



La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali

Alice Pisapia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ruolo delle associazioni per la tutela di interessi collettivi. – 3. La legittimazione processuale in ambito ambientale. – 4. L’ambito di tutela dei dati personali. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Come noto, la legittimazione ad agire consiste nella titolarità in capo a un soggetto – individuo, istituzione o ONG riconosciuta – del diritto di promuovere un’azione legale avanti ad un tribunale o altro organo indipendente e imparziale, costituendosi in giudizio al fine di tutelare un proprio diritto o, nel diritto processuale amministrativo, un interesse

* Ricercatrice di diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi dell’Insubria.

individuale o diffuso contestando la legittimità di un provvedimento o di un'omissione da parte di un'autorità pubblica. La legittimazione ad agire è, insieme all'interesse, una delle condizioni dell'azione processuale, prodromica e necessaria per far valere il diritto di accesso alla giustizia, garantito a livello dell'Unione dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (la Carta)¹. Il diritto dell'Unione europea riconosce quindi a chiunque il diritto fondamentale ad un ricorso effettivo dinanzi ad un tribunale per far rispettare i diritti soggettivi che lo stesso diritto dell'Unione gli conferisce². Il diritto di accesso alla giustizia è quindi costituito da molteplici aspetti declinati dalla giurisprudenza europea: il diritto ad un giudice indipendente e imparziale, il diritto a ricevere assistenza legale, ad essere rappresentati e difesi, il diritto all'accesso al patrocinio a spese dello Stato nel caso in cui non si possano sostenere le spese di un legale e, infine, il diritto ad ottenere una decisione definitiva entro un termine ragionevole³. Proprio il diritto a un ricorso effettivo ha costituito l'argomentazione, tra le altre, cardine fondante della struttura dell'ordinamento giuridico dell'UE basato sullo Stato di diritto⁴. Il principio di effettività ed efficacia della tutela giurisdizionale

¹ I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022; G. CANTILLO, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive de jure condendo*, in L. S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 271 ss.; G. D'AVINO, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale della Carta*, Napoli, 2019, p. 151 ss.; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2020, p. 506 ss.

² Il termine "tribunale" è nozione con un significato autonomo in diritto dell'Unione poiché le corti europee hanno sancito nelle rispettive pronunce i principi applicabili per stabilire se un organo giudicante possa essere qualificato come un tribunale, cioè, se sia effettivamente incaricato di svolgere una funzione giurisdizionale. Cfr. anche Corte giust., *Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali*, 5 dicembre 2009, punto 9.

³ Corte giust. 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, punti 37-42; 26 giugno 2007, C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, punto 31; 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB*, punto 59; 18 ottobre 2011, da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus e a.*, punti 49-57; 17 luglio 2014, C-169/14, *Sánchez Morcillo e Abril García*.

⁴ Corte giust. 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*. Al punto 95 della motivazione la Corte afferma: «... Infatti, l'articolo 47, primo comma, della Carta esige che ogni

è una delle nozioni portanti della giurisprudenza della Corte⁵, come noto, fondante appunto proprio del sistema giuridico complessivo dell'Unione⁶. Il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione prevede poi, oltre alle garanzie conferite dai Trattati ai cittadini, quelle riconosciute dagli ordinamenti nazionali in quanto obbligazioni degli Stati membri partecipanti alla comunità di diritto dell'Unione⁷. Al centro del sistema vi è quindi l'azione di annullamento ed in particolare le severe condizioni per i privati per esperire tale azione⁸. Sebbene centrale, l'argomentazione inerente a una privazione del diritto alla tutela giurisdizionale non è fino ad oggi servita alla Corte per accogliere un'interpretazione meno rigorosa dei criteri d'impugnazione previsti dall'art. 263, par. 4, TFUE per l'impugnazione delle parti private, noto come *Plaumann test*⁹.

individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati abbia diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. A tal riguardo, l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenze *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23; *Johnston*, 222/84, EU:C:1986:206, punti 18 e 19; *Heylens e a.*, 222/86, EU:C:1987:442, punto 14, nonché, *UGT-Rioja e a.*, da C-428/06 a C-434/06, EU:C:2008:488, punto 80)». Si veda inoltre sul punto lo studio V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2023, ref. PE 745.685, pp. 29-55.

⁵ Tra le altre si v. Corte giust. 16 maggio 1986, 222/84, *Johnston*, punto 18.

⁶ G.H. SCHERMERS, F.D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2001; G. VANDERSANDEN, *La protection juridictionnelle effective: une justice ouverte et rapide?*, in M. DONY, E. BRIBOSIA (eds.), *L'avenir du système juridictionnelle de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002, p. 119-154.

⁷ Corte giust. 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit*, punto 102. La giurisprudenza europea si è mostrata piuttosto rigida nei confronti degli Stati membri laddove rilevasse una mancata conformità con il rispetto del principio di garantire ai cittadini una tutela giurisdizionale effettiva.

⁸ A. ALBORS-LLORENS, *Private Parties in European Community Law. Challenging Community Measures*, Oxford, 1996.

⁹ In tal senso cfr. Corte giust. ord. 1° febbraio 2001, C-300/99 e C-388/99 P, *Area Cova e a.* Tra quelle del Tribunale, cfr. Trib. 15 settembre 1998, T-109/97, *Molkerei Großbraunschweig e Bene/Commissione*; 23 novembre 1999, T-173/98, *UPA*; 27 giugno 2000, T-172/98, *Salamander/Parlamento e Consiglio*. Si veda inoltre A. ARNULL, *The Action for Annulment: A case of Double Standards?*, in D. O'KEEFFE, A. BAVASSO (eds.), *Judicial review in the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 185; V. KRONENBERGER, P. DEJMEK, *Locus Standi of Individuals before Community Courts Under Article 230 (4) EC: Illusions and Disillusions after the Jégo-Quéré (T-177/01) and Union de Pequeños Agricultores (C-50/00) Judgments*, in *The European legal*

Il presente contributo si propone di svolgere qualche riflessione sul diritto fondamentale di accesso alla giustizia laddove, oggetto del contenzioso, siano interessi diffusi – pertanto per loro stessa natura sovraindividuali – e questi siano difesi da organizzazioni non governative o comunque da associazioni portatrici di tali interessi diffusi¹⁰, in particolare riflettendo sulle potenziali conseguenze nello sviluppo giurisprudenziale parallelo in materia ambientale e per quanto attiene la tutela dei dati personali a seguito dell'entrata in vigore del regolamento europeo n. 679/2016¹¹. Il primo settore, cioè l'ambiente,

forum: Forum iuris communis Europae, vol. 5, 2002, pp. 257-272; A. WARD, *Judicial Architecture at the Cross-Roads: Private Parties and Challenge to EC Measures Post – Jégo – Quéré*, in *CYELS*, vol. 4, 2001, p. 424.

¹⁰ Quando l'interesse diffuso trova un ente esponenziale che lo rappresenta assurge alla categoria di interesse collettivo. Per quanto attiene la definizione di interesse diffuso e la differenza tra interesse collettivo e diffuso cfr. V. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in *GI*, 1975, p. 49; A. CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, p. 79-143; M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1992; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 490; M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 23; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, p. 255; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso, ambiguità di una formula*, in *FI*, 1987, p. 15; F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976, p. 43 ss.; V. TROCKER, *voce Interessi collettivi e diffusi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1; V. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in *Studi in memoria di Salvatore Satta*, II, Padova, 1982, p. 1879. L'interesse viene qualificato come sovraindividuale con particolare riferimento alla categoria processuale della legittimazione a ricorrere distinguendolo dall'interesse individuale del singolo tipicamente caratterizzato da un carattere personale dell'interesse all'azione stessa. Il Consiglio di Stato, IV sez., nella sentenza del 9 gennaio 2014, n. 36 precisa che «in capo all'ente esponenziale, l'interesse diffuso, se omogeneo, in quanto comune ai rappresentati, si soggettivizza, divenendo interesse legittimo, nella forma di interesse collettivo, fermo restando che l'interesse diffuso è per sua natura indifferenziato, omogeneo, seriale». Storicamente la sentenza Cons. Stato, 9 marzo 1973, n. 253, in *FI*, 1974, p. 33, ha costituito un punto di riferimento nell'elaborazione giuridica degli interessi diffusi e della loro tutela giurisdizionale da parte della dottrina amministrativista.

¹¹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati

essendo considerato patrimonio comune è stato storicamente oggetto di una normativa europea dedicata per istituire un quadro comune di obblighi per le autorità pubbliche nonché di diritti per il pubblico¹². Nel 2017, la Commissione ha pubblicato una comunicazione della Commissione proprio per tutelare l'accesso alla giustizia in materia ambientale sancendo che tale diritto di accesso alla giustizia nel settore ambientale dovesse necessariamente riflettere gli interessi pubblici coinvolti¹³. Il secondo settore ovvero quello della tutela dei dati personali, in quanto diritto fondamentale, ha subito rilevanti modifiche con il sopra menzionato regolamento generale e si trova quindi oggi ad essere oggetto di nuove interpretazioni giurisprudenziali anche per quanto attiene i diritti fatti valere attraverso le associazioni di consumatori. Proprio attraverso la tutela dei dati personali sarebbe forse possibile addivenire ad un'interpretazione estensiva dei criteri di legittimazione che possano condurre ad un generale ampliamento dell'istituto. Infatti, per quanto vi siano disposizioni molto rigide sulla legittimazione ad agire avanti alla Corte di giustizia, tuttavia, analizzando le pronunce recenti della Corte stessa nei due ambiti indicati, giurisprudenza che pare estendere progressivamente il ruolo delle associazioni per la tutela degli interessi diffusi, è forse opportuno riflettere sul ruolo delle associazioni stesse quali ricorrenti non

personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

¹² M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, p. 734; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014; M. ONIDA, *L'Europa e l'ambiente*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *L'Europa dei diritti: la Corte di giustizia e i cittadini dell'Unione*, Roma, 2014, p. 215; C. GODT, *Enforcement and Environmental Law by Individuals and Interests Groups: Reconceptualizing Standing*, in *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, 2000, p. 79-105; K. TONNER, *Consumer Protection and Environmental Protection, Contradictions and Suggested Step Towards Integration*, in *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, 2000, p. 63-78; M. HEDEMANN ROBINSON, *EC Law, the Environment and Consumers: Addressing the Challenge of Incorporating an Environmental Dimension to Consumer Protection at Community Level*, in *Journal of Consumer Policy*, vol. 20, 1997, p. 1-43.

¹³ Comunicazione della Commissione, del 18 agosto 2017, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, 2017/C 275/01, e comunicazione della Commissione, del 14 ottobre 2020, Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri, COM(2020) 643 final.

privilegiati nel quadro giuridico dell'Unione come strumento di completamento per l'*enforcement* della normativa applicabile¹⁴. È inoltre necessario chiedersi se la sola possibilità di tutela giurisdizionale risieda nell'accesso al giudice europeo o se invece tale tutela sia demandata al giudice nazionale nei settori di analisi ivi proposto e, conseguentemente, in quale modalità essa sia effettivamente realizzata¹⁵.

Se la procedura d'infrazione costituisce l'elemento cardine di controllo pubblico da parte della Commissione, l'impugnazione avanti al giudice dell'Unione da parte delle associazioni per la tutela degli interessi diffusi può costituire uno strumento di pressione di *private enforcement* per il completamento del controllo e il conseguimento delle finalità prefissate dalla normativa europea. Come statuito dalla Commissione al punto 5 della predetta comunicazione «garantire che le persone fisiche e le ONG abbiano accesso alla giustizia ai sensi della convenzione di Aarhus non solo rispetta un impegno internazionale, ma è anche un mezzo importante per migliorare l'attuazione da parte degli Stati membri del diritto ambientale dell'Unione» senza che la Commissione debba, ogni volta, intervenire attraverso una procedura di infrazione¹⁶.

¹⁴ P. FATTORI, *La legittimazione attiva e passiva all'azione antitrust*, in L. F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Milano, 2020, pp. 373-380; A. POSTIGLIONE, *The role of judiciary in the implementation and enforcement of environment law*, Bruxelles, 2018, pp. 460-492.

¹⁵ Sul ruolo complementare nella tutela giurisdizionale tra rinvio pregiudiziale e ricorso per annullamento si v. R. BARATTA, *National Courts as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *LIEI*, vol. 38, n. 1, 2011, p. 317; A. BIONDI, *Rapports: European Court of Justice: Effectiveness Versus Efficiency: Recent Development on Judicial Protection in EC Law*, in *EPL*, vol. 6, n. 3, 2000, p. 311; C. MARTÍNEZ CAPDEVILA, *The Action For Annulment, The Preliminary Reference on Validity and the Plea of Illegality: Complementary or Alternative Means?*, in *YEL*, 2006, p. 451; T.M. MOSCHETTA, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso d'annullamento alla luce della "deroga TWD"*. Nota a commento della sentenza *Georgsmarienhütte*, in *EJ*, n. 2, 2019, p. 1-10; O. PORCHIA, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, p. 2311; P. IANUCCELLI, *La Corte di giustizia e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: Quousque Tandem?*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 281

¹⁶ Per un'analisi della genesi della Convenzione di Aarhus, si veda J. JENDROSKA, *Accès à la justice: remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union européenne*, in *Revue juridique de l'environnement*, numero speciale, 2009, p. 31-49.

Il fatto che «la cura dell'interesse pubblico generale sia rimessa all'amministrazione non toglie, tuttavia, che essa sia soggettivamente riferibile, sia pur indistintamente, a formazioni sociali, e che queste ultime, nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruitori del bene comune della cui cura trattasi. Le situazioni sono infatti diverse ed eterogenee: l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie; le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie invece incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici, e dunque la situazione giuridica della quale sono titolari è quella propria dell'interesse legittimo, id est, quella pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, correlata a un potere pubblico, che, sul versante processuale, si pone in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione»¹⁷.

Nel settore ambientale, la questione dell'accesso alla giustizia si presenta come tema ricco di spunti di riflessione in quanto l'interesse da tutelare non è evidentemente un interesse individuale, ma piuttosto un interesse diffuso e collettivo¹⁸. La Corte ha sottolineato come, per alcune caratteristiche non dissimili su tale profilo, anche la tutela dei dati personali assurge, almeno in parte, a tutela di un interesse collettivo¹⁹. Alcuni Stati membri, come per esempio il Belgio e l'Irlanda, nel quadro del diritto antidiscriminatorio o del diritto ambientale, consentono alle associazioni di presentare ricorso anche nei casi in cui non sia possibile identificare una vittima precisa attraverso

¹⁷ Cons. Stato, 11 dicembre 2019, n. 6, punto 4.1.

¹⁸ F. ROLANDO, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, cit., pp. 1219-1243; C. WARIN, *Individual rights and collective interests in EU law: three approaches to a still volatile relationship*, in *CMLR*, vol. 56, n. 2, 2019, pp. 463-487. Si veda, inoltre, sul punto la ricostruzione illustrata da S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *EJ*, n. 1, 2023, p. 149-172. Per quanto attiene l'interpretazione nel diritto nazionale cfr. F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 2015, p. 413; R. LEONARDI, *L'esclusione della legittimazione ad agire degli enti locali nell'azione risarcitoria in tema di danno ambientale: la negazione del "federalismo ambientale"*, in *Il Foro amministrativo TAR*, n. 9, 2013, p. 2925.

¹⁹ Corte giust. 28 aprile 2022, C-319/20, *Meta Platforms*, punti 42-47.

lo strumento delle azioni collettive²⁰. Il sistema giurisdizionale svedese, polacco e quello olandese riconoscono margini più ampi per il ricorso delle associazioni, anche nel settore del diritto del lavoro, dei consumatori e della tutela degli investimenti bancari²¹. Sostanzialmente la giurisprudenza, riconoscendo alle associazioni senza scopo di lucro legalmente riconosciute dal diritto interno degli Stati membri, una legittimazione attiva all'azione che generalmente spetta solo alla vittima o al suo rappresentante legale e che in ogni caso la disciplina processuale avanti al giudice dell'Unione prevede con criteri ben più rigidi, che sono apparsi forse troppo rigidi, ampliando le maglie interpretative dei criteri sanciti per il riconoscimento di tale legittimazione, mira a garantire il rispetto del diritto fondamentale di accesso alla giustizia²². Grazie alla sentenza *Meta Platforms* viene realizzato tale ampliamento, seppur con una portata puntuale *ratione materiae*, poiché in applicazione di una precisa disposizione regolatoria – l'art. 80 del regolamento generale sulla protezione dei dati – e intrecciando inoltre nel ragionamento giuridico della Corte la materia della concorrenza²³, arrivando così a garantire la tutela dei diritti sanciti

²⁰ Cfr. D. SICLARI, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 1, Milano, 2012, p. 404 ss.

²¹ Si veda sul punto M. ELIANTONIO, C. BAKES, T. SPRONKEN, *Standing up for your right(s) in Europe - A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts*, Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), agosto 2012, ref. PE 462.478. Si segnala che il sistema giurisdizionale olandese è il solo a conoscere una vera alternativa per le controversie inerenti agli interessi collettivi. Nei Paesi Bassi viene offerta una possibilità ad un'associazione che rappresenta gli interessi di coloro che hanno subito un danno di raggiungere un accordo stragiudiziale di risarcimento in nome e per conto degli individui danneggiati che potrà essere sottoposto per approvazione e convalida alla Corte d'Appello di Amsterdam diventando così vincolante per tutti i soggetti coinvolti desistendo così dalla risoluzione in via giudiziale.

²² I. ANRÒ, *Il caso Englaro di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo: un confronto con la Corte di giustizia delle Comunità europee circa la legittimazione ad agire delle associazioni a difesa dei diritti dell'uomo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2009; E. BIERNAT, *The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community*, Jean Monnet Working Paper n. 12, 2003, NYU School of Law, New York; M. ONIDA, *Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 29, n. 3-4, 2014, p. 441-449; S. VILLANI, *op. cit.*

²³ Sui rapporti tra diritto antitrust e protezione dei dati personali cfr. P. MANZINI, *Antitrust e privacy: la strana coppia*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, 2023, vol. V, p.

dal regolamento generale per la tutela dei dati personali «indipendentemente dalla violazione di specifici diritti di determinati interessati e da un mandato conferito da questi ultimi»²⁴.

2. Il ruolo delle associazioni per la tutela di interessi collettivi

La categoria degli interessi diffusi ricomprende tutti quegli interessi che, privi di un titolare individuale direttamente riguardato, sono comuni ad una collettività intesa nel suo complesso²⁵. Un interesse diffuso diviene interesse collettivo quando il gruppo che ne è portatore possiede un'organizzazione di tipo associativo che si configura come ente esponenziale²⁶. L'interesse diffuso è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse generale in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri. L'interesse diviene quindi suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività. Le ONG attraverso le loro attività di orientamento delle politiche di riferimento e di *lobby* sono soggetti rilevanti e peculiari da considerare poiché fortemente attive nel quadro giuridico dell'Unione in particolare con riferimento al dialogo interistituzionale durante il processo di adozione degli atti legislativi dell'Unione²⁷.

196 ss. e la sentenza ivi commentata Corte giust. 4 luglio 2023, C-252/21, *Meta Platforms e a. (Condizioni generali d'uso di un social network)*.

²⁴ *Meta Platforms*, sopra citata, punto 42.

²⁵ G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2020, pp. 10-25.

²⁶ Per la distinzione cfr. M.S. GIANNINI, *op. cit.*

²⁷ K. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *ELJ*, vol. 8, n. 1, 2002, p. 102; R. BENNETT, *Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation*, in *Political Studies*, vol. 47, n. 2, 1999, p. 240; P. BOUWEN, *Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access*, in *JEPP*, vol. 9, n. 3, 2002, p. 365; J. BUTLER, *Non-Governmental Organisation Participation in the EU Law-making Process: The Example of Social Non-governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council*, in *ELJ*, vol. 14, n. 5, 2008, p. 558; N.V. BURLINOVA, *The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy*, in *Journal of International Analytics*, vol. 13, n. 1, 2022, pp. 110-123; B. DRELICH-SKULSKA, M. DOMITER, *The European Union as a Platform for the European NGOs' Operations: Market Versus Democracy*, in *Eurasian Economic Perspectives*, 2020, pp. 155-167; M. ELIANTONIO,

Anche al fine di garantire costante legittimazione democratica all'attività del legislatore dell'Unione, il ruolo di collaborazione alle ONG è attribuito dallo stesso Trattato con la previsione dell'art. 11, par. 1, TUE, laddove sancisce che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione». Inoltre, conformemente a quanto disposto nel par. 2, «le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Conseguentemente, le molteplici comunicazioni della Commissione sul punto sottolineano l'importanza di includere le ONG nelle consultazioni e nei rapporti interistituzionali durante i negoziati per l'adozione degli atti europei²⁸. L'analisi quindi del *locus standi* delle associazioni, per quanto attenga un profilo strettamente processuale, coinvolge in realtà delle considerazioni che afferiscono al profilo di politica giudiziaria poiché, come sottolineato da autorevole dottrina la previsione di disposizioni uniformi sulle azioni collettive renderebbe più fluido il funzionamento del mercato interno²⁹.

Pur riconoscendo il ruolo potenzialmente cruciale attribuibile ai meccanismi di tutela degli interessi collettivi, il sistema dell'Unione

Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child'?, in *LIEI*, vol. 41, n. 3, 2014, p. 257 ss.; E. FASOLI, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, pp. 337-347; C. GODT, *Enforcement and Environmental Law by Individuals and Interests Groups: Reconceptualizing Standing*, in *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, n. 1, 2000, pp. 79-105; J. JANS, A. MARSEILLE, *The Role of NGOs in Environmental Litigation against Public Authorities: Some Observations on Judicial Review and Access to Court in the Netherlands*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 22, n. 3, 2010, pp. 373-390; G. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending*, in *YEL*, 2021, p. 230.

²⁸ Commission Discussion Paper, *The Commission and Non-Governmental Organisations, Building Stronger Partnerships*, 18 January 2000, COM(2000) final; Commission Communication, *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue-General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, 11 December 2002, COM(2002) 704 final; Commission Communication, *European Transparency Initiative: A Framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)*, 27 May 2008, COM(2008) 323 final.

²⁹ G. CONTALDI, *op. cit.*

non ha stimolato il coinvolgimento di soggetti terzi nel contenzioso, come invece l'ordinamento statunitense, attraverso le *class action*³⁰. Nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, infatti, come sottolineato in dottrina, le ONG possono prendere attivamente parte alle questioni innanzi alla Corte di giustizia in qualità di soggetti intervenienti *ex art. 40* dello Statuto se possono dimostrare di avere un interesse concreto alla soluzione della controversia pendente oppure, in casi piuttosto limitati, in qualità di ricorrenti³¹. Nel primo caso l'intervento del soggetto terzo deve essere basato esclusivamente sulla volontà dello stesso di prendere parte alla controversia perché concretamente interessato alla risoluzione dell'oggetto di causa e non sarà invece possibile nell'analisi del rinvio pregiudiziale per la natura non contenziosa di tale procedimento³². L'istanza di intervento per essere ammessa deve contenere nelle conclusioni l'adesione parziale o totale a quelle di una delle parti senza che possano essere sollevati motivi autonomi³³. La natura dell'intervento processuale del terzo è quindi intrinsecamente *ad adiuvandum* di una delle parti, non essendo in alcun modo sufficiente un interesse generico per la conclusione della controversia³⁴. La giurisprudenza, con interpretazione alquanto restrittiva, ha inoltre chiarito che l'interesse dell'associazione rappresentativa istante deve anche essere specifico per una determinata area geografica o tematica e non può riguardare in maniera generale la tutela dei mari, della flora o delle acque³⁵.

³⁰ R. CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Rivista di diritto processuale*, vol. 63, n. 5, 2008, p. 1218 ss.; G. CONTALDI, *op. cit.*

³¹ S. VILLANI, *op. cit.*, in particolare pp. 151-158.

³² K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2015, p. 826; F. PILI, *Art. 40 dello Statuto*, in A. AMALFITANO, C. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 196 ss.; M. TRISTAN, *La procédure en intervention devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *CDE*, vol. 49, n. 1, 2013, p. 77 ss.

³³ Trib. 9 giugno 2010, T-237/05, *Editions Odile Jacob/Commissione*, punto 36; 14 marzo 2013, T-587/08, *Fresh Del Monte Produce/Commissione*, punto 538.

³⁴ Trib. ord. 27 novembre 2013, T-462/12 R, *Pilkinton Group/Commissione*, punto 16.

³⁵ Cort giust. 6 ottobre 1982, 307/81, *Alusuisse/Consiglio e Commissione*, punto 8; Trib. 10 luglio 2000, T-54/00 R, *Federçion de Cofradias de Pescadores de Guipùzcoa/Consiglio*, punto 15; Trib., 7 luglio 2004, causa T-37/04 R, *Regiao autonoma dos Acores/Consiglio*, punto 33; ord. 8 settembre 2005, T-295/04, *ASAJA/Consiglio*, punto 31.

Inoltre, come anticipato le associazioni rappresentative possono, seppur in maniera estremamente limitata, contestare un atto delle istituzioni europee in qualità di ricorrenti non privilegiati avviando un ricorso in annullamento *ex art.* 263 TFUE. I requisiti per la legittimazione ad agire in questo caso sono contenuti al par. 4 dell'articolo e declinate dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla giurisprudenza *Plaumann*³⁶. Le condizioni ampiamente analizzate, criticate in dottrina e considerate già particolarmente restrittive per i ricorrenti non privilegiati – ovvero essere individualmente e direttamente riguardati – riflettono specifiche caratteristiche del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione. È stata ampiamente sottolineata la riluttanza di tale contenzioso ad ammettere i ricorsi privati per l'annullamento di atti delle istituzioni³⁷. Nel caso

³⁶ Corte giust. 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann*.

³⁷ Senza pretesa di completezza si segnalano G. AGRATI, *I limiti della formula Plaumann in tema di diritto ambientale: brevi note alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, in *EJ*, 23 maggio 2021; C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi) – Court of Justice of European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2021; A. ARNULL, *Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu*, in *CMLR*, vol. 38, n. 1, 2001, p. 7-52; M. C. BARUFFI, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001; M.C. BARUFFI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Guida al lavoro*, n. 5, 2010, pP. 44-49; S. M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *SIE*, 2008, p. 239; M. JAEGER, *L'accès des personnes physiques ou morales à la justice: les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinea, TFUE*, in AA.VV., *L'Europe des droits fondamentaux (Melanges en hommage à Albert Weitzel)*, Paris, 2013, pp. 121-125; K. JURIMAE, *Standing in State Aid Cases: What's the State of Play*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2010, vol. 9, n. 2, pp. 303-321; D. HANF, *Facilitating Private Applicants Access to the European Courts? On the Possible Impact of the CFI's Ruling in Jégo-Quéré*, in *GLJ*, vol. 7, n. 3, 2002, p. 1 ss.; L. HORNKOHL, *The CJEU dismissed the People's Climate Case as inadmissible: the limit of Plaumann is Plaumann*, in *European Law Blog*, 6 aprile 2021; K. LENAERTS, *The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, 1998, p. 591 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of individuals to the European Court of justice of the European Union under the new text of article 263, para. 4, TFEU*, in *RIDPC*, 2014, p. 923; C. SOBOTTA, *Species Protection in the Environmental Assessment – Assembling the Puzzle*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 10, n. 3, 2013, pp. 233-249; S. POLI, *The Legal Standing of Private Parties in the Area of State Aids after the Appeal in Commission v. Kronoply/Kronotex*, in *LIEI*, vol. 39, n. 1, 2012, p. 357-379; J.L. ROUIS, T. RONSE, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Paris-Bruxelles, 2005, pp. 67-81.

Greenpeace il Tribunale ha rifiutato di applicare il *Plaumann test* diversamente nel settore ambientale e la Corte ha confermato che le associazioni ambientali locali della Canarie dovevano comunque dimostrare di essere individualmente riguardate dalla decisione dello Stato spagnolo³⁸. Forse tali limitazioni dovrebbero oggi essere riviste in favore di un'estensione dei criteri di legittimazione che raggiungono invece la loro massima rigidità interpretativa laddove i ricorrenti sono portatori di un interesse collettivo poiché per loro stessa natura tali soggetti hanno obiettivi e interessi da tutelare appunto diffusi mentre i destinatari del regolamento oggetto d'impugnazione, anche senza una misura di esecuzione³⁹, devono dimostrare al contrario di appartenere ad un gruppo specifico di soggetti tale da soddisfare appunto la condizione di essere individualmente e direttamente riguardati⁴⁰. Per

³⁸ Trib. ord. 9 agosto 1995, T-585/93, *Greenpeace/Commissione* e Corte giust. 2 aprile 1998, C-321/95 P, *Greenpeace/Commissione*.

³⁹ Si segnala sul punto l'approccio della Corte che richiede di verificare se l'atto impugnato sia immediatamente esecutivo e se quindi ne derivino direttamente effetti per le posizioni giuridiche dei singoli o se vi sia un ulteriore provvedimento di esecuzione che in questo caso dovrà essere l'oggetto dell'impugnazione. «Qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischierebbe di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non disponesse di un rimedio diretto dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in assenza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale dell'atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali» (Corte giust. 19 dicembre 2013, C-274/12 P, *Telefonica/Commissione*, punto 27). In dottrina cfr. B. CHEYNEL, *Recevabilité des recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, in fine, TFUE: les contours de la notion d'acte ne comportant pas de mesures d'exécution*, in *Revue Lamy de la concurrence: droit, économie, régulation*, n. 39, 2014, p. 109-111; P. NIHOUL, *Arrêt Telefonica s.a. c. Commission: les recours en annulation introduits par des particuliers contre les actes réglementaires européens en l'absence de mesure d'exécution*, in *Journal de droit européen*, n. 208, 2014, pp. 156-159.

⁴⁰ A. ARNULL, *Arret "Inuit": la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires*, in *Journal de droit européen*, n. 205, 2014, p. 14 ss.; M. ELIANTONIO, *The Role of NGOs In Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in The Middle' between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, vol. 40, n. 6, 2018, p. 753 ss.; N. DE SADELEER, G. ROLLER, M. DROSS, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs: empirical findings and legal appraisal*, Groningen, 2005; L. KRAMER, *Public interest litigation in environmental matters before European courts*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 8, n. 1, 1996, p. 1 ss.; M. MIGLIORANZA, *Il*

quanto l'ampliamento della legittimazione ad agire sia stato operato in via giurisprudenziale, come per esempio nel caso *Inuit e Telefónica*, non è stato tuttavia possibile fino ad oggi leggere una coerenza tale nelle decisioni della Corte da portare, a sommosso parere dello scrivente, al riconoscimento di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva per i ricorrenti non privilegiati⁴¹. Si propone quindi di svolgere alcune riflessioni nei prossimi paragrafi circa la materia ambientale e quella della tutela dei dati proprio per comprendere se le aperture giurisprudenziali operate dalla Corte di giustizia in tali materie possano influenzare in maniera più ampia l'istituto processuale della legittimazione attiva nel prossimo futuro.

3. *La legittimazione processuale in ambito ambientale*

Oltre agli strumenti di tutela giurisdizionale sopra discussi, il sistema di tutela giurisdizionale è completato dagli strumenti esperibili in sede internazionale. Con riguardo al ricorso che può essere avviato avanti alla Corte EDU, pur non essendo previsto nella CEDU il diritto alla tutela ambientale, la giurisprudenza di Strasburgo lo ha incluso nell'alveo del diritto alla vita e del diritto al rispetto per la vita privata

ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini, in RIDPC, 2004, p. 1512; M. VAN WOLFEREN, *The limits to the CJEU's interpretation of Locus Standi, a Theoretical Framework*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2016, p. 914 ss.; S. VILLANI, *op. cit.*, p. 155.

⁴¹ Corte giust. 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, punto 98 e *Telefonica/Commissione*, sopra citata. In dottrina cfr. M. E. BARTOLONI, *La nozione di "atto regolamentare" nell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e i suoi riflessi sul ricorso individuale di invalidità*, in DUDI, 2014, p. 249-253; L. COUTRON, *L'héritage de l'arrêt UPA*, in *L'actualité juridique. Droit administratif*, n. 10, 2014, p. 548-556; S. DENYS, *Article 263, alinéa 4 TFUE*, in *Europe*, 2013, Décembre, Comm. n. 12, p. 26-27; F.-V. GUIOT, *L'affaire Inuit: une illustration des interactions entre recours individuel et équilibre institutionnel dans l'interprétation de l'article 263 du TFUE*, in RTDE, vol. 50, n. 2, 2014, p. 389-408; A. KORNEZOV, *Shaping the New Architecture of the EU System of Judicial Remedies: Comment on Inuit*, in ELR, n. 2, 2014, p. 251-263; R. STREINZ, *Individualrechtsschutz im Kooperationsverhältnis*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014, p. 17-21; D. WAELBROECK, T. BOMBOIS, *Des requérants "privilegiés" et des autres. À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen*, in CDE, vol. 50, n. 1, 2014, p. 22-75.

e familiare⁴². Inoltre, l'Unione ha adottato la Convenzione di Aarhus che prevede la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale e garantisce l'accesso alla giustizia in tale materia ai singoli e alle ONG in caso di violazioni delle disposizioni convenzionali⁴³. Il diritto derivato dell'Unione riconosce quindi il più ampio diritto alla tutela ambientale. Tale diritto per espressa previsione convenzionale – art. 9, par. 2 – può essere fatto valere anche dalle associazioni portatrici di interessi diffusi. L'Avvocato generale Kokott in una delle controversie che verranno poi presentate aveva fatto espresso riferimento alla giurisprudenza *Fadeyeva* della Corte europea dei diritti dell'uomo per garantire un risarcimento del danno ad una cittadina russa che risiedeva in una zona altamente inquinata, nei pressi di una acciaieria, con superamento dei valori soglia limite, riconoscendole così gravi danni alla salute in violazione dell'art. 8 CEDU⁴⁴.

In via generale, la base della legittimazione ad agire varia a seconda dell'oggetto della decisione, dell'atto o dell'omissione che si intende contestare. In questo senso, possono essere formulate quattro categorie principali: le richieste di informazioni ambientali e il conseguente diritto a ricevere informazioni; le attività specifiche soggette a requisiti di partecipazione del pubblico; le richieste di intervento ai sensi delle norme sulla responsabilità ambientale; infine, altre materie, come la legislazione nazionale di attuazione, gli atti normativi generali, i piani e i programmi locali di attuazione. Per quanto riguarda la prima categoria, il diritto ambientale dell'Unione conferisce alle persone fisiche e giuridiche il diritto di richiedere informazioni ambientali ai

⁴² Corte EDU 9 dicembre 1994, ric. n. 16798/90, *Lopez Ostra/Spagna*, punto 58; 10 novembre 2004, ric. n. 46117/99, *Taskin/Turchia*, punto 126.

⁴³ La Convenzione di Aarhus in vigore dal 30 ottobre 2001 è stata approvata a nome dell'Unione a mezzo della decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, che la recepisce nel *corpus* normativo del diritto dell'Unione unitamente alla direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e al regolamento n. 1367/2006 che impone l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione. Per un quadro generale della Convenzione di Aarhus cfr. E. BARRIT, *The Foundations of the Aarhus Convention: Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020; R. TAVARES LANCIERO, *ClientEarth v. Commission and ECHA (C-458/19 P): A lost opportunity to clarify the Aarhus Regulation*, in *EU Law Live*, 15 October 2021.

⁴⁴ Corte EDU 9 giugno 2005, ric. n. 55723/00, *Fadeyeva/Russia*.

sensi della direttiva 2003/4/CE in materia di accesso alle informazioni ambientali. Nel quadro di tale normativa, qualsiasi persona fisica o giuridica che presenti una richiesta di informazioni è legittimata a contestare una decisione, un atto o un'omissione dell'autorità pubblica responsabile del trattamento di tale richiesta. Quindi sebbene la giurisprudenza *Greenpeace* degli anni '90 sopracitata avesse negato un approccio estensivo dei criteri di riconoscimento del *locus standi* per individui e associazioni ambientali locali, tuttavia la materia ambientale ha successivamente beneficiato di significative modifiche giurisprudenziali in applicazione della normativa di diritto derivato e dalla Convenzione di Aarhus.

Nella causa *Trianel* una ONG aveva intentato avanti al giudice amministrativo tedesco un'azione volta ad ottenere l'annullamento dell'autorizzazione a costruire e gestire una centrale elettrica alimentata a carbone nel sito di Lunen⁴⁵. Il tribunale tedesco aveva reputato che, in applicazione della normativa interna di recepimento della direttiva, una ONG non potesse esperire un ricorso per violazione poiché carente del requisito di far valere la "violazione dei propri diritti". Il giudice del rinvio chiedeva quindi se sia conforme alle disposizioni europee una normativa che non riconosce alle organizzazioni non governative che operano a favore della tutela dell'ambiente la possibilità di far valere in giudizio la violazione di una norma che protegge soltanto gli interessi della collettività e non quelli dei singoli. In questo caso la Corte di Lussemburgo, allineando le disposizioni europee con le previsioni della Convenzione di Aarhus, aveva ritenuto che lo Stato membro non potesse far dipendere la legittimazione ad agire delle organizzazioni ambientali dalla nozione di diritti individuali in base alla normativa nazionale poiché tale normativa discendeva direttamente dal diritto dell'Unione che definiva chiaramente gli obblighi nel settore di riferimento. Pertanto, sebbene «spetti all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la salvaguardia dei diritti che i singoli vantano in forza del diritto dell'Unione, tali modalità non devono essere meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi

⁴⁵ Corte giust. 12 maggio 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*.

analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)»⁴⁶.

L'ampliamento del criterio di legittimazione nel presente caso era stato argomentato dalla Corte di giustizia a partire dall'obiettivo della direttiva 85/337, ovvero quello di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, da una parte, nonché con il principio di effettività, dall'altra. Infatti, come emerge dalla controversia nella causa principale, ciò le priverebbe in larga misura della possibilità di far verificare il rispetto di norme derivanti da tale diritto, che sono, per la maggior parte dei casi, rivolte all'interesse pubblico e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente. La nozione di "violazione di un diritto" non può quindi essere fatta dipendere da condizioni che solo altre persone fisiche o giuridiche possono soddisfare, come, ad esempio, la condizione di essere più o meno prossimi ad un impianto o quella di subire in un modo o in un altro gli effetti del suo funzionamento. La medesima impostazione era stata tenuta dalla Corte nell'ottobre 2009 laddove, confermando le conclusioni sul caso dell'Avvocato generale Sharpston, aveva stabilito che uno Stato membro non potesse riconoscere la legittimazione processuale alle sole associazioni ambientaliste con un numero minimo di soci aderenti all'associazione stessa⁴⁷. Infatti, laddove la normativa interna svedese prevedeva che il requisito per le associazioni senza scopo di lucro di presentare ricorso in materia ambientale fosse quello di essere costituite da almeno 3 anni e con almeno duemila aderenti, violava il diritto di accesso alla giustizia poiché le organizzazioni non governative dedite alla protezione dell'ambiente vantano automaticamente la qualità di pubblico interessato⁴⁸. Il conferimento del diritto di accesso alla giustizia deriva direttamente dalle disposizioni della direttiva e non dipende dalla partecipazione dell'associazione alla previa fase amministrativa di valutazione dell'impatto ambientale.

⁴⁶ *Ivi*, punto 43.

⁴⁷ Corte giust. 15 ottobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*.

⁴⁸ Conclusioni dell'Avv. gen. Sharpston, del 2 luglio 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, punto 43.

Nei casi sopra riportati viene sottolineato come il soggetto che ha promosso il ricorso *a quo* non è una persona fisica o giuridica privata, bensì un'organizzazione non governativa per la protezione dell'ambiente in quanto interesse diffuso. In tali situazioni quindi la Corte di Lussemburgo, accogliendo i ricorsi, ha operato l'ampliamento dei criteri posti alla base della legittimazione ad agire.

Sebbene non direttamente connesso con il profilo della legittimazione processuale, tuttavia recentemente, i giudici della Corte dell'Unione sono stati chiamati a valutare un profilo strettamente connesso con la questione dell'ampliamento dei criteri di tutela giurisdizionale del singolo. Nella questione in oggetto, sebbene vi fossero significative aspettative sulla pronuncia della Corte inerente la qualità dell'aria, soprattutto a seguito delle conclusioni dell'Avvocato generale⁴⁹, tuttavia la Corte non si è mostrata particolarmente audace preferendo rinviare alle valutazioni del giudice nazionale e rimettendo quindi proprio a lui, attraverso il meccanismo della complementarità della azioni giurisdizionali nel sistema europeo, l'eventuale responsabilità dello Stato che possa sorgere a condizioni meno restrittive sulla base del diritto interno quale elemento che possa «essere rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità pubbliche su un fondamento diverso dal diritto dell'Unione. Tale conclusione non esclude neppure l'eventuale pronuncia, da parte dei giudici dello Stato membro interessato, di ingiunzioni accompagnate da penalità volte a garantire il rispetto, da parte di tale Stato, degli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, e dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, e dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, come le ingiunzioni accompagnate da penalità pronunciate in diverse recenti sentenze dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)»⁵⁰.

La controversia è stata risolta senza un riconoscimento dei diritti risarcitori in capo ai singoli sebbene la Corte abbia riconosciuto un chiaro obbligo per gli Stati membri a rimanere entro il limite fissato dai

⁴⁹ Corte giust. 22 dicembre 2022, C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre* (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air).

⁵⁰ *Ivi*, punti 63 e 64.

valori soglia europei per gli inquinanti atmosferici⁵¹. Ai fini del presente ragionamento si sottolinea come la Corte abbia però indicato la possibilità per i singoli di ricevere una tutela complementare in ambito nazionale, ivi inclusa la tutela cautelare. In particolare, con il rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte d'appello amministrativa del distretto di Versailles nella causa C-61/21, la Corte di giustizia ha avuto l'opportunità di valutare il ricorso proposto da un singolo che, ricorrente nella causa principale, chiedeva che il prefetto del dipartimento della Val d'Oise – agglomerato di Parigi – adottasse misure volte a rispettare i valori limite fissati dalla direttiva 2008/50 per la qualità dell'aria. Il singolo ricorrente chiedeva inoltre il risarcimento, da parte dello Stato, dei diversi danni che egli imputava all'inquinamento dell'aria ambientale, stimandoli in 21 milioni di euro. Gli effetti nocivi derivanti dalla cattiva qualità dell'aria si sarebbero verificati dal 2003, peggiorando addirittura nel corso del tempo. Il giudice del rinvio chiedeva quindi se le norme applicabili del diritto dell'Unione europea derivanti dalle disposizioni della direttiva 2008/50 dovessero essere interpretate nel senso che attribuiscono ai singoli, in caso di violazione sufficientemente qualificata da parte di uno Stato membro dell'Unione europea degli obblighi che ne derivano, un diritto a ottenere dallo Stato membro in questione il risarcimento dei danni causati alla loro salute che presentano un nesso di causalità diretto e certo con il deterioramento della qualità dell'aria⁵².

L'Avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni del 5 maggio 2022, richiamando una giurisprudenza precedente, ha ricordato che «la Corte ha già evocato la possibilità di un diritto al risarcimento dei danni in base al diritto dell'UE nel contesto dell'applicazione delle norme in materia di qualità dell'aria ambiente»⁵³. Infatti, conformemente ad una

⁵¹ M. MANFREDI, *La "direttiva sulla qualità dell'aria" e la tutela dei singoli alla luce del caso Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, in *EJ*, n. 2, 2023, pp. 34-44.

⁵² Si rammenta che già a partire dagli anni '80 il legislatore dell'Unione ha adottato delle direttive per l'adozione di parametri comuni agli Stati membri al fine di garantire una valutazione della qualità dell'aria e imporre l'emissione di determinate sostanze entro i valori soglia fissati dalle direttive come, per esempio, la direttiva 80/7799/CEE e la 85/203/CEE poi confluite nella riorganizzazione operata con la direttiva 96/62 per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambientale.

⁵³ Corte giust. 19 dicembre 2019, C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, punti 54 e 55.

consolidata giurisprudenza, la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione sarebbe messa a repentaglio e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe vanificata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro⁵⁴. Il diritto al risarcimento del danno subito a causa della violazione del diritto dell'Unione presuppone, come prima questione, che la norma giuridica dell'Unione che è stata violata sia effettivamente preordinata a conferire diritti ai singoli, cioè a quei soggetti che lamentano la violazione⁵⁵. In relazione alla motivazione delle domande di risarcimento non rileva il fatto che la norma in questione fosse direttamente applicabile⁵⁶, tuttavia l'applicabilità diretta costituisce un indizio significativo che depone a favore del conferimento di diritti ai singoli poiché in tal caso sarebbe possibile individuare il contenuto del diritto attribuito e soddisfare quindi una condizione del diritto al risarcimento⁵⁷. Le altre condizioni sono evidentemente che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli ricorrenti⁵⁸. Le tre condizioni devono essere soddisfatte cumulativamente per conferire al singolo il diritto al risarcimento del danno⁵⁹.

Nonostante le indicazioni sopra illustrate dell'Avvocato generale, tuttavia la Corte ha valutato di non riconoscere alle norme della direttiva del 2008 in materia di qualità dell'aria la capacità di attribuire diritti individuali ai singoli tali da attribuire loro un diritto al risarcimento del danno nei confronti di uno Stato membro a titolo di responsabilità dello

⁵⁴ Corte giust. 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, punto 33; 14 marzo 2013, C-420/11, *Leth*, punto 40; 24 giugno 2019, C-573/17, *Popławski*, punto 56.

⁵⁵ Corte giust. 16 luglio 2020, C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, punto 34.

⁵⁶ Corte giust. 10 dicembre 2020, C-735/19, *Holdings (Cipro)*, punto 81.

⁵⁷ Corte giust. 24 gennaio 2018, C-616/16 e C-617/16, *Pantuso*, punto 49.

⁵⁸ Corte giust. 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, punto 51; 24 marzo 2009, C-445/06, *Danske Slagterier*, punto 20; 28 giugno 2022, C-278/20, *Commissione/Spagna*, punto 31.

⁵⁹ F. CASOLARI, *Diritto ad un pieno risarcimento*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza. Commento al d.lgs. n. 3/2017*, Torino, 2017, pp. 1-11; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012; M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020.

Stato per danni. Infatti, seppur riconosca che la responsabilità statale potrebbe sorgere a condizioni meno restrittive in applicazione del diritto interno qualora le disposizioni di attuazione della direttiva lo prevedano e pur riconoscendo la possibilità al giudice nazionale di applicare sanzioni, sempre in applicazione delle disposizioni della direttiva sull'aria pulita, tuttavia non riconosce alle disposizioni europee di diritto derivato la prima caratteristica necessaria a far sorgere il diritto al risarcimento del danno da parte del singolo cittadino, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti soggettivi. Secondo una giurisprudenza ben consolidata tali diritti risarcitori sorgono non solo nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione espressamente li attribuiscono, ma anche in relazione agli obblighi positivi o negativi che le medesime impongono in maniera ben definita sia ai singoli sia agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione⁶⁰. La Corte aveva già sancito, in una pronuncia di infrazione del novembre 2020 contro l'Italia, la condanna degli Stati membri laddove vi fosse un superamento dei valori soglia, che in ogni caso deve durare il più breve tempo possibile poiché il superamento dei valori limite costituisce già di per sé un inadempimento dello Stato⁶¹.

Si reputa che attraverso la presente sentenza di rinvio la Corte abbia perso una importante opportunità di apertura dei criteri di legittimazione attiva degli individui continuando a lasciare un *vacuum* di tutela giurisdizionale a favore della discrezionalità degli Stati in materia di recepimento degli obblighi ambientali. Si riconosce però la lungimiranza della Corte nell'indicare ai singoli una tutela giurisdizionale complementare, da far valere avanti al giudice nazionale al fine di garantire completezza al sistema di protezione giurisdizionale nel suo complesso. In dottrina si attendeva tale apertura sia per una generale evoluzione giurisprudenziale in tal senso che verrà poi analizzata nel successivo paragrafo in materia di tutela dei dati personali, sia sulla scia della giurisprudenza *Janecek*⁶² che riconosceva

⁶⁰ Corte giust. 20 settembre 2001, C-453/99, *Courage e Crehan*, punto 19; 11 novembre 2021, C-819/19, *Stichting Cartel Compensation e Equilib Netherlands*, punto 47.

⁶¹ Corte giust. 10 novembre 2020, C-644/18, *Commissione/Italia*.

⁶² Corte giust. 25 luglio 2008, C-237/07, *Janecek*.

alle persone fisiche e giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento dei valori soglia la possibilità di adire il giudice nazionale, riconoscendo quindi la legittimazione processuale affinché venisse predisposto il piano d'azione nazionale in conformità con la direttiva sulla qualità dell'aria⁶³. Inoltre, nel medesimo solco giurisprudenziale si annoverano anche le pronunce rese dalla Corte di giustizia nei casi *Client Earth*⁶⁴ e prima ancora *Craeynest*⁶⁵ nei quali venivano riconosciuti diritti ai singoli che subiscono danni alla salute causati dall'inquinamento atmosferico. Tuttavia, in maniera insoddisfacente nella sentenza del 2022 la Corte riconosce il perseguimento di un obiettivo di carattere generale da parte della direttiva europea e una violazione da parte dello Stato che supera i limiti delle soglie fissate, ma non attribuisce ai singoli interessati i diritti a proporre ricorso al giudice per riconoscimento dei danni eventualmente conseguenti in applicazione del principio di effettività e del combinato disposto della normativa di diritto derivato (direttiva qualità dell'aria) e dei diritti sanciti nella Carta (accesso al giudice)⁶⁶.

4. *L'ambito di tutela dei dati personali*

Si ritiene utile svolgere qualche riflessione sull'istituto processuale della legittimazione all'azione in parallelismo tra l'ambito ambientale sopra descritto e quello della tutela dei dati personali poiché quest'ultimo ambito regolatorio è stato oggetto di importanti – e relativamente recenti – sviluppi sia per l'entrata in vigore del regolamento generale n. 679/2016 (RGPD) sia per le interpretazioni che i giudici di Lussemburgo hanno fornito dello stesso. Lo sviluppo interpretativo in materia di protezione dei dati personali potrebbe essere

⁶³ P. DE PASQUALE, “*Francovich ambientale*”? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza *Ministre de la Transition écologique*, in *BlogDUE*, 4 gennaio 2023, p. 4; L. S. ROSSI, *IV Convegno annuale dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, 3 novembre 2022.

⁶⁴ Corte giust. 19 novembre 2014, C-404/13, *ClientEarth*.

⁶⁵ Corte giust. 26 giugno 2019, C-723/17, *Craeynest*.

⁶⁶ M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, n. 2, 2019, pp. 245-259; L.S. ROSSI, *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2016, p. 329.

utilmente esportato e applicato ad altri settori? Forse con un auspicabile attivismo giudiziario della Corte di Lussemburgo sarebbe possibile per le associazioni rappresentative di interessi diffusi far valere avanti ai giudici nazionali i diritti degli individui non solo nell'ambito dei dati personali superando gli stringenti criteri del *Plaumann test*.

Con la sentenza *Meta Platforms* del 28 aprile 2022, infatti, la Corte di giustizia ha consentito a un'associazione senza scopo di lucro di intentare un ricorso per tutelare gli interessi dei consumatori in assenza di un mandato e indipendentemente dalla violazione di specifici diritti di un interessato⁶⁷. Prima di entrare nel dettaglio fattuale del quesito sottoposto ai giudici europei dal giudice del rinvio è opportuno rilevare che la Corte, come primo aspetto, evidenzia lo scopo di armonizzazione del regolamento generale adottato dall'Unione in materia di tutela dei dati personali. Lo scopo era quindi quello di evitare il frazionamento delle legislazioni nazionali. È necessario quindi che, sebbene il regolamento stesso preveda, conformemente con i principi generali del diritto comunitario, in particolare con il principio di autonomia processuale, un margine discrezionale degli Stati membri in materia di legittimazione ad agire, tuttavia gli enti rappresentativi possano agire a tutela della corretta applicazione della disciplina regolatoria secondo le modalità di un'azione collettiva. «Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, in forza dell'art. 288 TFUE e proprio in ragione della natura stessa dei regolamenti e della loro funzione nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione, le disposizioni dei regolamenti hanno, in generale, un effetto immediato negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali abbiano bisogno di adottare misure di applicazione»⁶⁸. Le disposizioni regolatorie possono prevedere per la loro attuazione, l'adozione di misure di applicazione da parte degli Stati membri, senza tuttavia vanificare l'obiettivo di armonizzazione dello strumento giuridico scelto dal legislatore dell'Unione⁶⁹.

⁶⁷ *Meta Platforms*, sopra citata.

⁶⁸ *Ivi*, punto 58.

⁶⁹ Corte giust. 4 aprile 2011, C-42/10, C-45/10 e C-57/10, *Vlaamse Dierenartsenvereniging e Janssens*, punti 47 e 48; 15 marzo 2017, C-528/15, *Al Chodor*, punto 27; 15 giugno 2021, C-645/19, *Facebook*, punto 110.

Viene quindi richiesto dal giudice tedesco se, ai fini della verifica della legittimazione, sia necessario, conformemente alle previsioni dell'art. 80 RGPD che l'interessato eventualmente leso nei propri diritti individuali abbia conferito mandato all'organismo, organizzazione o associazione senza scopo di lucro⁷⁰. La disposizione in oggetto – art. 80 – è costituita da due parti: nel primo paragrafo il regolamento attribuisce all'interessato il diritto di proporre reclamo attraverso l'associazione rappresentativa se così fosse previsto dal diritto nazionale; nel secondo paragrafo viene garantita inoltre una discrezionalità più ampia agli Stati membri laddove possano prevedere una rappresentanza anche senza mandato specifico dell'interessato. Proprio come nel caso di risarcimento del danno all'individuo per violazione delle disposizioni ambientali europee, la Corte pare indicare una forma di tutela giurisdizionale più ampia e, in un certo senso più completa, per il singolo non solo per mezzo della corte di vertice del sistema europeo, ma anche attraverso la richiesta al giudice nazionale, ovviamente attraverso l'applicazione di istituti di carattere generale già in essere nel sistema giurisdizionale nazionale, come per esempio quelli a tutela dei consumatori. Tale impostazione regolatoria si reputa sia volta a consolidare il principio di complementarità tra le azioni intentate avanti al giudice nazionale e quelle eventualmente sottoposte all'attenzione del giudice europeo in chiave di completezza del sistema di tutela giurisdizionale nel suo complesso.

⁷⁰ La norma per la rappresentanza degli interessati dispone che «1. L'interessato ha il diritto di dare mandato a un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro, che siano debitamente costituiti secondo il diritto di uno Stato membro, i cui obiettivi statuari siano di pubblico interesse e che siano attivi nel settore della protezione dei diritti e delle libertà degli interessati con riguardo alla protezione dei dati personali, di proporre il reclamo per suo conto e di esercitare per suo conto i diritti di cui agli articoli 77, 78 e 79 nonché, se previsto dal diritto degli Stati membri, il diritto di ottenere il risarcimento di cui all'articolo 82. 2. Gli Stati membri possono prevedere che un organismo, organizzazione o associazione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, indipendentemente dal mandato conferito dall'interessato, abbia il diritto di proporre, in tale Stato membro, un reclamo all'autorità di controllo competente, e di esercitare i diritti di cui agli articoli 78 e 79, qualora ritenga che i diritti di cui un interessato gode a norma del presente regolamento siano stati violati in seguito al trattamento». In dottrina cfr. M. FEDERICO, *Rappresentanza degli interessati, diritti individuali e group data protection*, in *Persona e mercato*, n. 4, 2022, pp. 674-693.

L'associazione rappresentativa può adire il giudice nazionale in assenza di un mandato che le sia stato conferito a tale scopo e indipendentemente dalla violazione di specifici diritti di un interessato, contro il presunto autore di un atto pregiudizievole per la protezione dei dati personali, facendo valere la violazione del divieto di pratiche commerciali sleali e la violazione di una legge in materia di tutela dei consumatori? Può quindi l'associazione utilizzare uno strumento di tutela giurisdizionale interna, ideato non per il settore della protezione dei dati personali, bensì per la più ampia tutela dei consumatori? È quindi tale associazione per la tutela degli interessi dei consumatori un organismo legittimato ad agire poiché persegue un obiettivo di interesse pubblico?

Trovo positivamente sorprendente, certamente confortante, che la Corte abbia autorizzato l'applicazione di un istituto processuale generale, ideato dal legislatore nazionale nell'ambito della politica per la tutela dei consumatori, allo specifico settore della tutela dei dati personali. La giurisprudenza europea è stata particolarmente prolifera nel fornire risposte nella materia della protezione dei dati personali, forse anche perché l'interpretazione del nuovo strumento regolatorio è stata particolarmente sollecitata dai giudici nazionali attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale. Certamente l'ambito della tutela dei dati personali ben si presta a effettuare quell'ampliamento auspicato dalle condizioni poste come criteri per il riconoscimento della legittimazione ad agire. In ogni caso, tale settore, proprio come quello ambientale suggerisce delle nuove possibilità di completamento del sistema di tutela giurisdizionale attraverso l'accesso dei singoli alle corti europee e nazionali. La risposta positiva della Corte di ammettere l'ente nel novero dei legittimati a proporre ricorso è da ascrivere alla volontà della Corte stessa di garantire un elevato livello di protezione alla materia della tutela dei dati personali in quanto ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte⁷¹. Forse tale interpretazione potrebbe essere utilmente applicata anche ad altre

⁷¹ Corte giust. 26 maggio 2016, C-550/14, *Envirotec Denmark*, punto 27.

materie altamente regolate come, per esempio, lo stesso settore ambientale o quello del DMA e DSA⁷².

A riprova di quanto illustrato si sottolinea che nel 2019 la Corte aveva già avuto l'opportunità di pronunciarsi sulla questione della legittimazione attiva delle associazioni senza scopo di lucro per la tutela dei consumatori nel caso di un procedimento per la vendita on-line sempre nell'ambito della tutela dei dati personali⁷³. Tuttavia, all'epoca la normativa applicabile non era ancora il regolamento generale, bensì la direttiva previgente ovvero la direttiva 95/46 – il regolamento generale è infatti direttamente applicabile in tutte le sue parti solo dal 25 maggio 2018, e conseguentemente, proprio in virtù della natura sufficientemente generale delle disposizioni in vigore all'epoca dei fatti la Corte non aveva all'epoca riconosciuto la legittimazione ad agire all'associazione⁷⁴. Pare quindi che la Corte avesse avviato una valutazione estensiva per l'ampliamento della tutela, ma non avesse completato pienamente il riconoscimento delle garanzie: la direttiva non ostava a consentire alla normativa nazionale di consentire alle associazioni dei consumatori di agire in giudizio; tuttavia, non ne imponeva nemmeno l'esistenza attraverso l'effetto utile del diritto dell'Unione e l'applicazione dell'art. 47 della Carta⁷⁵. In conclusione, quindi, si sottolinea come l'Unione abbia mostrato un'attitudine ad includere norme precise per garantire la protezione degli interessi diffusi in settori specifici, in particolare laddove vi fosse una rilevanza

⁷² T. TRIDIMAS, S. POLI, *Locus Standi of Individuals under Article 230(4): the Return of Euridice?*, in P. MOSER, K. SAWYER (eds.), *Making Community Law: The Legacy of Advocate General Francis Jacobs at the European Court of Justice*, Cheltenham, 2008, p. 79.

⁷³ Corte giust. 29 luglio 2019, C-40/17, *Fashion ID*.

⁷⁴ C. PERARO, *Legittimazione ad agire di un'associazione a tutela dei consumatori e diritto alla protezione dei dati personali a margine della sentenza Fashion ID*, in *RDIPP*, vol. 55, n. 4, 2019, pp. 982-999. Si vedano inoltre R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263 (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, vol. 30, n. 4, 2015, p. 743; M. RHIMES, *The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules for Direct Actions Still So Restrictive?*, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 9, n. 1, 2016, p. 103.

⁷⁵ G. D'AVINO, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, nell'art. 47 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, pp. 151-206; C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020.

economica per lo sviluppo del mercato, e quindi l'adozione del regolamento generale per la tutela dei dati ha effettivamente contribuito ad una progressione interpretativa dell'istituto processuale del *locus standi*. Pur comprendendo il carico di lavoro che implicherebbe, rimane ora da valutare se il progredire puntuale di specifici settori possa influire sull'istituto generale dell'impugnazione e sull'interpretazione delle condizioni del *Plaumann test*.

5. Riflessioni conclusive

La prospettazione dei criteri applicabili per il riconoscimento della legittimazione ad agire da parte della giurisprudenza europea consente di formulare alcune brevi riflessioni di portata generale. Come primo elemento si rileva che la materia ambientale, nella quale è evidente l'importanza delle associazioni esponenziali, rappresentative degli interessi collettivi, è stata storicamente quella che più ha consentito ai giudici europei di formulare delle interpretazioni estensive dei criteri di accesso alla giustizia, certamente anche grazie all'adesione dell'Unione alla Convenzione di Aarhus e all'individuazione quindi di una precisa base giuridica contenuta nel testo della Convenzione. Laddove i giudici nazionali, nella formulazione dei quesiti in sede di rinvio per interpretazione pregiudiziale, hanno sollevato dubbi circa la legittimazione di associazioni per la tutela dell'ambiente ad agire nel processo, le questioni sono state risolte dal giudice dell'Unione chiarendo che le associazioni riconosciute per la tutela dell'ambiente devono poter impugnare in via giurisdizionale i provvedimenti eventualmente non conformi con le previsioni europee e far valere gli effetti negativi prodotti sull'ambiente⁷⁶. In questi casi l'effetto diretto delle norme sulla legittimazione viene derivato dalla giurisprudenza europea dalla Convenzione di Aarhus⁷⁷. In ogni caso, la Corte ha colto

⁷⁶ Corte giust. 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe* (Réception des véhicules à moteur).

⁷⁷ G. VALENTI, *L'interpretazione dell'art. 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia. Nuove prospettive in tema di legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste?*, in *DPCE online*, vol. 57, n. 1, 2023, p. 1483 ss. In un primo momento la Corte non aveva riconosciuto alle disposizioni della Convenzione la possibilità di produrre un effetto diretto v. Corte giust. 8 marzo 2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*. Successivamente con la sentenza del 20

l'occasione per ribadire che nell'ordinamento dell'Unione il termine "diritto ambientale" deve intendersi in senso ampio ed estensivo riferendosi a tutta quella normativa che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione a prescindere dalla fonte. I giudici quindi partendo dall'applicazioni di norme convenzionali che garantiscono l'effetto diretto per la materia della legittimazione, ampliano la portata di tale interpretazione garantendo a tutta la materia ambientale la medesima portata del principio di effettività della tutela giurisdizionale e quindi dell'art. 47 della Carta⁷⁸.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento generale sulla protezione dei dati personali pare che anche quest'ultimo settore, proprio grazie alle sue caratteristiche transnazionali, all'immaterialità dell'oggetto della tutela e all'elevato grado di regolazione e armonizzazione della materia, abbia ben rappresentato un ambito di crescente interesse per testare interpretazioni estensive dei criteri inizialmente fissati restrittivamente con la giurisprudenza *Plaumann* per i ricorrenti non privilegiati. L'interpretazione fornita quindi dai giudici con la sentenza *Meta Platforms* costituisce un importante tassello nella disciplina processuale europea della legittimazione ad agire poiché riconosce per gli enti rappresentativi, come un'associazione dei consumatori, un importante e concreto ruolo di tutela a vantaggio dell'intera collettività. Inoltre, avendo con tale pronuncia superato i confini *ratione materiae* del diritto ambientale, le rilevanti estensioni giurisprudenziali potrebbero forse essere applicate anche ad altri settori delle politiche dell'Unione, come per esempio quello sanitario essendo anch'esso oggetto di un elevato grado di regolamentazione europea, si pensi per esempio al regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari, per quanto attualmente sia ancora allo stato di proposta legislativa⁷⁹ o al regolamento di recentissima adozione in materia di intelligenza artificiale.

dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur*, la Corte ha invece riconosciuto un effetto diretto che deriva dal combinato disposto della disposizione della Convenzione congiuntamente con l'art. 47 della Carta.

⁷⁸ A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *DUE*, n. 4, 2020, p. 795 ss.

⁷⁹ Proposta di regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari, del 3 maggio 2022, COM(2022) 197 final.

Nonostante l'applicazione sopradescritta abbia una portata estensiva, si rileva purtroppo che, parallelamente allo sviluppo dell'Unione, la prassi giurisprudenziale nazionale italiana ha elaborato un ulteriore criterio – restrittivo e non scritto – di legittimazione, da applicarsi a tutte le associazioni non iscritte nel registro individuato dalla legge. L'interpretazione restrittiva nazionale ha sostanzialmente creato una sorta di doppio criterio per le associazioni per veder loro riconosciuta la legittimazione, criterio che include anche la “vicinanza” geografica dovendo infatti provare la stretta contiguità e il collegamento con la zona ambientale oggetto della controversia⁸⁰. In particolare, a seconda del caso specifico, il giudice nazionale può riconoscere la legittimazione all'associazione ad agire in giudizio «purché esse perseguano statutariamente e non in maniera occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un elevato grado di stabilità e rappresentatività ed abbiano un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume lesa»⁸¹. Si segnala un orientamento giurisprudenziale estensivo del Consiglio di Stato che nel dicembre 2019, in adunanza plenaria, ha avuto l'opportunità di analizzare il quesito in base al quale, fermo restando il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c., alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, possa sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, o se sia piuttosto necessaria, a tali fini, una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore⁸². Nel quadro di un'impugnazione di un gruppo di risparmiatori già titolari di azioni e obbligazioni, tra i ricorrenti vi era la Codacons – associazione iscritta nell'elenco speciale delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del consumo⁸³ la quale ha come fine statutario quello di proteggere, anche attraverso azioni in giudizio, i diritti e gli interessi dei consumatori e dei risparmiatori. In primo grado il TAR Lazio aveva dichiarato inammissibile il ricorso per quanto riguardava la posizione dell'associazione Codacons, ritenendola non legittimata a proporlo. Il giudice amministrativo di primo grado

⁸⁰ Cons. Stato 17 marzo 2022, n. 1937.

⁸¹ Cons. Stato 22 febbraio 2010, n. 885; 17 maggio 2022, n. 3885.

⁸² Cons. Stato 11 dicembre 2019, n. 6.

⁸³ D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

sostanzialmente argomentava l'inammissibilità in conseguenza del principio di tassatività, per cui la legittimazione degli enti esponenziali sarebbe eccezionale e sussisterebbe nei soli casi espressamente previsti dalla legge, fra i quali non rientrerebbe quello in esame. L'adunanza plenaria invece ha ritenuto che la legittimazione a proporre ricorso, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, sussista in capo a tutte le associazioni, anche se sprovviste di legittimazione espressa in via legislativa, qualora rispondano a determinati criteri quali l'effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o l'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come compito istituzionale dell'associazione. Deve quindi essere dimostrato che gli interessi giuridici protetti siano effettivamente il fulcro principale dell'attività dell'associazione. Il giudice amministrativo di vertice dell'ordinamento italiano argomenta la propria interpretazione estensiva in virtù della maggior conformità con i principi costituzionali di libertà di associazione (art. 18 Cost.) e diritto alla tutela giurisdizionale (art. 42 Cost.). Il diritto vivente determina pertanto, nell'interpretazione del Consiglio di Stato, «una linea di progressivo innalzamento della tutela che ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza. In altri termini, secondo questa Adunanza plenaria, l'evoluzione del dato normativo positivo non può certamente essere letto in una chiave che si risolva nella diminuzione della tutela»⁸⁴. Sarà quindi sempre necessario seguire lo sviluppo e i mutamenti giurisprudenziali del giudice dell'Unione considerando tuttavia anche quelli nazionali senza i quali il sistema di tutela giurisdizionale nella sua interezza non potrebbe progredire con coerenza.

Infine, si consideri un ultimo elemento, complementare all'illustrazione sopra delineata, poiché per quanto attiene il sistema nazionale di garanzia del diritto fondamentale di accesso al giudice, si rileva che l'ordinamento italiano prevede una forma di azione collettiva che è stata per lungo tempo confinata alla sola materia dei diritti del consumatore e in tempi relativamente recenti ampliata nella sua portata

⁸⁴ Cons. Stato 11 dicembre 2019, sopra citata, punto 5.2.

potenziale dal legislatore con la riforma introdotta con legge n. 31/2019 entrata in vigore nel maggio 2021 per consentire la possibilità ad un ente rappresentativo a tutela di diritti individuali omogenei di proporre azione in sede giurisdizionale nei confronti di imprese o enti gestori di servizi di pubblica utilità o di servizi pubblici⁸⁵. Potrebbe forse essere questa la strada interna per garantire che gli enti rappresentativi degli interessi collettivi possano far valere le posizioni dei singoli non solo nelle materie classiche del diritto ambientale, ma anche in altri settori come, per esempio, quello dei consumatori e quello bancario. Se a livello normativo è stato fissato un primo punto d'appoggio, rimane da chiedersi se i giudici nazionali, anche di prima istanza, saranno effettivamente pronti ad applicare estensivamente le norme di recente adozione in coerenza con la innovativa, seppur non ancora consolidata, giurisprudenza europea⁸⁶.

⁸⁵ Legge 12 aprile 2019, n. 31, *Disposizioni in materia di azione di classe*.

⁸⁶ G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2020, p. 520 ss.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza le condizioni, attribuite dal diritto nazionale ed europeo, per proporre ricorso e azionare quindi la tutela dei diritti avanti ad un tribunale in applicazione dell'art. 47 della Carta da parte delle associazioni rappresentative degli interessi diffusi. I criteri d'impugnazione previsti dall'art. 263, par. 4, TFUE per l'impugnazione delle parti private, noto come *Plaumann test*, e conseguentemente il diritto fondamentale di accesso alla giustizia sono analizzati con riferimento al diritto ambientale in parallelismo con quello per la tutela dei dati personali.

ABSTRACT (ENG)

The paper analyzes the conditions, attributed by national and European law, to file an appeal and therefore implement the protection of rights before a court in application of Art. 47 of the Charter by the associations representing widespread interests. The appeal criteria provided for by Art. 263, para. 4, TFEU for the challenge of private parties, also known as the *Plaumann test*, and consequently the fundamental right of access to justice are analyzed with reference to environmental law in parallel with the right for the protection of personal data.