School), 1998, pp. 125-147.

<sup>13</sup> Cfr. I. SEIDL HOHEVELDERN, *The Role of Comparative Law in the International Protection of Environment*, in *Comparative Law Year Book*, 1977, I, 195 e ss.; S. PATTI, *Ambiente (tutela dell') diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur.*, II, Roma 1988; P. W. BIRNIE, A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford 2002; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano 2002; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova 2003; Id., *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano 2004; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino 2005; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino 2007.

<sup>14</sup> Sulla natura metagiuridica e sulla valenza in ambito filosofico e teologico Cfr.: K. WOJTYLA, *Persona e atto*, Milano 2003, pp. 631 e ss. Sul fronte giuridico, invece,

trova conferma nei contenuti della Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile di Rio, del 14 giugno 1992<sup>15</sup>.

In essa veniva sancito che il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati<sup>16</sup>, in quanto «una più ampia partecipazione ed un'accresciuta consapevolezza del pubblico sull'importanza di considerare ambiente e sviluppo in modo integrato, figurano fra le misure di attuazione richieste per una strategia mirata a raggiungere lo sviluppo durevole e sostenibile»<sup>17</sup>.

La Convenzione in esame, pur instaurando un *trend* riformista, si profilava carente ove non esplicitava l'ambivalenza della partecipazione che, superata la connotazione *uti singuli*, avrebbe dovuto essere ridefinita

---

per riferimenti generali ved.: F. GIGLIONI e S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano 2000, pp. 943 e ss. e M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *La participación ciudadana y los grupos políticos municipales*, in *La modernización del gobierno local*, (a cura di, J. L. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR), Barcellona 2005, pp. 41 e ss.

<sup>15</sup> Sulla Conferenza delle Nazioni Unite "Environment and Development", tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992, cfr.: S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 1992, 3, pp. 581-621; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992/3, pp. 706-751; G. C. GARAUO – S. MARCHISIO, *Rio 1992: vertice per la Terra*, Milano 1993; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993/3-4, pp. 577-583; L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, 3-4, pp. 493-513; M. PALLEMAERTS, *La conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?*, in *Rev. Belge de Droit International*, 1995, XXVIII, n. 1, pp. 175-223; M. KINDELAN BUSTELO, *Las dificultades de aplicación del Convenio sobre diversidad biológica ante la tercera Conferencia de las Partes*, in *Rev. Española de Derecho Internacional*, XLVIII, 1996, 2, pp. 409-418; P. A. LEME MACHADO, *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 1, pp. 169-177.

<sup>16</sup> Il riferimento è al Principio 10 della Convenzione sulla diversità biologica (EN), firmata dalla Comunità e da tutti gli Stati membri nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo (Rio de Janeiro 1992) e recepita dalla Comunità attraverso la Decisione del Consiglio 93/626/CEE, del 25 ottobre 1993.

<sup>17</sup> P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21; Programma d'Azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, p. 103.

altresì secondo schemi rappresentativi di interessi metaindividuali, nonché in termini di maggiore effettività nel suo esercizio<sup>18</sup>.

In tal senso, è con l'avvento della Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) siglata ad *Århus* il 25 giugno 1998<sup>19</sup> che, superando la base individualistica di Rio, si consacra in via definitiva il principio secondo cui il livello di protezione ambientale risulta parametrato in maniera diretta al tasso di democraticità presente in sede di adozione delle scelte. Quindi, con *Århus* la tutela dell'ambiente passa dal conferimento al pubblico interessato di «quei diritti procedurali necessari a garantire l'effettiva conoscenza dello stato dell'ambiente e la possibilità di incidere sulle decisioni delle autorità amministrative in campo»<sup>20</sup>.

Infatti, viene ridefinito lo scenario degli attori coinvolti nelle politiche di tutela dell'ambiente ed introdotti i pilastri della democrazia ambientale, vale a dire: l'accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità

---

<sup>18</sup> Stante la vastità del materiale bibliografico in materia di interessi metaindividuali, nei due ordinamenti oggetto di attenzione del presente studio, qui di seguito si riportano alcuni lavori rappresentativi: F. G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova 1975; R. FERRARA, *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. Proc. Amm.vo*, 1984; A. ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale, Le azioni comunali e surrogatorie*, Napoli 1986; F. G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. Proc. Amm.vo*, 2, 1992; R. ROTA, *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano 1998; P. P. DAVALLI, *Dall'interesse diffuso all'interesse collettivo*, in *Diritti ed interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, (a cura di, B. CAVALLO), Torino 2002.

<sup>19</sup> La Convenzione "Sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", venne sottoscritta ad *Århus* in Danimarca il 25 giugno 1998, durante la quarta Conferenza ministeriale *Environment for Europe*. Essa è entrata in vigore il 30 ottobre 2001, a seguito della ratifica da parte di 16 Stati, ed è stata recepita in Italia con legge di ratifica, del 16 marzo 2001, n. 108, e nell'Unione Europea con Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005. Cfr. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990; G. CORDINI, *Diritto ambientale: elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Padova 1995.

<sup>20</sup> S. RUINA, *La legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste nel diritto comunitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8, 2008, pp. 825 e 826.

pubbliche<sup>21</sup>, la partecipazione alle attività decisionali aventi ricadute sull'ambiente, nonché l'accesso ai relativi strumenti di tutela.

Tenendo in considerazione i profili partecipativi è possibile rinvenire nella topografia della Convenzione di Åarbus tre diversi livelli di intervento del pubblico, che possono così sintetizzarsi:

- alle decisioni relative ad attività specifiche (art. 6);
- a piani, programmi e politiche in materia ambientale (art. 7);
- all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale (art. 8).

Sul versante dell'intervento dei cittadini alle *decision-making* delle autorità pubbliche l'Accordo sancisce un *right to a hearing* che, al di fuori dalle ipotesi previste all'Allegato 1, si estende ad una pluralità di fattispecie caratterizzate dalla significativa incidenza sull'ambiente. Ed ancora, è possibile intravedere la possibilità per gli Stati siglatari di estenderne la portata applicativa in sede di procedure amministrative e di predisposizione di strumenti normativi vincolanti (artt. 7 e 8)<sup>22</sup>.

L'articolo 6 nell'occuparsi della partecipazione alle procedure di autorizzazione di attività specifiche<sup>23</sup>, prevede che il pubblico interessato debba essere informato nella fase iniziale del processo decisionale in modo adeguato, tempestivo ed efficace (individualmente o per mezzo di pubblici avvisi) con riferimento: all'autorità preposta all'adozione della

---

<sup>21</sup> Il diritto di informazione sulle questioni oggetto di vertenza si pone in stretta correlazione con una visione pedagogico/responsabile della partecipazione. Allegoricamente, un giano bifronte che, se per un verso funge quale strumento di sensibilizzazione del pubblico alle tematiche ambientali, per altro favorisce la trasparenza dell'agire amministrativo, con consequenziale garanzia a favore di tutti gli *stakeholders*.

<sup>22</sup> Tali premesse si traducono nell'ordinamento italiano nelle forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi particolari, ai procedimenti generali pianificatori (*ex art. 13 l. 241/1990*), sinanche ai procedimenti normativi. *Cfr. G. M. ESPOSITO, Op. cit., p. 83.*

<sup>23</sup> Ai sensi del comma 1 dell'art. 6 Conv. La portata applicativa della disposizione in commento si estende alle attività dettate all'All. 1 Conv. (lett. a) ed alle decisioni relative ad attività non elencate che possano avere effetti significativi sull'ambiente. Viceversa, l'esclusione da tale regime è consentita ove le stesse ostino con attività proposte per scopi di difesa nazionale, attraverso una valutazione effettuata secondo schemi casistici e non generalizzati.

decisione finale, all'attività proposta ed alla richiesta su cui verrà presa la decisione.

Nel tentativo di garantire la standardizzazione dell'agire amministrativo il terzo comma sancisce termini perentori per lo svolgimento delle singole fasi procedurali, tali da conferire al pubblico un margine di tempo apprezzabile per reperire le informazioni necessarie a consentire un intervento sostanziale concreto.

Il capoverso precedente dal canto suo non esita a dettare un puntuale elenco delle informazioni che devono essere indicate, tra esse appaiono: la data di avvio della procedura, la data e il luogo delle audizioni pubbliche eventualmente previste, l'indicazione dell'autorità cui è possibile rivolgersi per l'esercizio sia del diritto di accesso alle informazioni, che per l'eventuale comunicazione di opinioni e analisi (art. 6, co. 7).

Il tutto schiude le porte al generale principio del *giusto procedimento* (*due process*<sup>24</sup>) in quanto in siffatte circostanze, stante l'incidenza in termini negativi sui diritti dei singoli consociati, l'amministrazione decidente resta onerata quanto all'instaurazione di un *iter* procedurale per mezzo del quale, non solo materialmente si tenga conto di tali contingenze, bensì venga consentito ai privati di far emergere sul tavolo delle decisioni sia l'interesse individuale che quello pubblico<sup>25</sup>.

Lo stesso non può dirsi per le ulteriori tipologie sancite dagli artt. 7 e 8, le quali consacrano il diritto di partecipare nella fase di elaborazione di piani, programmi, politiche e atti normativi adottati dalle pubbliche autorità. La portata generale degli interessi curati —propria degli atti in questione— non ha consentito nelle circostanze *de quibus* la predisposizione di meccanismi partecipativi articolati.

<sup>24</sup> Cfr. *ex multis* V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. Cost.*, p. 130; G. ROEHRSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Atti del Convegno di Scienza dell'Amministrazione*, Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano 1987, pp. 51 e ss.; G. SCIULLO, *Il principio del giusto procedimento tra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986, p. 291; G. DELLA CANANEA, *Dai vecchi ai nuovi principi generali del diritto: il due process of law*, in *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, (a cura di, G. DELLA CANANEA), Napoli 2007, pp. 11-53.

<sup>25</sup> C. CICOGNA, *Da Aarhus a Mumbai: la partecipazione dei privati nei procedimenti di regolazione globale*, in *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, (a cura di, G. DELLA CANANEA), Napoli 2007, pp. 58 e ss.

Diversamente, per quel che attiene l'accesso alla procedura, in ordine alle modalità di manifestazione del contraddittorio e di consultazione dei soggetti detentori di interessi, viene rimesso alla autonomia normativa nazionale<sup>26</sup>.

Più specificatamente, però, è d'uopo rinvenire un *discrimen* tra le due fattispecie, posto che: l'art. 7, pur lasciando agli Stati il compito di recepirne i contenuti, impone che il pubblico possa «partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie»<sup>27</sup>. Viceversa, l'art. 8 necessita che siano fissati congrui termini, nonché consente al pubblico di formulare osservazioni direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi. Tutto ciò ingenera in capo all'autorità competente l'onere di prendere in considerazione “nella misura più ampia possibile” gli esiti procedurali.

Con l'attribuzione del diritto di accesso alle informazioni e delle pretese partecipative nei procedimenti amministrativi e legislativi viene costruito un impianto di strumenti di codicisione e di condivisione delle responsabilità tra pubblici poteri e privati<sup>28</sup>.

La *ratio* di una siffatta costruzione rinviene i propri fondamenti, quasi certamente, in un fenomeno di matrice pre-giuridica legato allo spostamento dell'attenzione da parte dei sistemi teoretici dal rapporto interpersonale (in cui le azioni umane sono di portata circoscritta ed

---

<sup>26</sup> Cfr. S. RUINA, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, 22, Milano 2008, pp. 6 e ss.

<sup>27</sup> Nel perseguimento di tale obiettivo si rinvia ai commi 3, 4 e 8 del precedente articolato, i quali recitano che «3. Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale. (...) 4. Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva. (...) 8. Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico».

<sup>28</sup> Cfr. R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, (a cura di, A. CROSETTI e F. FRACCHIA), Milano 2002, pp. 107 ss..

immediata), verso l'interazione tra uomo e natura, epistemologicamente caratterizzata dalla sperequazione tra sapere tecnico e sapere predittivo.

Autorevoli voci hanno sostenuto in tal senso che «la moralità deve penetrare nella sfera produttiva dalla quale un tempo si era tenuta lontana e dovrà farlo sotto forma di politica pubblica», originando una forma di etica della responsabilità<sup>29</sup>.

In questo percorso la scienza giuridica dovrebbe accostarsi, in linea di principio, all'ambiente come ad un valore primario ed assoluto che, al di là della sua valenza positiva (diritto fondamentale alla vita, alla salute ed alla salubrità ambientale), assume le vesti di posizione giuridica irrelata (*dovere*) frutto di un rapporto di equità intergenerazionale<sup>30</sup>.

## 2. Il diritto ambientale nel sistema multilivello comunitario: verso la demarchia politico/amministrativa o mera partecipazione funzionale?

Il diritto comunitario non è rimasto estraneo alle esigenze predette tant'è che, nel processo di ridefinizione quantitativa e qualitativa dei propri obiettivi e delle proprie competenze, ha gradualmente attribuito alla politica ambientale un ruolo cardine legato ad una sempre maggiore consapevolezza dell'intensità degli effetti dell'equilibrio ambientale sulla sfera della salute e, più genericamente, sul benessere umano<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. H. JONAS, *Op. cit.*, p. 46.

<sup>30</sup> *Ex multis*, B. BARRY, *Justice between Generations*, in *Morality and Society*, (a cura di, P.M.S. HACKER e J. RAZ), 1977, p. 268; J. WOODWARD, *The Non-identity Problem*, in *Ethics*, 1986, p. 804; H. THOMPSON Jr., *Tragically Difficult: The Obstacles to Governing the Commons*, 30 *Envtl. L.* 241 (2000); F. FRACCHIA, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del Primo colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo, 29-30 aprile 2005*, AIDU-Università di Teramo, (a cura di, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE), Milano 2005; A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 6, 2007, pp. 1003-1004.

<sup>31</sup> In dottrina, diverse sono state le analisi aventi ad oggetto l'evoluzione del settore ambientale nel diritto comunitario, le più accreditate fanno capo a due studiosi: Jans e Krämer, i quali hanno individuato un *file rouge* che si snoda in cinque fasi (più una —successiva— rappresentata dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa). La tutela ambientale non solo è emersa come materia autonoma oggetto delle politiche comunitarie ma si è progressivamente arricchita di nuovi aspetti e connotazioni soprattutto con riferimento ai rapporti ed alle relazioni con gli altri ambiti di azione dell'Unione. In questo quadro la Costituzione europea da un lato

L'intervento si è reso «necessario anche a causa della dimensione transfrontaliera dei problemi ambientali. Solo un'azione a livello comunitario può garantire l'applicazione uniforme del diritto ambientale. Questi aspetti acquisteranno ancora maggiore importanza con l'ampliamento dell'Unione europea»<sup>32</sup>.

Tale interesse appare manifesto nella corposa disciplina riservatagli dai Trattati istitutivi, nonché nel novellato testo dei Trattati sull'Unione europea e sul Funzionamento dell'Unione, all'indomani di Lisbona. In particolare, l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (ex art. 2 TCE) sottolinea il ruolo della Comunità diretto a promuovere un elevato livello di protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente. A ciò si affianca la parte contenuta nell'altro accordo sul Funzionamento dell'Unione, nel quale al Titolo XX (artt. 191/193) vengono regolamentati gli obiettivi ed i criteri direttivi di tipo sostanziale, i procedimenti e le norme strumentali che presiedono all'intervento delle Istituzioni in materia e i capisaldi sulla ripartizione delle pertinenti competenze tra Comunità e Stati membri.

Le fonti originarie della Comunità hanno avuto la lungimiranza di esplicitare in modo articolato i principi di politica ambientale e i relativi fondamenti, differenziandosi così dalle Costituzioni dei singoli Stati membri —siano esse più o meno datate— che *a contrario* si limitano a previsioni succinte e generiche<sup>33</sup>.

---

ne riafferma il ruolo di spicco (in particolare ciò è evidente nell'art. I-3, che, tra gli "obiettivi dell'Unione", al comma 3° ribadisce quello di favorire "un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente"), dall'altro introduce alcuni significativi aspetti di novità. La conferma della presenza di un nucleo di norme specificamente dedicate alla tutela nell'ambito della parte III della Costituzione concernente "le politiche e il funzionamento dell'Unione" (art. III-233 e III-234), ribadisce l'idea di base secondo la quale nell'ambito dell'ordinamento comunitario —al di là delle evidenti difficoltà definitorie— l'ambiente può ritenersi una vera e propria materia retta da principi propri (contenuti proprio nel citato art. III - 233) e da altri principi, come quello di integrazione, che vengono necessariamente a interagire anche con gli altri ambiti di azione. Cfr. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano 2002.

<sup>32</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale: COM/2003/0624 def. - COD 2003/0246.

<sup>33</sup> Il quadro costituzionale comparato offre numerosi spunti di riflessione, tuttavia una delle prime a recepire tale esigenza fu la Constitución portoghuesa del 1976, che all'art.

Siffatta tendenza non ha mancato di ripercuotersi sul diritto derivato che si è trovato ad operare a due velocità, a seconda che si guardi al momento antecedente ovvero susseguente la stipula di *Åarhus*. Prima del 1998 erano stati avviati taluni flebili tentativi di adesione alla democrazia ambientale, vedi le direttive: 90/313/CEE (sulla libertà di accesso all'informazione ambientale) e 85/337/CEE (sulla valutazione di impatto ambientale – Direttiva VIA).

Ciononostante il vero punto di svolta lo si ebbe solo a qualche decennio dall'adozione del Trattato di Maastricht, che portò alla stesura di una disciplina più uniforme, ove è possibile rinvenire: la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>34</sup>; la direttiva 2003/35/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, "Sulla partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale"<sup>35</sup> e la 2004/35/CE "Sulla Responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale".

Oltre a queste fonti non può sottacersi il ruolo determinante svolto dal Regolamento Ce n. 1367/2006 e dalle relative decisioni di attuazione<sup>36</sup>,

---

66.1 ha previsto che «Todos tienen derecho a un ambiente humano de vida saludable y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo». A questa formulazione fece seguito la Costituzione formale spagnola del '78 che, a fronte del forte riverbero sull'opinione pubblica delle connesse tematiche, ha ribadito *expressis verbis* all'art. 45 che «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

<sup>34</sup> In G.U. L. 41 del 14 febbraio 2003, p. 26, che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio

<sup>35</sup> In G.U. L. 156 del 25 giugno 2003, p. 17, che modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE per quel che attiene i profili della partecipazione del pubblico e, per certi versi, dell'accesso alla giustizia.

<sup>36</sup> Il riferimento va principalmente alla Decisione della Commissione Ce, 13 dicembre 2007, n. 50/2008 recante "Modalità di applicazione del Regolamento Ce n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla convenzione di *Åarhus* con riguardo alle richieste di riesame interno degli atti amministrativi", in G.U.C.E. 16 gennaio 2008 L 13. Ricorda Ruina come «L'attenzione è rivolta alle richieste di riesame interno degli atti amministrativi in materia ambientale adottati dalle istituzioni e dagli organi comunitari, e alle implicazioni che da tale meccanismo derivano in merito all'allargamento della legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste a ricorrere al giudice comunitario. Dapprima si presenta il quadro normativo in cui il

nonché, in prospettiva *de iure condendo*, la proposta della Commissione di direttiva in tema di accesso alla giustizia<sup>37</sup>.

Non è un caso che già con la Direttiva 2003/35/CE il legislatore comunitario abbia dato attuazione ai contenuti programmatici di *Åarhus* predisponendo un impianto normativo inerente l'informazione ambientale, allo scopo ultimo di consacrare la *public-participation*. Pertanto, nelle procedure autorizzatorie —di elaborazione, revisione o modifica— di progetti con impatto significativo sull'ambiente (art. 6) l'amministrazione è chiamata a garantire un elevato livello di *auditing* nei confronti della collettività, tale da consentire una presenza tempestiva ed effettiva del pubblico.

Con riferimento a tale ultimo profilo (*alias* i canoni di soggettivazione), la normazione in commento si avvale di un copioso *vademecum* definitorio che, articolato nelle fattispecie di "pubblico" e "pubblico interessato"<sup>38</sup>, svela sin dalle prime righe una *voluntas* aperta all'intervento di una platea nelle cui fila, oltre alle persone fisiche e giuridiche, vengono annoverate le organizzazioni non governative (O.n.g.) di promozione e protezione dell'ambiente.

---

Regolamento e la Decisione *de quibus* si inseriscono, poi si analizza il procedimento di riesame interno previsto dalle normative in questione, fornendone anche due esempi di applicazione. Da ultimo, si individua il processo in base al quale avviene l'ampliamento della legittimazione attiva delle Organizzazioni non governative» *Op. cit.*, p. 825. A questa ha fatto seguito la Decisione della Commissione 2008/401/CE, Euratom, del 30 aprile 2008, che modifica il suo regolamento interno per quanto riguarda le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

<sup>37</sup> Cfr. § nota 33

<sup>38</sup> Con l'art. 3 della direttiva 2003/35/CE, rubricato "Modifica della direttiva 85/337/CEE", si introducono le seguenti nozioni: "pubblico", cioè, «una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone». Nonché, la formula "pubblico interessato", vale a dire il «pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale (...) o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse».

L'art. 3 co. 7 *lett. b)*, dal canto suo, ha schiuso le porte al pilastro dell'accesso alla giustizia (contenuto all'art. 9 co. 1) imponendo agli Stati membri di provvedere affinché i soggetti interessati «abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva»<sup>39</sup>.

Una simil ricostruzione svela la necessità immanente di consegnare al pubblico una vera e propria dotazione giuridica diretta «sia —a— rendere trasparente l'attività dell'organo (...); sia —ad— evitare lesioni ingiuste, nonché reazioni successive al provvedimento, più lunghe e costose; (...) —e ad— attuare una concreta e non episodica partecipazione (...) al governo della cosa pubblica»<sup>40</sup>.

Simili implicazioni, assai stringenti nel quadro di un'amministrazione dialogica nei rapporti con il cittadino, rappresentano il portato di un percorso di maturazione giuridico/culturale originatosi ed evolutosi in maniera sincronica rispetto al fenomeno della procedimentalizzazione<sup>41</sup>.

Pertanto, «da una parte, la sempre più diffusa consapevolezza della insufficienza «democratica» (...) e la avvertita necessità di contrastare

---

<sup>39</sup> Nel 2003 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM (2003) 624 del 24 ottobre 2003), per dare attuazione all'art. 9.3 della Convenzione che consacra «un diritto generale di accesso alla giustizia in materia ambientale».

<sup>40</sup> E. FAZZALARI, *Op. cit.*, p. 820.

<sup>41</sup> La diffusione dei moduli procedimentali negli ordinamenti continentali inizia, a detta di autorevole dottrina (Cfr. HERRNRITT, *Das verwaltungsverfahren, Systematische Darstellung auf Grund der neuen Osterreichischen und auslandischen Gesetzgebung*, Wien 1932.), in Austria, attorno al 1875 (Cfr. F. TEZNER, *Das osterreichische Administrativverfahren, Dargestellt auf Grund der verwaltungsgerichtlichen Praxis*, Wien 1922). La legge istitutiva del Supremo Tribunale Amministrativo Viennese, infatti, conferiva al Supremo Consesso il compito di annullare le decisioni ed i provvedimenti per la cui emanazione non fossero state rispettate le forme essenziali della procedura amministrativa (Cfr. F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, p. 875; H. SHAFFER, *El procedimiento administrativo austriaco*, in *Conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Administración Publica en noviembre 1989*).

l'inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte, anzitutto di quelle economiche e la connessa burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati (...), tentando di reintrodurre, nella macchina collettiva, l'uomo nella sua singolarità o nelle aggregazioni sociali immediate; dall'altra, la ricerca di strumenti di composizione della insufficienza delle tutele giurisdizionali nei confronti di quegli apparati; lo stesso bisogno, infine, di razionalizzazione e di diversificazione delle strutture, hanno premuto e premono per lo sviluppo della partecipazione»<sup>42</sup>.

Purtuttavia, il coinvolgimento delle persone fisiche o giuridiche in sede di adozione delle decisioni ambientali assume nuove sembianze rispetto ai tradizionali canoni di partecipazione intesa in termini squisitamente funzionali.

Invero, si tende a confermare la tradizionale vocazione funzionale della partecipazione<sup>43</sup> intesa quale insieme di facoltà attribuite dalla legge ad un soggetto *extraneus* (*melius*: esterno all'amministrazione)<sup>44</sup> cui si consente «di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico, prendendo visione del materiale documentale relativo al procedimento in corso e presentando memorie scritte che l'ente dovrà considerare ai fini dell'adozione del provvedimento finale»<sup>45</sup>.

E' d'uopo sottolineare, però, come le disposizioni sopranazionali, in *primis*, e quelle comunitarie, in *secundis*, ne hanno progressivamente

---

In realtà, così come sostenuto da Giannini, il primo esempio di normazione sistematica in materia sarebbe quello spagnolo operato dalla legge del 19 ottobre 1889, ove si stabiliva che: ciascun Ministero —a mezzo di regolamento— avrebbe dovuto adottare una precipua disciplina procedurale interna, il cui ambito di operatività si sarebbe esteso alle articolazioni territoriali del medesimo dicastero (D. MARTIN BASSOLS COMA, *Procedimiento administrativo*, in *Nueva Enciclopedia Juridica*, XX, Barcelona 1993, p. 596).

<sup>42</sup> M. NIGRO, *Op. cit.*, p. 1414.

<sup>43</sup> Sulla partecipazione "forma della funzione", contrapposta a quella politica *cfr.* F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa*, *Op. cit.*, pp. 118 e ss.

<sup>44</sup> Per definire le figure soggettive esterne all'amministrazione la dottrina ha fatto ricorso alle forme più variegate che vanno: dal professionista, all'estraneo etc. *Cfr.* F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1627.

<sup>45</sup> M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (a cura di, S. CASSESE), Milano 2006, p. 4128.

arricchito i lineamenti, conferendogli una qualificazione polistrutturata mirante ad esaltarne la natura pedagogica e —misuratamente— preventivo-precauzionale.

Tutto ciò per dare adito ad un concreto bilanciamento tra le pressanti esigenze di salvaguardia dei beni giuridici (individuali e collettivi) coinvolti e la imprescindibile necessità di favorire uno sviluppo sostenibile.

La partecipazione pedagogica, dal canto suo, ricopre un ruolo di catalizzatore nell'adesione dei soggetti in sede di formazione della determinazione finale, con il consequenziale accrescimento della responsabilità collettiva<sup>46</sup>.

Un'impostazione di tal fatta richiama implicitamente le elaborazioni di autorevole dottrina italiana (F. Benvenuti) la quale, già in tempi non sospetti, aveva presagito il proliferare del fenomeno noto come "demarchia". Intendendo con tale formula, un «esercizio partecipato dei diritti di libertà, del quale si indica il presupposto: la libertà deve essere attiva in ogni settore della produzione giuridica» e che si sostanzia nella estensione del centro di produzione del diritto all'intera società<sup>47</sup>.

Maggiori perplessità insorgono in relazione ai profili preventivo-precauzionali dell'intervento. In uno Stato di stampo liberal/sociale che propende in modo sempre più evidente verso la definizione di alti *standard* di prevenzione «in cui l'ideale più enfaticamente auspicato non è la libertà, ma la sicurezza, da raggiungere con mezzi preventivi (...) la logica della prevenzione è autoriflessiva: all'incalcolabilità della minaccia corrisponde la incalcolabilità della difesa del diritto, col rischio

---

<sup>46</sup> Ved.: il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente in Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002 (in GU L 242 del 10 settembre 2002, pag. 1); nonché il Quarto programma comunitario di azione in materia ambientale (in GU C 328 del 7.12.1987, pag. 1) ed il Quinto (in GU C 138 del 17.5.1993, pag. 1).

<sup>47</sup> F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della «demarchia» secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Riv. Dir. Amm.*, 3, 2006, p. 544. In *primis* si consulti l'opera di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia 1994. Sulla controversa possibilità che la scienza giuridica e i suoi autori – nel caso di specie con riferimento all'opera di Benvenuti – possano intercalarsi in considerazioni che, esulando dalla pragmaticità, si spingano all'utopia ved. A. ROMANO TASSONE, «*Il nuovo cittadino*» di Feliciano Benvenuti tra diritto ed utopia, in *Dir. Amm.*, 2008, 2, pp. 313-327.

di una ideologica concessione allo stato ad intervenire sempre di più, in un sistema autoreferenziale e autolegittimante»<sup>48</sup>.

A tal riguardo, la direttiva 2004/35 sulla “Responsabilità ambientale”, attuativa dei contenuti programmatici dell’art. 174 TCE<sup>49</sup>, si prefigge l’obiettivo di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>50</sup>, al fine di ottenere risultati a “costi ragionevoli per la società”. Ivi sono presenti una serie di riferimenti ai profili di soggettivazione che, dalle previsioni di principio del considerando 25, si spingono sino agli innovativi artt. 12 e 13.

Il considerando 25, se per un verso prevede un’ampia cerchia di soggetti destinatari potenzialmente —o concretamente— suscettibili di essere pregiudicati da un danno ambientale e, dunque, legittimati a richiedere l’intervento dell’autorità competente. Per altro, esprime una presa di coscienza della natura di interesse diffuso dell’ambiente e della evidente incapacità dei singoli di agire a fini precauzionali. Preso atto di ciò il legislatore comunitario incentiva il ricorso attivo delle Ong.

Nel proseguo all’art. 12, non a caso rubricato “Richiesta di azione”, dinanzi ad un’ipotesi di danno ambientale ovvero di “minaccia imminente di esso” viene accordato, sia alle persone fisiche che agli enti esponenziali, un ruolo di impulso nei confronti delle autorità nazionali preposte

---

<sup>48</sup> G. TROPEA, *Homo sacer? Considerazioni perplesse sulla tutela processuale del migrante*, in *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori* (Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2008), (a cura di, F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA), Soveria Mannelli 2009, p. 177. Ed ancora, E. DENNINGER, *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, Torino 1998, pp. 75 ss.

<sup>49</sup> L’articolato in commento suole affermare che «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

<sup>50</sup> Gli Stati, dunque, hanno demandato all’Unione il compito di operare un ravvicinamento che consenta l’armonizzazione delle discipline interne, secondo i principi della sussidiarietà e della proporzionalità, espressamente richiamati dal terzo considerando. La direttiva consente alle autorità nazionali ai sensi dell’art. 16 «di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l’individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l’individuazione di altri soggetti responsabili».

alla tutela ambientale. Tali soggetti divengono depositari di una serie di prerogative individuate nella possibilità di presentare osservazioni, nonché richiedere all'autorità competente di intervenire<sup>51</sup>.

La priorità che ha avvolto l'opera normativa è stata quella di consentire l'adozione di misure di prevenzione necessarie a scongiurare conseguenze catastrofiche a fronte di pregiudizi conclamati per l'*habitat*, accollando in capo al soggetto che abbia ingenerato il pericolo "concreto ed attuale" il relativo onere finanziario.

*A contrario*, l'aver configurato i casi di minaccia di danno ambientale come fonte eventuale ed eccezionale ai fini dell'attivazione di un procedimento amministrativo *ad hoc*<sup>52</sup>, affiancato all'attribuzione agli Stati membri della derogabilità dei pertinenti commi da 1 a 4 (*ex art.* 12, co. 5), ha portato a collocare i rischi ecologici potenziali in una sorta di limbo normativo. Menomando fortemente l'attitudine preventiva della partecipazione.

---

Il fatto che agli Stati sia lasciata una certa discrezione, potendo rispettare il *minimum standard* del regime di responsabilità ovvero offrire una maggiore tutela ambientale, non necessariamente implica delle negatività. Né pare suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza tra le imprese. Infatti, sembra difficile immaginare che la diversità di regimi nazionali che la direttiva tollera potrà indurre le imprese stesse a delocalizzare negli ordinamenti in cui le regole di responsabilità ambientale sono meno severe al fine di ottenere un vantaggio competitivo rispetto ai loro concorrenti. E' da ritenersi, infatti, che un simile scenario non sia realistico poiché la definizione di danni ambientali introdotta dalla direttiva è tutto sommato ristretta e non comprende i danni da inquinamento sofferti dalle vittime dei disastri ambientali.

<sup>51</sup> Dalla lettura dell'articolato in commento —specie dei commi 2 e 3— l'ipotesi di legittimazione ad agire avverso la minaccia imminente di danno ambientale, appare fortemente menomata in quanto: ove la richiesta di azione non contenga tutti i dati e le informazioni pertinenti le osservazioni presentate che attestino con "verosimiglianza" l'esistenza del danno, l'amministrazione non è tenuta nemmeno a prenderle in considerazione. Impostazione questa confermata dalla formula contenuta al comma 5 ove si consegna alla discrezione degli Stati, la possibilità di conferire specifico rilievo alle ipotesi di minaccia imminente. *Cfr.* P. BRAMBILLA, *Poteri delle Associazioni ambientaliste nella direttiva alla luce dell'evoluzione della legislazione comunitaria*, in *La responsabilità ambientale*, (a cura di, B. POZZO), Milano 2005, p. 91.

<sup>52</sup> F. CARLESÌ, *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della Direttiva 2004/35/CE*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, *Atti del Primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, AIDU-Università di Teramo, (a cura di, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE), Milano 2005.

All'art. 13, superata l'iniziale incertezza ermeneutica scaturente dalla generica rubrica "Procedure di riesame", si concreta il pilastro dell'accesso alla giustizia per i soggetti di cui all'art. 12, i quali assumono la titolarità di un vero e proprio diritto di accesso alla tutela —sia essa giurisdizionale ovvero giustiziale— per il riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni degli atti o delle omissioni dell'autorità competente<sup>53</sup>.

La direttiva non interviene in modo alcuno sulle impalcature nazionali preesistenti in tema di accesso alla giustizia, inscrivendosi nel solco tracciato dal terzo pilastro della Convenzione.

Va però ricordato come una lettura in termini di bilanciamento tra l'impellente necessità di tutela del bene ambiente ed il canone generale della precauzione avrebbe potuto ingenerare, quale diretta conseguenza, la rivisitazione della tradizionale formula dell'interesse a ricorrere: "personale, concreto ed attuale", anticipando le soglie di esercizio e garantendo una maggiore effettività della stessa. Ciononostante il *vulnus* scaturente dalla derogabilità ad opera dei legislatori nazionali delle disposizioni aventi ad oggetto la presunta minaccia di danno ne ha fortemente frustrato la *ratio*.

### 3. Il lungo esodo verso la determinazione di canoni di soggettivazione per l'accesso alle istituzioni comunitarie: il Regolamento CE N. 1367/2006

L'atteggiamento del diritto comunitario ha palesato un interesse di armonizzazione delle discipline nazionali fortemente rivolto ai profili sostanzialistici della normazione ambientale, con la risultante diffusione di disparità applicative da parte dei singoli Stati quanto agli schemi procedurali utilizzati, nonché in sede di applicazione concreta delle disposizioni suddette.

Nell'ottica della trasposizione dei pilastri fissati dalla Conferenza "Environment for Europe", segnatamente all'accesso alla giustizia, il

---

<sup>53</sup> A tal proposito è d'uopo rammentare come, al fine di garantire il principio di effettività della tutela al pubblico interessato, la direttiva demanda ai singoli ordinamenti il compito di determinare con maggiore precisione le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto".

legislatore comunitario ha ravvisato come l'inerzia normativa avrebbe eluso la ratifica —e pertanto la totale trasposizione— della Convenzione in esame, dando luogo alla persistenza di un regime asimmetrico di tutela nel novero dei singoli ordinamenti. Al contempo, l'adozione di un atto non vincolante (quale una raccomandazione) sui ricorsi avrebbe parimenti tradito l'esigenza di uniformazione normativa.

Ciò ha indotto a sostenere come appaia «opportuno disciplinare i tre pilastri della convenzione di *Åarhus* (...) in un unico atto normativo e stabilire disposizioni comuni per quanto riguarda gli obiettivi e le definizioni» in quanto «Ciò contribuisce a razionalizzare la normativa e ad accrescere la trasparenza delle misure di attuazione adottate a livello delle istituzioni e degli organi comunitari»<sup>54</sup>.

La Comunità ha voluto in tal modo avviare un circuito virtuoso di diffusione dei moduli di democrazia ambientale e lo ha fatto in prima persona, attribuendoli alle proprie Istituzioni ed ai propri organi a mezzo del Regolamento Ce n. 1367/2006 e delle relative Decisioni di attuazione<sup>55</sup>.

Nel quadro disegnato dal legislatore comunitario appare lapalissiana l'adesione al *trend* di matrice internazionalistica volto ad estendere i filtri di legittimazione —sia sostanziale che processuale— sino a ricomprendere le Ong.

Non a caso l'art. 11 consente alle stesse organizzazioni di formulare richiesta di riesame di un atto o di una omissione di natura amministrativa (art. 10 Regolamento n. 1367/2006) condizionatamente alla sussistenza di taluni requisiti predeterminati dall'Allegato alla Decisione, cioè: 1) che si tratti di una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; 2) che abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere —e che pertanto persegua attivamente— la tutela ambientale; 3) che sia stata costituita da un periodo superiore ai due anni; e 4) che l'oggetto della richiesta di riesame rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività. Ovvero in assenza a mezzo di prove equipollenti (art. 3, co. 1 e 2 Decisione 2008/50/CE).

<sup>54</sup> Considerando 5 del Regolamento (CE) N. 1367/2006.

<sup>55</sup> Cfr. § nota 42.

L'erosione dei profili di soggettivazione che ne è emersa ha consentito l'instaurazione di una visione assai pregnante della tutela ambientale al punto che tali soggetti potranno, ancorché nell'estraneità dall'eventuale procedimento amministrativo in atto, richiedere all'amministrazione comunitaria la riforma di una decisione pregressa nonché, in circostanze di inerzia, l'emanazione di un provvedimento espresso. Ed in caso di un permanente stato di non soddisfattorietà delle pretese palesate, adire direttamente la Corte di giustizia in applicazione delle disposizioni contenute nel Trattato<sup>56</sup>.

Il tutto sullo sfondo di un ordinamento che assume i caratteri della *Rechtsgemeinschaft*, per usare l'espressione coniata da Walter Hallstein<sup>57</sup>, in quanto «l'agire delle istituzioni è sottoposto a una serie di limiti negativi e positivi: dalla necessità di una attribuzione espressa di competenza e dalla sottoposizione della condotta delle istituzioni al sindacato giurisdizionale (art. 220, ex art. 164, tr. Ce) discende l'esigenza di una precisa base giuridica degli atti giuridicamente vincolanti»<sup>58</sup>.

La conformazione della norma manifesta una *ratio legis* volta a rimodellare la materia della legittimazione ad agire avverso le decisioni,

---

<sup>56</sup> Cfr. AA.VV., *European Union Law*, London 2000; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 2003; AA.VV., *Judicial Protection in the European Union*, Deventer-Boston 2001; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano 2001; J. SCHWARZE, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, in *Public Law*, 2004; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2004; A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, in collana *Le Fonti del Diritto Italiano*, Milano 2004; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea*, Torino 2005.

<sup>57</sup> Per questa nozione: M. ZULEEG, *Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, p. 545 ss.; W. BLOMEYER, K.A. SCHAFF-SCHNEIDER, *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin 1995.

<sup>58</sup> G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi della Comunità Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di, S. CASSESE), II, Milano 2003, laddove si afferma peraltro che «L'assoggettamento a riesame dinanzi al giudice è arricchito, inoltre, da un articolato regime di ricorsi, per i vizi previsti dall'art. 230 (ex art. 173) tr. Ce (ossia incompetenza, violazione delle forme sostanziali o del Trattato o di « qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione », oppure sviamento di potere), che li mutua dai motivi di ricorso previsti per il giudice amministrativo francese, a ulteriore riprova dell'osmosi tra il diritto amministrativo europeo e i diritti amministrativi nazionali» (p. 189).

andando ben oltre i confini delineati dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha rimarcato, in numerose pronunce, l'esistenza di un legame di contiguità tra l'intervento procedimentale e quello processuale<sup>59</sup>.

Il punto di partenza per comprendere siffatta dilatazione è proprio il dato letterale della norma di cui all'art. 230 co. 4 TCE, a ragion del quale «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

Quest'ultimo rappresenta il frutto della rielaborazione dei principali paradigmi dei modelli di diritto amministrativo afferenti i singoli Stati membri: sia quanto alla definizione degli atti impugnabili che alla categorizzazione dei mezzi invocabili<sup>60</sup>.

In particolare, l'articolato in esame nel definire i cc.dd. *ricorrenti ordinari*, prescinde da un'analisi circa la natura giuridica dei soggetti da parte dello Stato di provenienza, come più volte ribadito dalla Corte di Giustizia. Lo stesso però non è avvenuto con riferimento all'interpretazione delle formule: direttamente ed individualmente che sono state sottoposte ad una lettura in chiave marcatamente oggettivata.

Quanto al "direttamente" i giudici hanno asserito che «gli effetti sulla sfera giuridica —del ricorrente— (...) devono essere prodotti direttamente dall'atto impugnato (...) —che— deve avere «carattere meramente automatico» »<sup>61</sup>. In sostanza, è necessario che l'atto sia *self-executing*, dunque scevro dal conferire agli Stati membri forma alcuna di scelta nell'adozione di misure attuative<sup>62</sup>, di modo che gli effetti siano promanazione diretta del provvedimento comunitario.

<sup>59</sup> Cfr. Sentenza 23 ottobre 1974 14/74 e 24 giugno 1995 causa T-114/95.

<sup>60</sup> R. MASTROIANNI - C. IANNONE, *Art. 230 TCE*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, (a cura di, A. TIZZANO), Milano 2004, p. 1077.

<sup>61</sup> R. MASTROIANNI - C. IANNONE, *Op. cit.*, p. 1079.

<sup>62</sup> In tal senso, si veda CGCE, 5 maggio 1998, Société Louis Dreyfus & Cie/Comm. CEE, C-386/96 P., *Racc.* 1998, p. I-02309, laddove «L'incidenza diretta sul ricorrente, come condizione della ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica contro una decisione diretta ad un'altra persona, presuppone che il provvedimento comunitario contestato produca direttamente

Al fine di poter scolpire con maggiore precisione la qualificazione del ricorrente diverso dal destinatario della decisione, i giudici del Lussemburgo hanno intrapreso un intenso processo di ricostruzione ermeneutica per qualificare la parola “individualmente”.

Nondimeno, il Tribunale di Primo grado si è soffermato sul dato che «subordinare l’interesse ad agire dei terzi qualificati che beneficiano di diritti procedurali nel corso di un procedimento amministrativo alla loro effettiva partecipazione a tale procedimento equivarrebbe ad introdurre un elemento di ricevibilità aggiuntivo, in forma di un procedimento precontenzioso obbligatorio che non è previsto dall’art. 173 del Trattato»<sup>63</sup>.

Purtuttavia, posto che «le disposizioni del Trattato relative al diritto di impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente» la CGE sempre nella sentenza Plaumann/Commissione ha decretato che «chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguardi individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»<sup>64</sup>.

---

effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere meramente automatico e derivante dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie». Ne sono ulteriore esemplificazione: in materia di aiuti di Stato, TPI, 27 aprile 1995, ASPEC/Comm., T-435/93, Racc. 1995, p. II-01281.

<sup>63</sup> TPI, 11 luglio 1996, Metro e altri/Commissione, T-528/93, T-542/93, T-543/93, T-546/93, Racc. 1996, II, pp. 649 e ss.

<sup>64</sup> CGE, 15 luglio 1963, Plaumann & Co./Comm., C25-62, Racc. 1963, p. 197. «Ai fini dell’integrazione del requisito dell’interesse individuale, la giurisprudenza comunitaria tende ad attribuire rilevanza al fatto che il ricorrente sia espressamente nominato nell’atto, oppure a far leva su elementi estrinseci rispetto all’atto, quali l’appartenenza del ricorrente ad una “cerchia ristretta” di persone, sulla quale il provvedimento incide eliminando vantaggi o diritti o la circostanza che, nell’adozione del provvedimento, le istituzioni comunitarie abbiano tenuto in considerazione la posizione giuridica specifica nella quale si trova il ricorrente». Cfr. L. ZANETTINI, *La legittimazione dei terzi ad impugnare i provvedimenti antitrust: il caso Sfir*, in *Foro amm. Tar*, 6, 2003, p. 12.

Sino a giungere con la sentenza Metro/Commissione, nel precipuo settore del diritto della concorrenza<sup>65</sup>, a consacrare definitivamente la legittimazione all'intervento procedimentale, quale filtro per l'identificazione dell'interesse individuale.

Sembra potersi rilevare, in presenza di una sorta di tacito concordato tra giurisprudenza e dottrina, che la circostanza che un soggetto sia intervenuto nel procedimento di adozione di un provvedimento amministrativo costituisca *ex sé* presupposto idoneo a configurarlo quale legittimato a ricorrere avverso lo stesso, sempre che la normativa vigente ne garantisca specifiche garanzie procedurali<sup>66</sup>.

Il sostrato ideologico sul quale si è mossa la Corte non ha però consentito di operare un'estensione della disciplina in modo pressoché immutato alle associazioni rappresentative di interessi di categoria, posto che le medesime difficilmente possono considerarsi individualmente interessate da un provvedimento lesivo di interessi immediati. Tesi confortata da numerose pronunce tra le quali si colloca, avuto riguardo al settore ambientale, il caso Stichting Greenpeace Council e. a./Commissione<sup>67</sup>.

Al fine di ovviare a questa carenza strutturale, connessa alle procedure ermeneutiche dell'art. 203, co. 4 TCE, senza intaccarne in via immediata i contenuti, il legislatore ha frapposto la disciplina del Regolamento nel quale decreta *expressis verbis* la legittimazione delle Organizzazioni non governative.

Una chiosa, infine, deve aprirsi con riferimento all'*iter* procedurale di *judicial review* in quanto, nonostante i canoni di legittimazione nei confronti delle Ong restino quelli previsti dall'art. 10, la disposizione in commento introduce una preclusione all'accesso alle sedi processuali. Difatti, la proponibilità dei ricorsi alla CGE (art. 12), pariteticamente al modello italiano antecedente all'introduzione dei tribunali amministrativi

---

<sup>65</sup> Sentenza 25 ottobre 1977, causa 26/76 (Racc. pag. 1875). V. anche sentenze 11 ottobre 1983, (causa 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commissione, Racc. pag. 3045, punti 14 e 15; in prosieguo: la sentenza «Demo-Studio Schmidt»)

<sup>66</sup> Tale impostazione può essere desunta da TPI, 7 febbraio 2001, Sociedade Agricola dos Arinhos e a./Comm., T-38/99 a T-50/99, Racc. 2001, p. II-585.

<sup>67</sup> Sentenza 2 aprile 1998, Greenpeace c. Commissione, in causa C-321/95.

—vale a dire quello della definitività dell'atto—, resta vincolata al previo esperimento delle vie amministrative, salvo la circostanza dell'inerzia.

Attraverso questo *escamotage* si evita la dispersione dei giochi dialettici che si svolgono nel procedimento che assume le «forme di uno straordinario acquis (...) il cui centro strategico è tuttora costituito dalle «antiche» dottrine dello Stato di diritto ottocentesco relative alla tutela del citoyen nei confronti del potere degli apparati politico-amministrativi»<sup>68</sup>.

Ciononostante, il suo fluente svolgimento garantisce la sua «straordinaria ricchezza (...) e pertanto la sua capacità di interiorizzare ed interpretare tutti gli interessi, di differente grado e significato» procedurali o materiali, «secondo un criterio generale di lungimirante larghezza»<sup>69</sup>.

#### **4. La proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale: una opportunità mancata?**

Nel tentativo di sedare le vicissitudini di completezza nell'attuazione dei contenuti programmatici di *Åarbus* è stata presentata dalla Commissione la "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale", la cui concretizzazione pare necessitata dal duplice fine: di completamento dell'architettura della democrazia ambientale e di ridefinizione di un modello – quello comunitario – caratterizzato dalla carenze nel controllo dell'applicazione del diritto ambientale sostanziale (Art. 1 *Proposta*)<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal «terzo»*, in *Dir. proc. amm.* 2003, 4, p. 1024.

<sup>69</sup> R. FERRARA, *Op. cit.*, p. 1024.

<sup>70</sup> Si vedano i seguenti documenti: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su "L'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente", COM(1996) 500 def.; primo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(1999) 592 del 27.4.1999; secondo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(2000) 1219 del 13.7.2000; terzo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(2002) 1041 dell'1.10.2002.

La Proposta, lasciando impregiudicate le altre disposizioni in materia di accesso alla giustizia<sup>71</sup> promuove «procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità che violano il diritto ambientale»<sup>72</sup>, in ossequio all'art. 9, co. 3, Conv. *Åarhus*.

Essa contiene le linee guida per l'armonizzazione della disciplina generale sulla effettività della tutela ambientale<sup>73</sup> partendo dalla consapevolezza che la disaffezione dalle regole sostanziali sia spesso dovuta ad una carente legittimazione ad agire in sede di tutela spesso riservata, esclusivamente, a coloro i quali soggiacciono agli effetti immediati di un pregiudizio al bene medesimo.

In proposito, la Commissione nel determinare i paradigmi in materia di legittimazione accanto alla formula di "membro del pubblico", diretta ad identificare le persone fisiche o giuridiche nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone, associa quella ancor più ampia di "soggetti abilitati".

Quanto ai membri del pubblico, questi sono rappresentato da una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione nazionale, dalle associazioni, organizzazioni o gruppi costituiti da tali persone. La normativa consente loro di proporre istanza di ricorso per contestare la legittimità procedurale e sostanziale degli atti o delle omissioni di natura amministrativa adottati in violazione del diritto ambientale, a condizione che vantino un interesse sufficiente ovvero la violazione di un diritto, «nei casi in cui il diritto processuale amministrativo esiga tale presupposto».

Diversamente, il *genus* soggetti abilitati, nelle cui fila milita qualsiasi associazione, organizzazione o gruppo che persegua l'obiettivo della

<sup>71</sup> Il riferimento va alle direttive: 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e alla 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico

<sup>72</sup> Art. 3, COM/2003/0624 def. - COD 2003/0246

<sup>73</sup> La proposta si concentra in particolare sull'accesso alla giustizia in relazione agli atti o alle omissioni delle pubbliche autorità, in quanto si tratta del settore in cui l'adozione di un approccio armonizzato a livello comunitario presenta il maggior valore aggiunto. Per quanto riguarda le eventuali azioni nei confronti dei privati, previste dall'articolo 9, paragrafo 3 della convenzione di Århus, la proposta si limita a fissare l'obiettivo, lasciando agli Stati membri il compito di definire gli opportuni criteri di accesso alla giustizia nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali.

tutela ambientale (riconosciuta in conformità al disposto dell'art. 9), si caratterizza per l'esenzione dell'onere processuale degli stessi di provare in concreto l'attitudine alla proposizione della domanda processuale. L'esonero dall'*onus probandi* della sussistenza di un interesse sufficiente o della violazione di un diritto è stato, per contro, bilanciato prevedendo delle procedure di riconoscimento che garantisce una cesoia definitiva a monte.

L'art. 8, infatti, nel definire i "Criteri per il riconoscimento dei soggetti abilitati" ha sfoggiato un'elencazione di indici sintomatici assai articolata, dovendo il soggetto essere contraddistinto per le seguenti ragioni: dotazione della personalità giuridica, svolgere la propria attività senza fini di lucro, disporre di una struttura organizzativa idonea a garantire il perseguimento del fine statutario —che deve risultare *expressis verbis*— della tutela dell'ambiente, nonché devono aver realizzato i fini predetti per un periodo che, pur essendo rimesso alla determinazione statale, non può essere superiore a tre anni. Una volta identificati i tratti somatici di tali soggetti gli Stati membri provvedono affinché sia i membri del pubblico che i soggetti abilitati riconosciuti abbiano accesso a ricorsi in materia ambientale, nonché a misure provvisorie di salvaguardia avverso gli atti e le omissioni delle pubbliche autorità soggette alla direttiva.

La direttiva superata la soglia di discriminazione iniziale impone ai soggetti, appartenenti tanto alla prima quanto alla seconda categoria, l'obbligo del previo esperimento del riesame interno all'amministrazione designata in base al diritto nazionale, secondo un canone di evidente proporzionalità rispetto alla tutela apprestata nelle sedi comunitarie.

La pubblica amministrazione a sua volta ha l'obbligo di provvedere in relazione a tutte le richieste sollevate, salvo che non siano marcatamente infondate, entro un termine massimo di dodici settimane dal loro ricevimento, tenuto conto della natura e della gravità della violazione all'ambientale. Ove ciò non sia possibile, "nonostante la dovuta diligenza" (art. co. 3), l'autorità è gravata dall'onere di comunicare al richiedente i motivi ostativi del ritardo, nonché il termine —ragionevole— entro cui intende adottare la determinazione finale.

Ferma restando la fervente necessità di garantire il pieno rispetto delle esigenze di accesso alla tutela, nelle ipotesi in cui l'autorità non abbia

adottato un provvedimento sulla richiesta di riesame interno nel rispetto dei termini di cui all'art. 6, ovvero qualora a —a giudizio dell'istante— la decisione adottata risulti inadeguata ad assicurare il rispetto del diritto ambientale, questi potrà esperire ricorso ai sensi dell'art. 7.

Le basi strutturali sulle quali si fonda la proposta in commento ruotano attorno al presupposto che i singoli ordinamenti, detenendo già un complesso di strutture giudiziarie e amministrative, non dovrebbero subire ricadute significative sul carico operativo derivante dalla trasposizione della stessa.

Un *maquillage* dei profili di soggettivazione, infatti, non dovrebbe sortire effetti congestionanti sugli strumenti di giustizia —siano essi detenuti in seno all'amministrazione, ovvero deferiti agli organi giurisdizionali—. Sicché, né la legittimazione attiva delle amministrazioni operanti nelle forme della giustizia ritenuta, né l'estensione del filtro di accesso alla giustizia agli enti esponenziali saranno in grado di inficiare in termini di costo sociale.

Più precisamente il riesame interno si colloca nel novero di un'attività e di un'organizzazione degli enti preesistente all'intervento della Comunità che, attraverso la promozione dei moduli giustiziali (*ex art. 6 Proposta*), non dovrebbe sortire effetti congestionanti sull'agire della amministrazione, non gravando di conseguenza sull'economicità, sull'efficacia e sul bilancio dello Stato.

Venendo poi all'estensione del modello "virtuoso" di una *legitimitatio ad causam* alle associazioni ambientaliste —già noto in alcune realtà statali coinvolte dal processo di integrazione— è d'uopo riscontrare come l'orientamento estensivo seguito dalla Comunità, già con Regolamento Ce n. 1367/2006, manifesti taluni rilievi critici in ordine alle eventuali conseguenze sui singoli ordinamenti derivanti: dall'incremento degli adempimenti amministrativi necessari per il riconoscimento delle associazioni ambientaliste (art. 9) e, consequenzialmente, dal lievitare del costo della giustizia ascrivibile al potenziale aumento di gravame processuale.

Purtuttavia, le preoccupazioni predette sollevate in parte dalla Relazione allegata vanno smitizzate —così come in parte ha fatto la Commissione— in quanto le esternalità positive scaturenti

dall'applicazione della disciplina in esame sono di gran lunga superiore agli eventuali oneri.

Infatti, l'attribuzione di un ruolo di stimolo nei confronti dei membri del pubblico in generale —e delle associazioni nello specifico<sup>74</sup>— avrebbe il merito di innescare un meccanismo virtuoso volto a consentire sia agli operatori economici che alle pubbliche autorità di dare concreta attuazione alle norme ambientali, per sfuggire alle conseguenti responsabilità previste in caso di inerzia o violazione. Con un riflesso in termini di abbassamento del costo sociale dovuto alla fisiologica riduzione dei danni ambientali da riparare o risarcire a posteriori.

*Melius*: i costi amministrativi legati alle procedure amministrative di riconoscimento vengono mitigati dall'ampia attività tutoria delle Ong le quali una volta ottenuto il riconoscimento dovrebbero fungere da catalizzatore nei termini di un intervento sempre più marcatamente preventivo dell'amministrazione, spinta dalla esigenza di evitare aggravii alla finanza pubblica dovuti a ordinanze e ingiunzioni.

Sul fronte processuale il ricorso alle Ong nel settore ambientale —così come confermato da recenti indagini statistiche condotte sugli ordinamenti<sup>75</sup>— ci insegna come non dovrebbero verificarsi ripercussioni significative sul carico di gravame processuale.

Un'ulteriore indagine attiene alla mancata rivisitazione del momento di instaurazione dell'interesse a ricorrere, quale presupposto per l'esercizio

---

<sup>74</sup> Si deve sottolineare come la Commissione nel redigere la proposta di direttiva, abbia tenuto in forte considerazione gli esiti di due riunioni, svoltesi in presenza degli esperti di settore degli Stati membri, nei mesi di maggio e settembre 2002, dalle quali sono emerse delle riserve, quali: la necessità di ponderare i canoni di legittimazione ad agire nei confronti di quei gruppi privi di personalità giuridica che, sprovvisti di obiettivi stabiliti desumibili da un documento pubblico e trasparente, nonché di mezzi finanziari per rispondere delle proprie azioni. Nonché, ci si è soffermati sulla ineluttabilità di predeterminare i requisiti che devono sussistere in capo ai gruppi che, preventivamente riconosciuti con apposita procedura, possono agire in giudizio senza dover dimostrare la violazione di un diritto o l'esistenza di un interesse sufficiente.

<sup>75</sup> Cfr. P. BRAMBILLA, *Op. cit.*, pp. 87 e 88. nonché i dati da essa analizzati che fanno riferimento a degli studi recenti condotti dal CENTRE D'ETUDES DE L'ENVIRONNEMENT (C.E.D.R.E.), Facoltà di diritto dell'Università Saint Louis di Bruxelles, ENVA3/ETU/2002/2003.

dell'azione giudiziale, nonché alla possibilità mancata di uniformazione comunitaria di un'azione popolare di settore.

Quanto al primo profilo, la restrizione frutto di una carente scelta legislativa operata a monte dalla direttiva 2004/35/Ce attiene l'aver conferito rilievo limitato alle ipotesi di minaccia imminente di danno ambientale ai fini dell'attivazione amministrativa. La risultante che ne è emersa ha visto frustrare l'esercizio effettivo degli strumenti di tutela a scapito di una riaffermazione di mero principio del personalismo, attorno al quale ruota la totalità degli ordinamenti giuridici costituzionali contemporanei, ivi comprese Italia e Spagna.

Tuttavia, proprio in relazione alla pregnanza del bene giuridico tutelato, l'anticipazione della soglia dell'interesse a ricorrere avrebbe consentito la predisposizione di una disciplina diretta a garantire rimedi effettivi a seguito della lesione di interessi cc.dd. *adespoti*<sup>76</sup>, offrendo nuove prospettive sul crinale del raccordo: individuo, amministrazione e comunità.

Quanto poi alla predisposizione di un'azione popolare di settore, causa la stridente interferenza con il principio di sussidiarietà nonché di proporzionalità<sup>77</sup>, il legislatore comunitario si è trovato nell'oggettiva impossibilità di imprimere un passo in tale direzione (art. 5 Proposta).

Ciononostante un'estensione dei filtri di accesso al giudizio appare manifesta, «La proposta prevede (...) la legittimazione ad agire nelle cause transfrontaliere; in questo modo, un soggetto riconosciuto in uno Stato membro può promuovere un ricorso in materia ambientale in un altro Stato membro a condizione che la violazione del diritto ambientale oggetto del ricorso rientri nelle attività statutarie e nell'ambito geografico di azione del soggetto interessato».

Tutti questi elementi concorrono ad identificare una forte volontà di apertura ai soggetti privati che in sede di recepimento è stata frutto di un'interpretazione diversificata.

---

<sup>76</sup> Cfr. § nota 25.

<sup>77</sup> A proposito dell'azione popolare il contrasto con il principio di proporzionalità si profilerebbe manifesto a seguito della comparazione della disciplina comunitaria —descritta nelle pagine precedenti— rispetto ad una previsione di tal fatta rivolta ai singoli Stati membri.

A titolo squisitamente esemplificativo un percorso virtuoso è stato seguito certamente dall'ordinamento spagnolo che, in sede di rimediazione della partecipazione pubblica e dell'accesso alla giustizia, ha contemplato un'ipotesi precipua di azione popolare in seno alla Ley n. 27, de 18 Julio 2006, "Por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente"<sup>78</sup>.

Più precisamente l'art. 22 del Titolo IV (inerente l'accesso alla giustizia e tutela amministrativa in *subjecta materia*) ha stabilito che qualsiasi persona giuridica senza scopo di lucro costituita (così come deve desumersi dallo Statuto) al fine di promuovere la protezione dell'ambiente ed il cui esercizio sia superiore ad un periodo di 2 anni di attività posta in essere sul territorio dello Stato è legittimato all'esercizio dell'azione.

Quest'ultima consiste nella facoltà, in presenza di atti o omissioni poste in essere da autorità pubbliche le quali violino il diritto ambientale sostanziale, di attivare un procedimento amministrativo così come sancito dal Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Nonché, di esperire un ricorso al contencioso-amministrativo ai sensi della Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo le eccezioni previste dalla medesima norma.

Nel seguire il *file rouge* delle novelle riportate sin'ora frutto di una impostazione venutasi a delineare grazie alle indicazioni provenienti dalle sedi sovranazionali, ma ancor più da quello Stato di stampo liberale (caratterizzato da una sorta di vigorosa commistione tra autorità e libertà), è dato registrare un *restyling* qualificatorio diretto alla diffusione di paradigmi di soggettivazione in termini di uniformità.

Il procedimento amministrativo —e l'atto in particolare— non fungono, dunque, quali espressione dell'*auctoritas* assurgendo invece ad una duplice funzione, per un verso, atta a calibrare l'esercizio del potere autoritativo e, per l'altro, a far trasparire il fronte "garantista",

---

<sup>78</sup> La Ley in esame incorpora le direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE.

corollario a sua volta di quella generale impellenza di legalità<sup>79</sup>, la cui assenza non farebbe altro che implementare l'esigenza di garanzia<sup>80</sup>.

## Bibliografy

### Voci Enciclopediche e di Dizionari giuridici

- FAZZALARI E. *Procedimento e processo, (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986.
- FERRERI S. *Unificazione, uniformazione*, in *Dig. Disc. civ.*, XIX, Torino 1999.
- GIGLIONI F. e LARICCIA S. *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano 2000.
- OCCHIENA M. *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dizionario di diritto pubblico, (a cura di, S. CASSESE)*, Milano 2006.
- PATTI S. *Ambiente (tutela dell') diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur.*, II, Roma 1988.
- TEDESCHINI F. *Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986.

### Monografie

- ANGIULI A. *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale, Le azioni comunali e surrogatorie*, Napoli 1986.
- AUBY J.B. *La globalisation, le droit et l'Etat*, Montchrestien 2003.
- BARONE A. *Il diritto del rischio*, Milano 2006.
- BATTINI S. *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano 2003.
- BAUMAN Z. *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari 1999.
- BEATO F. *Rischio e mutamento ambientale globale: percorsi di sociologia dell'ambiente*, Milano 1998.
- BECK U. *Risiko Gesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Francoforte 1986.
- What is Globalization?*, Cambridge 2000.

<sup>79</sup> Cfr. F. MANGANARO, *Il principio di legalità e Semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli-Roma 2000.

<sup>80</sup> M. NIGRO, *Op. cit.*, pp. 1435-1436.

- BENVENUTI F. *Il nuovo cittadino*, Venezia 1994.
- BERMAN P. S. *The Globalization of International Law*, Ashgate 2005.
- BIELSA R. *El recurso jurárquico*, Bueno Aires 1958.
- BIRNIE P.W. - BOYLE A.E. *International Law and the Environment*, Oxford 2002.
- BUJOSA VADELL L. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona 1995.
- CAFAGNO M. *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino 2007.
- CARAVITA B. *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990.
- CASSESE S. *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003
- CHITI M.P. *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2004.
- CORDINI G. *Diritto ambientale: elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Padova 1995.
- DELL'ANNO P. *Manuale di diritto ambientale*, Padova 2003.
- Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano 2004.
- DENNINGER E. *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino 1998.
- DINUCCI M. *Il sistema globale*, Bologna 1998.
- DURET P. *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino 1996.
- GALBRAITH J.K. *La società opulenta*, Torino 1972.
- GALIMBERTI U. *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Milano 1999.
- GARAUSO G.C. - MARCHISIO S. *Rio 1992: vertice per la Terra*, Milano 1993.
- GIDDENS A. *Le conseguenze della modernità*, Bologna 1990.
- GORDILLO A.A. *Procedimiento y Recursos Administrativos*, Buenos Aires 1971.
- HABERMAS J. *Tecnica e scienza come ideologia*, Francoforte 1968.
- HESSE M. *Revolution and Reconstruction in the Philosophy of Science*, Bloomington 1980, pp. VII – XIV.
- JONAS H. *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, (trad. it.), Torino 2002, p. 46.
- KRAMER L. *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano 2002.

- LADEUR K.H. *Public Governance in the Age of Globalization*, Ashgate 2004.
- LAGADEC P. *La civilisation du risque, catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris 1981.
- LORENZ K. *Gli otto peccati capitali della nostra civiltà*, Milano 1993.
- MANGANARO F. *Il principio di legalità e Semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli-Roma 2000.
- MORBIDELLI G. *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano 2001.
- ROMANO S. *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1951.
- ROTA R. *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano 1998.
- SALA G. *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, I, Legittimazione e interesse al ricorso*, 1983.
- SCOCA F.G. *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990.
- STIGLITZ J. E. *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Roma 2001.
- STROZZI G. *Diritto dell'Unione Europea*, Torino 2005.
- TESAURO G. *Diritto comunitario*, Padova 2003.
- TOURAINÉ A. *Critica della Modernità*, Milano 1993.
- Libertà, uguaglianza, diversità*, Milano 1998.
- WOJTYLA K. *Persona e atto*, Milano 2003.
- ZITO A. *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Roma 1996.
- ZOLO D. *Il principato democratico: per una teoria realistica della democrazia*, Milano 1992.

### Opere collettanee e Trattati

- AA.VV. *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 30-31 ottobre 2003)*, Milano 2003.
- European Union Law*, London 2000.
- I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, (a cura di, G. DELLA CANANEA), Napoli 2007.

- Judicial Protection in the European Union*, Deventen-Boston 2001.
- La natura del conto, contabilità ambientale uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Milano 2000.
- Interessi senza struttura (I c.d. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano 1982.
- BLOMEYER W., SCHAFTSCHNEIDER K.A. *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin 1995.
- CARBALLEIRA RIVERA M.T. *La participación ciudadana y los grupos políticos municipales*, in *La modernización del gobierno local*, (a cura di, J. L. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR), Barcelona 2005.
- CICOGNA C. *Da Åarhus a Mumbai; la partecipazione dei privati nei procedimenti di regolazione globale*, in *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, (a cura di, G. DELLA CANANEA), Napoli 2007.
- CORDINI G., FOIS P. E MARCHISIO S. *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino 2005.
- DAVALLI P. P. *Dall'interesse diffuso all'interesse collettivo*, in *Diritti ed interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, (a cura di, B. CAVALLO), Torino 2002.
- DELLA CANANEA G. *Dai vecchi ai nuovi principi generali del diritto: il due process of law*, in *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, (a cura di, G. DELLA CANANEA), Napoli 2007
- I procedimenti amministrativi della Comunità Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di, S. CASSESE), II, Milano 2003.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES P. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: Colectivos y difusos*, Navarra 1999.
- IRTI N. – SEVERINO E. *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari 2001.
- MONTANARO R. *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, (a cura di, A. CROSETTI e F. FRACCHIA), Milano 2002.
- PASTORI G. *Introduzione generale alla procedura amministrativa*, in *La procedura amministrativa, Introduzione*, (a cura di, G. PASTORI), Vicenza 1964.
- PEREIRA CAMPOS S. *Intereses difusos y efectos de la cosa juzgada*, *Estudios en homenaje al profesor Enrique Vescovi*, Montevideo 2000.

PICOZZA E. *Diritto pubblico dell'economia: disciplina pubblica*, in *Trattato di diritto dell'economia*, (diretto da, E. PICOZZA, M. PANEbianco, E. GABRIELLI), Padova 2005.

F. G. COCA *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova 1975.

#### ARTICOLI RIVISTE

ARMIJO G. *La Tutela Constitucional del Interés Difuso. Un estudio según el Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica*, in UNICEF, Costa Rica 1998.

AUBY J.B. *Is legal globalization regulated? Memling and the business of baking camels*, in *Utrecht Law Review*, 4, 2008

BARRY B. *Justice between Generations*, in *Morality and Society*, (a cura di, P.M.S. HACKER e J. RAZ), 1977.

BENVENUTI F. *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.

BORTOLUZZI A. *Globalizzazione e diritto: c'è ancora spazio per la legge?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 30, II, 2001.

BRAMBILLA P. *Poteri delle Associazioni ambientaliste nella direttiva alla luce dell'evoluzione della legislazione comunitaria*, in *La responsabilità ambientale*, (a cura di, B. POZZO), Milano 2005.

V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. Cost.*, 1962.

FERRARA L. *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità*, in *Dir. Amm.*, 3, 2006.

FERRARA R. *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984.

*Il procedimento amministrativo visto dal «terzo»*, in *Dir. proc. amm.*, 2003.

GALGANO F. *I caratteri della giuridicità nell'era della globalizzazione*, in *Soc. Dir.*, n. 1, 2003.

GIANNINI M. S. *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Scritti*, III, Milano 2003.

- HARRISON J. *A Proposal for a Global Environmental Right to Know Treaty: Negotiating the Barriers*, in *Innovations in International Environmental Negotiation*, PON Books (Harvard Law School), 1998.
- Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Åarhus*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2000.
- HERRNRITT *Das verwaltungsverfahren, Systematische Darstellung auf Grund der neuen Osterreichischen und auslandischen Gesetzgebung*, Wien 1932.
- KINDELAN BUSTELO M. *Las dificultades de aplicación del Convenio sobre diversidad biológica ante la tercera Conferencia de las Partes*, in *Rev. Española de Derecho Internacional*, XLVIII, 1996, 2.
- LEME MACHADO P.A. *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 1.
- LEVI F. *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977.
- MARCHISIO S. *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 1992, 3.
- MARTIN BASSOLS COMA D. *Procedimiento administrativo*, in *Nueva Enciclopedia Juridica*, XX, Barcelona 1993.
- MARTIN G. *L'évolution du concept de risque en Droit au cours du XXe siècle*, in *C.E.S.P.R.*, 11, 1992.
- Le concept de risque et la protection de l'environnement: évolution parallèle ou fertilisation croisée*, in *Les hommes et l'environnement. En hommage à A. Kiss*, Paris 1998.
- MARUOTTI L. *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. Proc. Amm.vo*, 2, 1992.
- MERUSI F. *Diritti fondamentali e amministrazione (o della «demarchia» secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Riv. Dir. Amm.*, 3, 2006.
- MIGUEL MARIENHOFF S. *Actividad "jurisdiccional" de la administración*, in *Jurisprudencia Argentina*, 1962, IV.
- NIGRO M. *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980.

- Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Scritti giuridici*, III, Milano 1996.
- PALLEMAERTS M. *La conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?*, in *Rev. Belge de Droit International*, 1995, XXVIII, 1.
- Pelosi E. *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004.
- PINESCHI L. *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992/3.
- Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, 3-4.
- POLLARI N. *La globalizzazione dell'economia e dei presupposti impositivi*, in *Riv. Gdf*, I, 2001.
- ROMANO TASSONE A. «*Il nuovo cittadino*» di Feliciano Benvenuti tra diritto ed utopia, in *Dir. Amm.*, 2008.
- ROSSI V. *Speciale partecipazione e informazione ambientale*, in *Arpa Rivista*, 2004.
- ROTA R. *Funzione amministrativa e procedimento in materia dell'ambiente e dello sviluppo*, in *Riv. Dir. Amb.*, 1992.
- RUINA S. *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, 22, Milano 2008.
- La legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste nel diritto comunitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8, 2008.
- SALA G. *Procedimento e processo nella nuova legge 241*, in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2006.
- SALVIA F. *Ambiente democrazia scienza e tecnica*, in *Dir. e Soc.*, 4, 2001.
- SCHWARZE J. *Judicial Review of European Administrative Procedures*, in *Public Law*, 2004.
- SCIULLO G. *Il principio del giusto procedimento tra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986.
- SEIDL HOHEVELDERN I. *The Role of Comparative Law in the International Protection of Environment*, in *Comparative Law Year Book*, 1977.

- SHAPIRO M. *Symposium: Globalization, Accountability, and the Future of Administrative Law: administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, 2001.
- TEZNER F. *Das österreichische Administrativverfahren, Dargestellt auf Grund der verwaltungsgerichtlichen Praxis*, Wien 1922.
- THOMPSON JR. H. *Tragically Difficult: The Obstacles to Governing the Commons*, 30 *Envtl. L.* 241 (2000).
- TREVES T. *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993/3-4.
- VERSOLATO A. *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 6, 2007.
- WOODWARD J. *The Non-identify Problem*, in *Ethics*, 1986.
- ZANETTINI L. *La legittimazione dei terzi ad impugnare i provvedimenti antitrust: il caso Sfir*, in *Foro amm. Tar*, 6, 2003.
- ZULEEG M. *Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994.
- ATTI CONVEGNO E PRELEZIONI
- Carlesi F. *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della Direttiva 2004/35/CE*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del Primo colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo, 29-30 aprile 2005*, AIDU-Università di Teramo, (a cura di, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE), Milano 2005.
- CASSESE S. *Prelezione al corso di diritto amministrativo Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", A.A. 2004-2005 (10 gennaio 2005)*.
- FRACCHIA F. *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del Primo colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo, 29-30 aprile 2005*, AIDU-Università di Teramo, (a cura di, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE), Milano 2005.
- PICOZZA E. *L'effettività della tutela nel processo amministrativo alla luce dei principi comunitari*, in *Atti Convegno su "Unione Europea,*

- sistema italiano, modelli comparati di giustizia amministrativa: riflessioni per la Bicamerale*", Roma 1997;
- L'effettività dei diritti umani, e del diritto all'equo Processo in Italia, nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, Relazione al Convegno UAE del 19.04.2002 su "Giustizia, disfunzioni, diritto dell'uomo all'equo processo, possibili tutele per il cittadino".
- ROEHRSEN G. *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Atti del Convegno di Scienza dell'Amministrazione*, Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano 1987.
- ROSSI V. *Informazione e partecipazione dei cittadini nei processi di decisione e pianificazione ambientale*, IEFE – Università Bocconi di Milano, giugno 2004.
- SHAFFER H. *El procedimiento administrativo austriaco*, in *Conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Administración Pública en noviembre 1989*.
- Tropea G. *Homo sacer? Considerazioni perplesse sulla tutela processuale del migrante*, in *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori* (Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2008), (a cura di, F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA), Soveria Mannelli 2009.
- CONTRIBUTI SU RIVISTE INFORMATICHE
- Harries-Jones P. *The "Risk Society": Tradition, Ecological Order and Time-Space Acceleration*, in [http://web.idrc.ca/es/ev-64536-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://web.idrc.ca/es/ev-64536-201-1-DO_TOPIC.html).
- TESTI NORMATIVI COMMENTATI
- Mastroianni R. – IANNONE C. *Art. 230 TCE*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, (a cura di, A. TIZZANO), Milano 2004.
- Tizzano A. *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, in collana *Le Fonti del Diritto Italiano*, Milano 2004.

#### DOCUMENTI

- CENTRO NUOVO MODELLO DI SVILUPPO *Guida al consumo critico*, Bologna 1998.