



Riflessioni sull’effettività dell’accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus

Alessandra Favi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto e le principali novità introdotte dalla riforma del regolamento di Aarhus. – 3. Riesame interno e impugnazione degli atti dell’Unione quali rimedi “autonomi”. – 4. Riesame interno e impugnazione degli atti dell’Unione quali rimedi “combinati”. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Il regolamento 2021/1767¹, del 6 ottobre 2021, è stato adottato dal legislatore dell’Unione al fine di apportare alcune modifiche al

*Assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Firenze.

¹ Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale. Per dei primi commenti alla misura, si vedano I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell’Unione europea?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 17 ss.; G. C. LEONELLI, *Access to the EU*

precedente regolamento 1367/2006 “sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”² (d’ora in avanti, “regolamento di Aarhus”). Tali modifiche appaiono volte, da un lato, ad assicurare una migliore attuazione, da parte del diritto dell’Unione, degli obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus³ di cui l’Unione e i suoi Stati membri sono parte. Dall’altro lato, esse si inseriscono nel più ampio contesto del progressivo riconoscimento, da parte dell’Unione, del ruolo della società civile quale attore essenziale per la realizzazione degli obiettivi posti dalla transizione verde, come individuati di recente dal *Green Deal europeo*⁴.

In particolare, il legislatore dell’Unione ha modificato la disciplina relativa al riesame interno di atti che abbiano un collegamento qualificato con il diritto ambientale, adottati da istituzioni o organi dell’Unione. Le modifiche più rilevanti sono andate nel senso di ampliare l’ambito di applicazione del meccanismo di riesame interno, sia dal punto di vista degli atti delle istituzioni o organi dell’Unione che possono esserne l’oggetto, sia rispetto al novero dei soggetti legittimati a proporre domanda di riesame, che comprende ora non solo le organizzazioni non governative (d’ora in avanti, “ONG”) ma anche “altri membri del pubblico”.

Il riesame interno, di natura amministrativa, va quindi ad integrare il sistema di rimedi giurisdizionali predisposto dai Trattati, il quale permette alle persone fisiche o giuridiche, sia di contestare la legittimità degli atti dell’Unione attraverso impugnazioni dirette alla Corte di giustizia dell’Unione europea (d’ora in avanti, “Corte”) alle condizioni previste dall’art. 263, par. 4, TFUE, sia di poter ottenere un controllo

Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending, in *Yearbook of European Law*, 2021, pp. 1-35.

² Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006.

³ Convenzione della commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus (Danimarca), il 25 giugno 1998.

⁴ COM/2019/640 fin., dell’11 dicembre 2019, comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*.

indiretto sulla validità di tali atti da parte della Corte attraverso il rinvio effettuato dagli organi giurisdizioni nazionali sulla base dell’art. 267 TFUE⁵.

In particolare, la procedura di riesame interno era stata intesa sin dall’origine con l’obiettivo di agevolare la tutela in materia ambientale a soggetti, quali le ONG, che difficilmente avrebbero potuto beneficiare del rimedio di cui all’art. 263, par. 4, TFUE, in ragione dell’interpretazione restrittiva fornita dalla Corte ai requisiti per l’impugnazione degli atti da parte delle associazioni di tutela dell’ambiente⁶. Tuttavia, i limiti derivanti dalla disciplina contenuta nel regolamento di Aarhus, nonché lo stretto collegamento con il ricorso per annullamento⁷, hanno determinato un eccessivo restringimento dell’accesso al riesame interno da parte dei privati, che ha portato di fatto a vanificare l’obiettivo perseguito da tale normativa.

Le novità introdotte nel 2021 dal legislatore dell’Unione al regolamento di Aarhus conducono pertanto ad interrogarsi sull’impatto che tale rimedio può avere nel favorire l’effettiva tutela delle persone fisiche e giuridiche in ambito ambientale, sia nel rapporto con il ricorso di cui all’art. 263, par. 4, TFUE, sia combinato con esso, cioè nel caso in cui i privati intendano impugnare il rigetto della domanda di riesame interno da parte delle istituzioni o organi dell’Unione⁸.

⁵ A tali rimedi, si aggiunge anche l’eccezione di invalidità disciplinata dall’art. 277 TFUE. Per una panoramica dei rimedi a disposizione delle persone fisiche o giuridiche in ambito ambientale, si veda, tra gli altri, J. HADJIYANNI, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces For a Complete Puzzle of Leal Remedies*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 777-812; S. BOGOJEVIC, *Judicial Protection of Individual Applicants Revisited: Access to Justice through the Prism of Judicial Subsidiarity*, in *Yearbook of European Law*, 2015, pp. 5-25.

⁶ COM/2003/622 fin., del 24 ottobre 2003, proposta di regolamento. Si vedano anche le conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar, del 17 ottobre 2018, causa C-82/17 P, *TestBioTech*, punto 36, e le conclusioni dell’Avvocato generale Jääskinen, dell’8 maggio 2014, cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, punto 123 ss.

⁷ Come sarà meglio affrontato nel contributo, il riesame interno appare strettamente collegato con il rimedio dell’impugnazione, in quanto la domanda di riesame mira, tra l’altro, a far accertare l’illegittimità sostanziale e procedurale dell’atto dell’Unione. Inoltre, la decisione di eventuale rigetto della domanda di riesame interno può essere successivamente impugnata dai privati “a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato”, ovvero attraverso il ricorso disciplinato dall’art. 263 TFUE.

⁸ Pur non essendo oggetto di specifica trattazione nel contributo, va rilevato che qualora l’istituzione non provveda, entro i termini stabiliti dal regolamento, a

Dopo un breve esame del contesto che ha portato alla modifica del regolamento di Aarhus (sezione 2), ci si concentrerà sulle principali novità introdotte alla disciplina del riesame interno, sia come rimedio “autonomo” (sezione 3), sia come rimedio “combinato” con il ricorso di cui all’art. 263 TFUE (sezione 4). Questo permetterà di formulare alcune considerazioni circa l’impatto delle modifiche introdotte alla disciplina del riesame interno nel contribuire ad assicurare l’effettiva tutela della società civile in materia ambientale (sezione 5).

2. Come noto, nel 2005, l’Unione ha aderito alla Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale⁹. Al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti da tale strumento di diritto internazionale, l’Unione ha adottato il regolamento 2006/1367 che è andato a disciplinare, in un unico atto normativo, i tre pilastri su cui si basa la Convenzione. In particolare, rispetto al pilastro dell’accesso alla giustizia in materia ambientale, il regolamento di Aarhus ha l’obiettivo di contribuire ad assicurare l’adempimento di quanto previsto dall’art. 9, par. 3, della Convenzione in base al quale “ciascuna Parte contraente provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale”¹⁰.

La procedura di riesame interno, come disciplinata dall’art. 10 del regolamento di Aarhus, era quindi intesa ad assicurare che ogni ONG

rispondere alla richiesta di riesame interno e siano integrate le ulteriori condizioni previste dal Trattato, potrà essere proposto ricorso in carenza ai sensi dell’art. 265 TFUE (art. 12, par. 2, regolamento di Aarhus).

⁹ Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹⁰ Sul tema, si vedano *ex multis*: A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, *La convenzione di Aarhus e l’accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; M. MONTINI, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell’individuo nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, Milano, 2008, pp. 391-418.

che integrasse determinate condizioni, potesse presentare una richiesta di riesame all’istituzione o all’organo dell’Unione che aveva adottato - o, in caso di presunta omissione, che avrebbe dovuto adottare - l’atto amministrativo, inteso come “qualsiasi provvedimento di portata individuale nell’ambito del diritto ambientale [...] avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti”¹¹. Tale richiesta motivata doveva essere successivamente esaminata dall’istituzione o dall’organo dell’Unione interessato entro un termine massimo indicato dal regolamento, a meno che essa non fosse ritenuta chiaramente infondata¹². L’art. 12 del regolamento precisava inoltre che, nel caso di rigetto della domanda di riesame interno, l’ONG che aveva formulato la richiesta poteva poi “proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato”¹³. Essa poteva pertanto impugnare l’eventuale rigetto attraverso il rimedio di cui all’art. 263, par. 4, prima ipotesi, TFUE, essendo la decisione adottata nei suoi confronti o, nel caso in cui l’istituzione o organo dell’Unione non si fosse pronunciato entro il termine impartito, poteva essere presentato ricorso in carenza ai sensi dell’art. 265 TFUE avente ad oggetto tale omissione¹⁴.

La procedura così descritta soffriva tuttavia di diversi limiti¹⁵. Innanzitutto, l’ambito *ratione materiae* del riesame interno risultava estremamente circoscritto. In primo luogo, esso riguardava i soli atti

¹¹ Art. 2, par. 1, lett. g).

¹² L’art. 10, paragrafi 2 e 3 prevedevano che: “1. L’istituzione o l’organo comunitario di cui al paragrafo 1 esamina tale richiesta a meno che essa sia chiaramente infondata. Non appena possibile, e comunque entro dodici settimane dal ricevimento della richiesta, l’istituzione o l’organo comunitario risponde per iscritto adducendo le sue motivazioni.

3. Qualora, nonostante la dovuta diligenza, l’istituzione o l’organo comunitario non sia in grado di agire a norma del paragrafo 2, non appena possibile, e in ogni caso entro i termini di cui al suddetto paragrafo, detta istituzione o detto organo comunitario informa l’organizzazione non governativa che ha formulato la richiesta dei motivi di impedimento e di quando intende porvi rimedio”.

¹³ Art. 12, par. 1.

¹⁴ Art. 12, par. 2.

¹⁵ Sui limiti della precedente disciplina del regolamento di Aarhus, si veda, tra gli altri, G. C. LEONELLI, *A Threefold Blow to Environmental Public Interest Litigation: The Urgent Need to Reform the Aarhus Regulation*, in *European Law Review*, 2020, pp. 324-347; G. J. HARRYVAN, *Internal Review of EU Environmental Measures. It’s True: Baron van Munchausen Doesn’t Exist! Some Remarks on the Application of the So-Called Aarhus Regulation*, in *Review of European Administrative Law*, 2010, pp. 53-63.

amministrativi, ad esclusione quindi degli “atti adottati dalle istituzioni o dagli organi comunitari nell’esercizio del potere [...] legislativo”, nonché delle “procedure di inchiesta nelle quali le istituzioni o gli organi comunitari agiscono in qualità di organi di controllo amministrativo ai sensi delle disposizioni del trattato”¹⁶. In secondo luogo, l’atto oggetto di riesame doveva essere a “portata individuale”. Rispetto alla definizione di tale requisito, nessuna indicazione era contenuta all’interno del regolamento di Aarhus, rendendo il significato di tale nozione difficile da delimitare. La Corte, riprendendo quanto già affermato rispetto all’impugnazione degli atti normativi dell’Unione¹⁷, aveva chiarito *a contrario* che è esclusa dall’ambito di applicazione del riesame una misura di portata generale, la quale “si applica a situazioni determinate oggettivamente e spiega i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto”¹⁸. Tale condizione aveva quindi determinato le maggiori limitazioni all’accesso al riesame interno, in quanto in una materia quale quella relativa al diritto ambientale, ove le ONG spesso agiscono a tutela dell’interesse pubblico¹⁹, risultava difficile che il requisito della portata individuale dell’atto fosse integrato²⁰.

¹⁶ Considerando n. 11 e art. 2, par. 2.

¹⁷ Si vedano, *ex multis*, sentenze della Corte del 15 gennaio 2002, causa C-171/00 P, *Libéros c. Commissione*, punto 28, e del 21 novembre 1989, causa C-244/88, *Usines coopératives de déshydratation du Vexin e a. c. Commissione*, punto 13.

¹⁸ Sentenza del Tribunale del 27 settembre 2018, causa T-12/17, *Mellifera*, punti 54 e 55. Si veda anche COM (2020) 642fin., del 6 settembre 2006, proposta di regolamento, ove la Commissione afferma espressamente che “La proposta amplia il novero dei casi in cui le ONG possono chiedere un riesame amministrativo. Laddove al momento ciò è possibile solo per gli atti di «portata individuale» (*vale a dire direttamente rivolti a qualcuno, o i cui effetti interessano una persona identificabile*), in futuro le ONG potranno anche chiedere il riesame di atti amministrativi di “portata generale” (corsivo aggiunto).

¹⁹ Sentenza della Corte del 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Trianel*, punto 46. Si vedano anche le conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston, del 12 ottobre 2017, causa C-664/15, *Protect Natur*, punto 77, nelle quali l’Avvocato generale ha affermato, in maniera evocativa, che “[l]’ambiente naturale appartiene a tutti noi e della sua protezione siamo responsabili collettivamente. La Corte ha riconosciuto che il diritto ambientale dell’Unione riguarda, per la maggior parte, l’interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali. Non possono comparire in giudizio né l’acqua né i pesci che vi nuotano. Analogamente, gli alberi non sono legittimati ad agire”.

²⁰ Si vedano le conclusioni dell’Avvocato generale Jääskinen, dell’8 maggio 2014, cit., punto 129, nelle quali si dà conto che “la portata assai limitata delle contestazioni

In terzo luogo, tale atto doveva essere produttivo di “effetti esterni e giuridicamente vincolanti”, criterio interpretato dalla Corte in maniera analoga a quanto previsto per l'impugnazione degli atti dell'Unione, i quali devono essere destinati “a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”²¹. Infine, l'atto doveva essere stato adottato (o avrebbe dovuto essere adottato) “nell'ambito del diritto ambientale” o “ai sensi del diritto ambientale”²². Tale requisito era chiarito dall'art. 2, par. 1, lett. f) del regolamento di Aarhus, il quale precisava che con “diritto ambientale” si intendeva “la normativa comunitaria che, a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, stabiliti nel trattato: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale”.

Le condizioni anzidette avevano determinato non solo uno scarso utilizzo del rimedio da parte delle ONG ma, anche nelle ipotesi in cui era stata presentata domanda di riesame, i requisiti richiesti si erano tradotti, di fatto, in una restrizione all'accesso a tale strumento di tutela²³. A ciò si aggiunga che, rispetto all'ambito *ratione personae*, il

vertenti su violazioni del diritto dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento di Aarhus è stata confermata in udienza dalla Commissione, che ha fornito, non senza difficoltà, un solo esempio di applicazione concreta della procedura di riesame, ossia l'autorizzazione all'immissione in commercio di un OGM. È giocoforza constatare, del resto, che il settore degli OGM nonché l'immissione sul mercato dei prodotti chimici conformemente al regolamento REACH sembrano costituire l'ambito principale in cui la procedura di riesame trova effettivamente applicazione. La prassi della Commissione conferma così l'interpretazione restrittiva del regolamento di Aarhus”.

²¹ Si veda, ad esempio, sentenza del Tribunale del 27 gennaio 2021, causa T-9/19, *ClientEarth c. BEI*, punti 152 e 153.

²² Rispettivamente, art. 2, par. 1, lett. g) e art. 10, par. 1.

²³ SWD (2019) 378fin., del 10 ottobre 2019, Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. Nel report della Commissione si dà atto, in particolare, che dall'entrata in vigore del regolamento, le domande di riesame presentate alla Commissione sono state solo 43, 29 delle quali ritenute inammissibili in quanto, per la maggioranza dei casi, non era stato ritenuto integrato il requisito dell'atto a portata individuale. A seguito della riforma del regolamento di Aarhus sono presentate alcune domande di riesame da parte di associazioni di tutela ambientale, consultabili online:

regolamento di Aarhus assicurava l'accesso al riesame interno alle sole ONG che integrassero i requisiti cumulativi di cui all'art. 11 del regolamento stesso, segnatamente il fatto che “a) sia una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; b) abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; c) sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo di cui alla lettera b); d) l'oggetto della richiesta di riesame interno rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività”.

In tale contesto, il regolamento di Aarhus era stato considerato dal comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus (“ACCC”²⁴) eccessivamente restrittivo e incompatibile con tale Convenzione²⁵. I problemi riscontrati dal comitato riguardavano, in particolare, l'ambito di applicazione personale²⁶ e materiale²⁷ del riesame interno.

La Corte di giustizia, nella sua giurisprudenza²⁸, aveva escluso che l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus avesse il carattere di sufficiente chiarezza e precisione per poter produrre effetti diretti e

www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/requests-for-internal-review-under-the-aarhus-regulation/.

²⁴ Aarhus Convention Compliance Committee.

²⁵ Si vedano i Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part I) concerning compliance by the European Union, del 24 agosto 2011, e Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, del 17 marzo 2017 (reperibile online: www.unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union).

²⁶ Si veda ACCC/C/2008/32 findings (Part II), cit., punto 93: “The Committee notes that article 9, paragraph 3, may not be used to effectively bar almost all members of the public from challenging acts and omissions. The term “members of the public” in the Convention includes, but is not limited to, NGOs. It follows that, by barring all members of the public except NGOs meeting the criteria of its article 11, the Aarhus Regulation fails to correctly implement article 9, paragraph 3”.

²⁷ Il comitato si era soffermato sulla “portata individuale dell'atto”, nonché sul legame caratterizzato con il diritto ambientale e sulla tipologia di effetti giuridici che l'atto è destinato a produrre. Si veda SWD (2019) 378fin., cit., p. 18 ss.

²⁸ Sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, punti 52 ss.; sentenza della Corte dell'8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, punti 41 e 47; sentenza *Mellifera*, cit., punti 78 ss. Su questo aspetto, si veda C. PITEA, *Il caso Mellifera dinanzi alla Corte di giustizia e l'accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: prime considerazioni in una prospettiva internazionalistica*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2020, pp. 817-829.

costituire così parametro di legittimità degli atti di diritto derivato dell’Unione. In particolare, nella sentenza *Stichting Natuur*²⁹, la Corte di giustizia era stata adita a seguito di impugnazione di una sentenza del Tribunale con la quale quest’ultimo aveva annullato due decisioni adottate dalla Commissione per contrasto con l’art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, disposizione che il Tribunale aveva ritenuto produttiva di effetti diretti. Le decisioni della Commissione oggetto di impugnazione avevano infatti dichiarato irricevibili le domande di riesame presentate da due fondazioni a tutela dell’ambiente, a motivo che l’atto oggetto della richiesta di riesame non costituiva un “atto amministrativo” ai sensi del regolamento di Aarhus. La Corte di giustizia, tuttavia, ha annullato la sentenza del Tribunale, ritenendo che l’art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non contenesse “alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso idoneo a disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli”³⁰. Secondo la Corte, solo “i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale” sono titolari dei diritti sanciti dall’art. 9, par. 3, e, pertanto, “tale disposizione è subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all’intervento di un atto ulteriore”³¹.

In tale contesto, era stata pertanto avvertita la necessità da parte delle istituzioni dell’Unione³² di procedere alla riforma del regolamento di Aarhus. Questa esigenza ha trovato riscontro nella proposta presentata dalla Commissione il 14 ottobre 2020³³ che ha dato avvio

²⁹ Sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, cause riunite C-404/12 P e C-405/12 P, *Stichting Natuur*. Per un commento alla sentenza, si veda, *ex multis*, G. GARÇON, *Limits of NGO Rights to Invoke Access to Justice under the Aarhus Convention*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, pp. 458-469

³⁰ *Ibidem*, punto 47.

³¹ *Ibidem*.

³² Decisione (UE) 2018/881 del Consiglio, del 18 giugno 2018, che invita la Commissione a presentare uno studio sulle opzioni dell’Unione per rispondere alle conclusioni del comitato di controllo dell’osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2008/32 e, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifichi il regolamento (CE) n. 1367/2006. Il Parlamento europeo aveva richiesto la modifica del regolamento di Aarhus nelle risoluzioni del 15 novembre 2017 su un piano d’azione per la natura, i cittadini e l’economia, del 16 novembre 2017 sul riesame dell’attuazione delle politiche ambientali dell’UE e del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal europeo*.

³³ COM (2020) 642fin., cit.

all'iter legislativo e ha portato all'adozione, il 6 ottobre 2021, del già citato regolamento 2021/1767.

Le principali novità introdotte da tale regolamento, e che saranno oggetto di specifica trattazione nei prossimi paragrafi, riguardano, da un lato, l'oggetto del riesame, che ora comprende "qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale"³⁴. Dall'altro lato, le modifiche attengono anche ai soggetti legittimati a proporre domanda di riesame, che non sono più solamente le ONG ma anche "altri membri del pubblico" i quali, ove soddisfino i criteri enunciati nel regolamento, hanno "il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo"³⁵. Altre modifiche hanno poi riguardato sia la proroga dei termini, sia le modalità di svolgimento della procedura di riesame³⁶.

È quindi opportuno domandarsi se tali interventi legislativi possano garantire, a differenza della precedente disciplina, una tutela effettiva in materia ambientale, soprattutto nel rapporto con l'ulteriore via, di tipo giudiziale, a disposizione delle persone fisiche o giuridiche costituita dal ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE.

3. Come già accennato, il riesame interno degli atti amministrativi va ad integrare, in ambito ambientale, il sistema di tutela giurisdizionale previsto dai Trattati. In particolare, il riesame interno si pone quale rimedio, di natura amministrativa, a disposizione dei privati finalizzato a contestare la legittimità procedurale e sostanziale di un atto non legislativo dell'Unione che abbia determinate caratteristiche³⁷. Esso è quindi uno strumento ulteriore che si affianca al rimedio giudiziale

³⁴ Art. 1, par. 1, lett. g), regolamento 2021/1767.

³⁵ Art. 1, par. 2, lett. a), regolamento 2021/1767.

³⁶ Art. 1, par. 2, lett. a e b), regolamento 2021/1767.

³⁷ Si veda il considerando n. 15 del regolamento 2021/1767, che recita "[l]'ambito di applicazione del procedimento di riesame a norma del regolamento (CE) n. 1367/2006 dovrebbe includere la legittimità sostanziale e procedurale dell'atto impugnato."

previsto dall’art. 263 TFUE, nei confronti del quale il riesame interno dovrebbe concorrere³⁸ a colmare le lacune esistenti nell’accesso alla giustizia per i privati in materia ambientale.

Se alla luce di quanto detto, siffatto obiettivo non era stato raggiunto sulla base della precedente disciplina, è opportuno interrogarsi su tale aspetto a seguito delle modifiche apportate al regolamento di Aarhus.

Un primo elemento attraverso il quale valutare l’effettività della tutela offerta ai singoli in materia ambientale attiene all’oggetto di tale riesame che, a seguito delle novità introdotte, riguarda “qualsiasi atto non legislativo adottato da un’istituzione o da un organo dell’Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale”³⁹.

Per quanto riguarda l’ampliamento agli atti non legislativi anche a portata generale, tale modifica è intervenuta proprio a fronte del fatto che la limitazione agli “atti a portata individuale” presente nella precedente disciplina era stata il principale motivo di non ammissibilità delle richieste di riesame interno presentate dalle ONG impegnate a tutela dell’ambiente. La definizione di tale nozione non è tuttavia contenuta nel regolamento, ma si può ritenere che debba essere interpretata, come emerge dalla proposta della Commissione⁴⁰, tenendo conto di quanto previsto dall’art. 263 TFUE e, in particolare, dal suo par. 4 come modificato a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Infatti, in base a tale disposizione, possono essere ora oggetto di impugnazione da parte delle persone fisiche o giuridiche anche “gli atti regolamentari [...] che non comportano alcuna misura d’esecuzione”. A questo riguardo, la nozione di “atto regolamentare” è stata interpretata dalla Corte di giustizia come riferita a “tutti gli atti non legislativi di portata generale”⁴¹. Tuttavia, a differenza degli atti cui si riferisce la disposizione contenuta nel Trattato, gli atti oggetto di riesame interno potranno comportare delle misure di esecuzione, sia da

³⁸ Insieme al rinvio pregiudiziale di validità ai sensi dell’art. 267 TFUE e all’eccezione di invalidità di cui all’art. 277 TFUE.

³⁹ La definizione di “atto amministrativo”, come modificata, è contenuta nell’art. 1, par. 1, lett. a), del regolamento 2021/1767.

⁴⁰ COM (2020) 642 fin., cit., punto IV.

⁴¹ Sentenza della Corte del 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Montessori*, punti 23 e ss.; si veda anche sentenza della Corte del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit*, punti 58-61.

parte degli Stati membri, sia da parte dell'Unione. Infatti, sebbene tale limitazione fosse stata prevista all'interno della proposta della Commissione anche per gli atti oggetto di riesame⁴², essa è stata successivamente abbandonata durante l'iter legislativo. Questo determina un ambito di applicazione materiale più esteso rispetto a quello del ricorso per annullamento presentato sulla base della terza ipotesi contemplata dall'art. 263, par. 4, TFUE. Invece, ove l'oggetto del riesame interno sia un atto non legislativo "a portata individuale", troveranno applicazione le stesse limitazioni già menzionate in precedenza.

In relazione agli effetti giuridici che l'atto è destinato a produrre, il regolamento di Aarhus prevede ora che esso debba avere "effetti giuridici ed esterni", venendo meno la precisazione contenuta nella precedente disciplina del 2016 che indicava la necessità che l'atto in questione producesse effetti "giuridicamente vincolanti". Tuttavia, l'attuale formulazione del considerando n. 11 richiama espressamente la giurisprudenza della Corte rispetto agli atti impugnabili ai sensi dell'art. 263 TFUE e precisa che "[g]li atti preparatori, le raccomandazioni, i pareri e altri atti non vincolanti che non producono effetti giuridici nei confronti di terzi e che quindi non possono essere considerati aventi effetti esterni, in conformità della giurisprudenza della CGUE, non dovrebbero pertanto essere considerati alla stregua di atti amministrativi ai sensi del regolamento (CE) n. 1367/2006". In questo modo, vengono assicurate sia una sostanziale continuità con quanto previsto dalla precedente disciplina sia la coerenza con l'interpretazione costante della Corte circa le caratteristiche degli atti impugnabili ai sensi dell'art. 263 TFUE⁴³.

Infine, perché un atto possa essere oggetto di riesame, esso deve poter configurare una violazione del diritto ambientale, nozione la cui definizione è invece rimasta immutata rispetto a quella contenuta nella precedente disciplina. I considerando 9 e 10 del regolamento di Aarhus,

⁴² COM (2020) 642fin., cit., punto IV a).

⁴³ Per una lettura diversa della disposizione rispetto al requisito degli effetti vincolanti, si veda I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG*, cit., p. 17 e ss. In base a tale lettura, l'assenza di un riferimento esplicito alla parola "vincolante" comporterebbe "un ampliamento della possibilità di riesame per gli atti di *soft law*, i quali possono avere – in linea di principio – un impatto negativo sulla tutela dell'ambiente, pur senza essere strettamente vincolanti per i destinatari" (p. 18).

come recentemente modificati, forniscono alcune indicazioni circa l'interpretazione di tale requisito. In particolare, ciò che rileva sono gli *effetti* che l'atto amministrativo potrebbe produrre. È, in particolare, necessario “valutare se tali disposizioni possano incidere negativamente sul raggiungimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale elencati all'art. 191 TFUE”. Pertanto, gli atti oggetto di riesame non saranno più, come prevedeva la normativa precedente, solo quelli adottati “nell'ambito del diritto ambientale” o “ai sensi del diritto ambientale”, ma potranno comprendere anche atti “adottati per attuare politiche diverse dalla politica dell'Unione in materia ambientale”⁴⁴. In assenza, per il momento, di chiarimenti interpretativi da parte della Corte, l'aspetto che rimane più incerto riguarda la modalità di valutazione degli effetti “potenzialmente negativi” dell'atto amministrativo rispetto al diritto ambientale e l'onere della prova che spetterà alle persone fisiche o giuridiche che abbiamo presentato domanda di riesame interno⁴⁵.

Da quanto detto finora, emerge come le modifiche introdotte al regolamento di Aarhus vadano nel senso di ampliare l'accesso al riesame interno degli appartenenti alla società civile. Pur richiamando, almeno in parte, l'interpretazione fornita dalla Corte rispetto ai requisiti per l'impugnazione degli atti dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE, la nuova disciplina sembra tuttavia “emanciparsi” dalle caratteristiche che contraddistinguono tale rimedio, delineando una via alternativa per le persone fisiche e giuridiche per accedere alla tutela in materia ambientale.

Peraltro, il rischio di un “allineamento” del riesame interno rispetto a quanto previsto per il ricorso di cui all'art. 263 TFUE sembra non presentarsi neanche riguardo alla legittimazione degli “altri membri del pubblico”. Va innanzitutto rilevato come non vi siano modifiche rispetto alla disciplina prevista per le ONG. Le associazioni e organizzazioni dovranno quindi dimostrare di integrare i requisiti già

⁴⁴ Considerando n. 10, regolamento 1367/2021.

⁴⁵ Considerando n. 14, regolamento 1367/2021 il quale indica che “le organizzazioni non governative impegnate a favore dell'ambiente o altri membri del pubblico che chiedono il riesame interno di un atto amministrativo sono tenuti, nell'espone i motivi della richiesta di riesame, a indicare gli elementi di fatto o gli argomenti di diritto sostanziali che possono far sorgere dubbi plausibili, ossia seri”.

enunciati all'art. 11, par. 1, del regolamento di Aarhus. Nell'ambito dell'impugnazione degli atti dell'Unione, invece, l'interpretazione fornita dalla Corte ai requisiti per riconoscere la legittimazione ad agire delle associazioni di tutela dell'ambiente è sempre apparsa molto restrittiva. Al di là delle ipotesi di impugnazione di atti che siano adottati “nei loro confronti” ai sensi dell'art. 263, par. 4, prima ipotesi, TFUE, la Corte ha sempre ritenuto di applicare i criteri elaborati sin dalla sentenza *Plaumann*⁴⁶, e ora previsti dall'art. 263, par. 4, seconda ipotesi TFUE, richiedendo che le associazioni e ONG di tutela dell'ambiente siano “direttamente e individualmente” riguardate dall'atto dell'Unione che intendevano impugnare. In particolare, in riferimento alle associazioni di tutela dell'ambiente, la Corte ha ritenuto integrati i criteri e ammesso la ricevibilità dei ricorsi presentati da tali soggetti in almeno tre fattispecie tipiche, che tuttavia appaiono difficilmente soddisfatte, ovvero: “a) quando una disposizione di natura normativa riconosca espressamente alle associazioni professionali una serie di facoltà di carattere procedurale [...]; b) quando l'associazione rappresenti gli interessi di imprese che, a loro volta, siano legittimate ad agire [...]; c) quando l'associazione sia identificata per il pregiudizio arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare in quanto la sua posizione di negoziatrice sia stata pregiudicata dall'atto di cui è richiesto l'annullamento [...]”⁴⁷. Peraltro, l'art. 263, par. 4, terza ipotesi, TFUE, introdotto a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, non ha determinato un cambiamento incisivo nella legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche, anche a causa dell'interpretazione restrittiva fornita dalla Corte alla nozione di “atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione”⁴⁸.

⁴⁶ Sentenza della Corte del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*. La (storica) espressione coniata dalla Corte in tale sentenza prevede che “[c]hi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda 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”.

⁴⁷ Ordinanza del Tribunale del 30 settembre 1997, causa T-122/96, *Federolio c. Commissione*, punto 61. Si veda anche sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, *Greenpeace*, punto 27 ss.

⁴⁸ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte del 3 dicembre 2020, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale*, punti 30 ss. Sullo scarso impatto delle modifiche

Appaiono invece più oscuri i requisiti introdotti dalle modifiche al regolamento di Aarhus per gli “altri membri del pubblico”. Il nuovo art. 11, par. 1 bis, precisa infatti che gli altri membri del pubblico potranno presentare domanda di riesame in due ipotesi. La prima richiede che essi dimostrino “un pregiudizio dei loro diritti causato dalla presunta violazione del diritto ambientale dell’Unione e che, diversamente dal pubblico in generale, [siano] direttamente interessati da tale pregiudizio”. La seconda ipotesi, invece, richiede che gli altri membri del pubblico dimostrino “che la richiesta è giustificata da un interesse pubblico sufficiente ed è sostenuta da almeno 4000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno cinque Stati membri, con almeno 250 membri del pubblico provenienti da ciascuno di tali Stati membri”.

In entrambi i casi, la disposizione, come modificata, precisa poi che i membri del pubblico, ove presentino domanda di riesame, debbano essere rappresentati da una ONG che soddisfi i requisiti di cui all’art. 11, par. 1, del regolamento o “da un avvocato abilitato a patrocinare dinanzi a un tribunale di uno Stato membro”⁴⁹.

Soffermandosi in particolare sulla prima ipotesi, va innanzitutto sottolineato che tale previsione si applicherà a decorrere dal 29 aprile 2023⁵⁰. Tuttavia, è possibile formulare alcune considerazioni circa i due requisiti previsti, segnatamente che gli altri membri del pubblico siano tenuti a dimostrare un “pregiudizio dei loro diritti causato dalla presunta violazione del diritto ambientale” e che siano “direttamente interessati”, rispetto al pubblico in generale, da tale pregiudizio.

Per quanto riguarda il pregiudizio di un loro diritto, il considerando n. 18 del regolamento specifica che “i membri del pubblico dovrebbero dimostrare una violazione dei loro diritti”, e ciò può includere “una restrizione o un ostacolo ingiustificato di tali diritti”. Tale requisito, che riprende quanto previsto dall’art. 9, par. 2, della Convenzione di Aarhus⁵¹, aveva già fatto la sua comparsa in un emendamento adottato

intervenute a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si veda *ex multis* M. ELIANTONIO, *Towards an ever dirtier Europe? The restrictive standing of environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, pp. 69-85.

⁴⁹ Art. 1, par. 3, lett. b), regolamento 1767/2021.

⁵⁰ Art. 2, regolamento 2021/1767.

⁵¹ L’art. 9, par. 2, della Convenzione di Aarhus si riferisce però ai ricorsi volti a contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni

in prima lettura dal Parlamento europeo in relazione alla proposta di regolamento del 2006 della Commissione, il quale prevedeva che “[i] membri del pubblico che vantino un interesse sufficiente o facciano valere la violazione di un diritto hanno la facoltà di presentare una richiesta di riesame interno [...]”⁵². Questa previsione, che ora trova, in una formulazione leggermente differente, la sua definitiva collocazione all’interno del regolamento di Aarhus, si discosta quindi dalla giurisprudenza della Corte relativa alla legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche, e va al di là della logica del “direttamente e individualmente” interessato.

Infatti, il considerando n. 19 precisa che “[i] membri del pubblico non sono tenuti a dimostrare di essere direttamente e individualmente interessati ai sensi dell’art. 263, par. 4, TFUE, come interpretato dalla CGUE”. Tuttavia, “allo scopo di evitare che i membri del pubblico abbiano il diritto incondizionato di chiedere un riesame interno («actio popularis»), che non è richiesto a norma della convenzione di Aarhus, essi dovrebbero dimostrare di essere *direttamente interessati rispetto al pubblico in generale*, per esempio nel caso di una minaccia imminente alla propria salute e sicurezza, o di pregiudizio causato a un diritto spettante ai sensi della legislazione dell’Unione, derivante dalla presunta violazione del diritto ambientale [...]”⁵³. La nozione di “direttamente interessato rispetto al pubblico in generale”, pur non definita dal regolamento⁵⁴, non sembra quindi iscriversi nella giurisprudenza costante della Corte relativa al requisito di “direttamente riguardato” ai sensi dell’art. 263, par. 4, seconda e terza ipotesi, TFUE⁵⁵. Tale nozione sembra richiamare anche la definizione di

soggetti alle disposizioni dell’articolo 6 (relativo alla partecipazione del pubblico alle decisioni su specifiche attività) e ad altre pertinenti disposizioni della convenzione.

⁵² A5/2004/190 del 19 marzo 2004, posizione del Parlamento europeo in prima lettura, emendamento n. 29.

⁵³ Considerando n. 19 del regolamento 2021/1767.

⁵⁴ I riferimenti contenuti nella nota 16 del regolamento 2021/1767 ad alcune pronunce della Corte non chiariscono cosa debba intendersi con “direttamente interessato rispetto al pubblico in generale”. Le sentenze citate fanno riferimento alla nozione di “direttamente interessato”, senza tuttavia definirla, nel contesto di rinvii pregiudiziali di interpretazione di alcune direttive in materia ambientale.

⁵⁵ Si veda quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Montessori*, cit., secondo la quale “[s]econdo costante giurisprudenza della Corte, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev’essere direttamente interessata dalla decisione

“individualmente interessato”, ma in una declinazione diversa da quella tradizionalmente fornita e applicata dalla Corte. Infatti, il requisito in parola riporta alla mente quanto affermato dall’Avvocato generale Jacobs nelle conclusioni rese nella causa *Unión de Pequeños Agricultores*, il quale aveva ritenuto che un soggetto potesse essere considerato individualmente riguardato da un atto comunitario “nel caso in cui, in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, *tale atto pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi*”⁵⁶. In tale logica, non seguita dalla Corte⁵⁷, l’attenzione era quindi rivolta agli effetti della norma dell’Unione, ed era il pregiudizio che il privato potesse subire o avesse subito a causa della stessa a distinguerlo dalla generalità degli altri soggetti interessati.

In ogni caso, da quanto detto, emerge come le modifiche introdotte al regolamento di Aarhus appaiono, nel complesso, un passo in avanti nell’assicurare l’effettiva tutela dei privati in materia ambientale, andando a compensare le rigide condizioni previste per l’impugnazione degli atti dell’Unione da parte delle persone fisiche e giuridiche ai sensi dell’art. 263, par. 4, TFUE, come interpretate dalla Corte.

4. La procedura di riesame interno, sebbene rappresenti un rimedio con caratteristiche che sembrano ora aver acquisito una propria “autonomia” rispetto alle condizioni previste per l’impugnazione degli atti dell’Unione, rimane comunque strettamente collegata a tale ultimo rimedio. L’art. 12 del regolamento di Aarhus prevede infatti al suo paragrafo 1, rimasto immutato a seguito delle modifiche legislative, che “[l]’organizzazione non governativa che ha formulato la richiesta di riesame interno [...] può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato”. Mentre il successivo

oggetto del ricorso, requisito previsto all’articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, dall’altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell’Unione, senza intervento di altre norme intermedie” (punto 42).

⁵⁶ Conclusioni dell’Avvocato generale Jacobs, del 21 marzo 2002, causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*, punto 60.

⁵⁷ Sentenza della Corte del 25 luglio 2002, causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*.

par. 2, dell'art. 12, è stato modificato prevedendo la possibilità per le ONG e gli altri membri del pubblico di proporre ricorso in carenza qualora l'istituzione o l'organo non proceda, entro i termini previsti dal regolamento, all'esame della domanda.

Il par. 1 della disposizione in parola, come detto, non è stato modificato rispetto alla precedente formulazione e ha mantenuto pertanto il riferimento alle sole ONG, ma non anche agli altri membri del pubblico. Tuttavia, le medesime considerazioni che saranno svolte nella presente sezione sembrano potersi applicare anche a questi ultimi.

Nel caso in cui la domanda di riesame sia rigettata dalle istituzioni o organi dell'Unione, infatti, essa costituisce una decisione adottata nei confronti del soggetto che ha presentato la richiesta, il quale sarà quindi legittimato a impugnare tale atto ai sensi dell'art. 263, par. 4, prima ipotesi, TFUE. L'estensione dei soggetti legittimati così come le condizioni meno rigide per presentare domanda di riesame, introdotte a seguito delle modifiche apportate al regolamento di Aarhus, hanno quindi conseguenze anche rispetto al ricorso giudiziale successivo. Il regolamento di Aarhus infatti “not only created a new remedy, the administrative review, it also established a means whereby environmental NGOs could use the first limb of Article 263(4) TFEU”⁵⁸. Quindi, ove il soggetto sia legittimato a proporre domanda di riesame interno sulla base del regolamento di Aarhus, sarà anche di conseguenza legittimato ad agire ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE.

I due rimedi “combinati” sembrano quindi andare nel senso di assicurare un ampliamento dell'accesso al rimedio giudiziale per i privati, il quale è diretta conseguenza dell'ampliamento dell'accesso al rimedio di natura amministrativa. Tuttavia, tale ricostruzione incontra alcuni limiti derivanti dalla giurisprudenza della Corte.

Infatti, quest'ultima ha interpretato la portata del ricorso giudiziale in maniera restrittiva, limitando il suo sindacato alla sola legittimità della decisione che rigetta la richiesta di riesame interno, senza comprendere anche l'esame nel merito dell'atto all'origine di tale domanda⁵⁹. Inoltre, la Corte ha precisato che il ricorso non potrà essere

⁵⁸ SWD (2019) 378fin., cit., p. 20.

⁵⁹ Sentenza della Corte del 12 settembre 2019, causa C-82/17, *TestBioTech*, punto 38: “La domanda di riesame interno di un atto amministrativo è diretta quindi a far accertare l'asserita illegittimità o l'infondatezza dell'atto considerato. Il richiedente

fondato su motivi nuovi o elementi di prova che non compaiono nella domanda di riesame, “salvo privare il requisito relativo alla motivazione di una siffatta domanda, di cui all’art. 10, par. 1, del regolamento n. 1367/2006, del suo effetto utile e modificare l’oggetto del procedimento avviato con tale domanda”⁶⁰.

In definitiva, quindi, l’estensione dell’accesso alla giustizia assicurato alle persone fisiche o giuridiche attraverso il regolamento di Aarhus non sembra tradursi, in caso di impugnazione, in un rimedio che abbia ricadute significative sulla tutela richiesta dai singoli, i quali intendono contestare la legittimità, procedurale e sostanziale, dell’atto. Ciò è ulteriormente confermato dal fatto che il riesame interno è svolto dalla stessa istituzione o organo che ha adottato l’atto oggetto della domanda. La possibilità di impugnare non solo il rigetto della richiesta, ma anche l’atto interessato, infatti, avrebbe potuto assicurare maggiore tutela per i privati, garantendo un giudizio indipendente rispetto a quello della stessa istituzione che ha adottato l’atto oggetto di riesame.

5. Alla luce di quanto detto, emerge come le modifiche introdotte al regolamento di Aarhus rispetto all’accesso alla società civile alla giustizia in materia ambientale siano da accogliersi, nel loro complesso, positivamente. L’ampliamento dell’ambito di applicazione materiale e personale del riesame interno appare come un tentativo di superare i limiti derivanti dalla precedente disciplina e consentire così a tale rimedio di assumere carattere “autonomo” rispetto all’impugnazione di cui all’art. 263, par. 4, TFUE.

Tuttavia, se considerato invece in un’ottica “combinata” con il ricorso per annullamento, il riesame interno presenta ancora alcuni limiti che vanno ad incidere sull’effettività di tale rimedio rispetto alla tutela offerta alle persone fisiche o giuridiche. Infatti, l’estensione dell’accesso alla giustizia assicurato a tali soggetti attraverso il regolamento di Aarhus rischia di essere pregiudicato dall’ambito

può in seguito adire, conformemente all’articolo 12 del regolamento n. 1367/2006, in combinato disposto con l’articolo 10 di tale regolamento, il giudice dell’Unione proponendo un ricorso per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione o per sviamento di potere *avverso la decisione che rigetta in quanto infondata la richiesta di riesame interno*” (corsivo aggiunto).

⁶⁰ Sentenza *TestBioTech*, cit., punto 39.

oggettivo del ricorso in caso di impugnazione del rigetto, come interpretato dalla Corte di giustizia, sostanziandosi, in definitiva, come un rimedio incapace di avere ricadute significative sulla tutela richiesta dai singoli.

Tale ostacolo potrebbe essere superato assicurando anche l'esame della legittimità dell'atto amministrativo, a seguito di impugnazione della decisione di rigetto del riesame, in una vera e propria ottica di complementarità tra i due rimedi. Un siffatto risultato potrebbe peraltro essere raggiunto attraverso un *revirement* da parte della Corte della sua giurisprudenza relativa all'interpretazione dell'art. 12 del regolamento di Aarhus, in quanto la lettera della disposizione, come già ricordato, si limita a prevedere la possibilità di proporre "ricorso dinanzi la Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni dei Trattati".

Ciò, infatti, non andrebbe a modificare la logica sottostante il sistema giurisdizionale predisposto dai Trattati. Infatti, le preoccupazioni della Corte sembrano attenere al fatto che, aprendo alla possibilità di contestare anche la legittimità dell'atto amministrativo attraverso l'impugnazione della decisione negativa sul riesame interno, verrebbero aggirate le condizioni più restrittive per l'impugnazione degli atti dell'Unione previste dall'art. 263, par. 4, TFUE. Tuttavia, il regolamento di Aarhus, come detto, richiede che sia in ogni caso dimostrato un interesse qualificato sia da parte delle ONG, sia da parte degli altri membri del pubblico per presentare domanda di riesame, il quale, se soddisfatto, induce a poter ritenere integrati i presupposti della legittimazione a presentare ricorso alla Corte sulla base dell'art. 263, par. 4, prima ipotesi, TFUE.

In ogni caso, sembra difficile prevedere un allentamento, in via generale, dell'interpretazione restrittiva fornita dalla Corte rispetto ai requisiti per l'impugnazione degli atti dell'Unione da parte delle persone fisiche o giuridiche sulla scia delle modifiche apportate al regolamento di Aarhus. Potrebbe essere invece ipotizzabile un'apertura della Corte in questo senso nel perimetro applicativo di tale regolamento, proprio in virtù degli strumenti più favorevoli che quest'ultimo prevede. In questo modo, il regolamento di Aarhus non solo contribuirebbe ad ampliare l'accesso al riesame interno di natura amministrativa ma avrebbe anche un impatto sull'accesso al rimedio giudiziale per gli appartenenti alla società civile, in ambito ambientale.