

BlogDUE

Un “giusto equilibrio” tra accesso alla giustizia in materia ambientale e specificità delle procedure *ex art. 108 TFUE*? Alcune considerazioni critiche sul meccanismo di riesame introdotto dal regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e dal Codice delle migliori pratiche in materia di aiuti di Stato

Lorenzo Grossio (Assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Torino) – 7 settembre 2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il recepimento nell’Unione europea dell’obbligo di garantire l’accesso alla giustizia in materia ambientale ai sensi della Convenzione di Aarhus: brevi cenni sul meccanismo di riesame interno *ex* regolamento (CE) 1367/2006. – 3. L’ingiustificata esclusione delle decisioni in materia di aiuti di Stato dall’ambito di applicazione del regolamento (CE) 1367/2006 e le possibili soluzioni. – 4. Un meccanismo di riesame *ad hoc* per le decisioni in materia di aiuti di Stato: similitudini e differenze rispetto al regolamento (CE) 1367/2006. – 5. Una disciplina procedimentale radicata in un atto di *soft law*: analisi del rapporto che intercorre tra il regolamento (UE) 2025/905 e il Codice delle migliori pratiche. – 6. *Segue*: le implicazioni della portata precettiva “mediata” del Codice delle migliori pratiche. – 7. Considerazioni conclusive: un meccanismo adeguato alla “specificità della procedura in materia di aiuti di Stato”?

1. Il 12 maggio 2025, la Commissione europea ha adottato il [regolamento di esecuzione \(UE\) 2025/905](#) e una versione aggiornata del Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato ([comunicazione della Commissione C/2025/2810](#)). L’intervento normativo si è reso necessario per dare seguito alle conclusioni del Comitato di controllo dell’osservanza della Convenzione di Aarhus (*Aarhus Convention Compliance Committee* – ACCC) nel [caso ACCC/C/2015/128](#), che avevano rilevato l’inadempienza dell’Unione rispetto all’obbligo di garantire l’accesso alla giustizia in materia ambientale previsto da detta Convenzione. In particolare, per quanto il regolamento (CE) 1367/2006 preveda un meccanismo di riesame interno da parte delle istituzioni, organi e organismi UE dei propri atti e omissioni amministrativi, esso non è applicabile ad alcune politiche dell’Unione, ivi compreso il controllo degli aiuti di Stato. A fronte dell’incompatibilità di tale previsione con la Convenzione di Aarhus, la Commissione ha istituito un

meccanismo di riesame interno *ad hoc* per la materia degli aiuti di Stato, avvalendosi dei poteri di esecuzione di cui dispone ai sensi dell'art. 33 del regolamento (UE) 2015/1589.

Nella prospettiva della Commissione, la scelta seguita permetterebbe di realizzare “il giusto equilibrio tra l'accesso alla giustizia nel settore del diritto ambientale dell'Unione e le specificità della procedura in materia di aiuti di Stato” (dichiarazione della Vicepresidente esecutiva della Commissione per una transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera, riportata nel [Comunicato stampa della Commissione, del 12 maggio 2025](#)). Può l'obiettivo dirsi raggiunto in maniera soddisfacente? Attraverso un'analisi delle peculiarità del nuovo meccanismo di riesame interno sotto il profilo procedurale e della sua potenziale efficacia sul piano del rapporto tra fonti e dei rimedi, il presente scritto propone alcune riflessioni volte a rispondere all'interrogativo.

2. La [Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale](#) (Aarhus, 25 giugno 1998), comunemente nota come “Convenzione di Aarhus”, costituisce il principale strumento pattizio in materia di partecipazione della società civile alla tutela dell'ambiente. In particolare, l'art. 9, par. 3, della Convenzione richiede che “i membri del pubblico che soddisfino i requisiti 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”.

Anche l'Unione, così come i suoi Stati membri, è parte contraente della Convenzione di Aarhus. Pertanto, le sue disposizioni rientrano nell'alveo dell'ordinamento UE e vincolano sia le autorità nazionali, sia le istituzioni, organi e organismi dell'Unione (sull'attuazione della Convenzione da parte dell'Unione, *ex multis*, v. M. ELIANTONIO, J. RICHELLE, *Article 9 of the Aarhus Convention, its Transposition in the EU and its Interpretation by the Aarhus Convention Compliance Committee and the Court of Justice of the European Union*, in B. TODOROVIĆ, R. CARANTA (eds.), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*, Oxford, 2025, p. 17 ss.; A. LANG, *La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2025, p. 1 ss.). Pertanto, la Convenzione impone all'Unione di garantire l'accesso alla giustizia ai membri del pubblico portatore dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente, tra cui le ONG, per contestare atti od omissioni amministrativi dell'apparato istituzionale UE in relazione a violazioni delle disposizioni in materia ambientale.

A fronte di tale obbligo, i rimedi giurisdizionali previsti dai Trattati – e tra questi, in particolare, il ricorso per annullamento e il ricorso in carenza – si sono ben presto rivelati inadeguati a garantire adeguato accesso alla giustizia. Come la dottrina ha avuto modo di sottolineare (*ex multis*, v. I. HADJIYIANNI, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces For a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *CMLR*, 2021, p. 777 ss.; M. VAN WOLFEREN, M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU*

Environmental Law, Cheltenham, 2020, p. 148 ss.; M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU Environmental Litigation – An Analysis of ENGOs Legal arguments in Actions for Annulment*, in *Diritto e Processo*, 2019, p. 311 ss.), i requisiti di *locus standi* previsti dai Trattati, così come interpretati dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia (*ex multis*, v. sentenza della Corte del 15 luglio 1963, causa 25/62, [Plaumann c. Commissione della CEE](#), punto 220; sentenza del Tribunale del 9 agosto 1995, causa T-585/93, [Stichting Greenpeace Council \(Greenpeace International\) e a. c. Commissione](#), punto 48; sentenza della Corte del 5 maggio 2009, causa C-355/08 P, [WWF-UK c. Consiglio](#), punto 41), limitano l'ammissibilità di tali ricorsi ai soli casi in cui la parte attrice agisca per la tutela di un interesse individuale. Di conseguenza, l'ammissibilità di ricorsi presentati da soggetti collettivi quali le ONG è stata riconosciuta dalla Corte solamente nella misura in cui essi siano preordinati a tutelare un interesse individuale dell'organizzazione stessa o dei suoi membri. Al riguardo, tre ipotesi sono finora emerse nella giurisprudenza: l'invocazione di diritti procedurali riconosciuti dal diritto dell'Unione al soggetto collettivo che agisce; la presentazione di un ricorso volto a difendere gli interessi dei membri dell'organizzazione attrice che sono direttamente e individualmente interessati dall'atto contestato; infine, il caso in cui l'organizzazione stessa è differenziata dalla generalità in quanto direttamente e individualmente interessata dall'atto contestato (in dottrina, v. I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del regolamento di Aarhus*, in *federalismi.it*, 2022, p. 6). È invece particolarmente arduo – se non quasi impossibile – per le ONG e gli altri membri del pubblico soddisfare i requisiti in esame qualora l'azione sia volta al perseguimento di un interesse diffuso, come la tutela dell'ambiente (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, p. 69 ss., in particolare p. 82).

Nonostante le ONG abbiano in più occasioni sostenuto in sede giurisdizionale la necessità di un'interpretazione meno rigida dei requisiti di *locus standi* che discendono in via generale dagli artt. 263 e 265 TFUE, la Corte ha ribadito che né l'invocazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus (sentenze della Corte del 13 gennaio 2015, cause riunite da C-401/12 a C-403/12 P, [Consiglio e a. c. Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht](#), punto 61; cause riunite C-404/12 P e C-405/12 P, [Consiglio e Commissione c. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe](#), punto 47), né un'interpretazione degli artt. 263 e 265 TFUE alla luce di quest'ultima disposizione (sentenza della Corte del 3 settembre 2020, causa C-784/18 P, [Mellifera c. Commissione](#), punto 78) possono condurre ad un simile risultato (in dottrina, *ex multis*, v. G. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation*, in *YEL*, 2021, p. 230 ss., in particolare p. 240).

L'impossibilità di soddisfare l'obbligo previsto dalla Convenzione di Aarhus attraverso i soli rimedi giurisdizionali ha richiesto l'introduzione di un rimedio amministrativo preliminare alla presentazione di un ricorso in sede giurisdizionale. Infatti, l'art. 10 del [regolamento \(CE\) 1367/2006](#), modificato dal

[regolamento \(UE\) 2021/1767](#), prevede la possibilità per le ONG e altri membri del pubblico di richiedere il riesame interno di atti amministrativi, a portata individuale o generale, così come le omissioni nell'adozione di tali atti da parte delle istituzioni, organi od organismi dell'Unione, per violazione di disposizioni UE in materia di tutela dell'ambiente (sulla riforma del 2021 del regolamento, *ex multis*, v. M. PAGANO, *Climate Legal Mobilization Under the New Aarhus Regulation*, in *German Law Journal*, 2024, p. 919 ss.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in questa *Rivista*, 2022, p. 349 ss.). A seguito della presentazione della domanda di riesame entro otto settimane dall'adozione dell'atto contestato o dal momento in cui scade inutilmente il termine entro il quale l'istituzione, organo od organismo avrebbe dovuto agire, quest'ultimo è tenuto a riesaminare la propria azione (o le motivazioni della propria inazione) e a fornire una risposta al richiedente entro sedici settimane. Nel caso in cui l'istituzione, organo, od organismo adito, “nonostante la dovuta diligenza, non sia in grado di agire” (art. 10, par. 3, del regolamento (CE) 1367/2006) entro tale termine, quest'ultimo può essere esteso fino a un massimo di ventidue settimane. Se la domanda è accolta, l'amministrazione rivede l'atto oggetto delle doglianze o dà seguito alla richiesta di azione. Qualora invece l'esito del riesame sia negativo, l'istituzione, organo od organismo in questione ne dà comunicazione al richiedente mediante atto motivato.

La decisione assunta a seguito del riesame interno costituisce un atto a portata individuale, del quale il soggetto richiedente costituisce destinatario. Pertanto, essa è contestabile in sede giurisdizionale mediante azione per annullamento ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE (art. 12 del regolamento (CE) 1367/2006). Tuttavia, l'oggetto del giudizio instaurato dinanzi alla Corte di giustizia è limitato alla legittimità delle motivazioni addotte dall'amministrazione per giustificare la decisione negativa sulla richiesta di riesame. La cognizione della Corte non si estende, dunque, alla legalità dell'atto o dell'omissione originariamente contestati. Pertanto, l'annullamento in sede giurisdizionale della decisione negativa sul riesame comporta esclusivamente l'obbligo per l'amministrazione di condurre un nuovo riesame interno (sul punto, v. sentenza della Corte del 6 luglio 2023, cause riunite C-212/21 e C-223/21, [BEI c. ClientEarth](#), punto 54).

3. Come anticipato nell'introduzione, l'ambito di applicazione del meccanismo di riesame poc'anzi descritto non si estende ad atti e omissioni che rientrano nell'alveo di alcuni settori dell'ordinamento dell'Unione definiti dall'art. 2, par. 2, del regolamento (CE) 1367/2006. Essi sono il diritto della concorrenza (inteso quale il novero di atti od omissioni relativi alle procedure di cui agli artt. 101 e 102 TFUE), il controllo degli aiuti di Stato (ovvero gli atti adottati in relazione agli artt. 106 e 107 TFUE), gli atti e le omissioni relativi alle procedure di infrazione *ex artt.* 259 e 260 TFUE, le procedure dinanzi al Mediatore europeo e le procedure dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'impatto di queste limitazioni è particolarmente sensibile con riguardo al controllo degli aiuti di Stato. Infatti, in molteplici occasioni gli aiuti sottoposti a controllo da parte della Commissione ai sensi dell'art. 108 TFUE coinvolgono profili attinenti al rispetto della disciplina UE in materia ambientale (I. ANRÒ, *op.*

cit., p. 23). Pertanto, a seguito delle doglianze presentate da diverse ONG, l'ACCC ha aperto un procedimento per inadempienza agli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus nei confronti dell'Unione (caso [ACCC/C/2008/32](#)). Dalla prospettiva delle istituzioni politiche sovranazionali, la giustificazione dell'esclusione in esame risiederebbe nel fatto che, in tale ambito, i poteri dell'apparato istituzionale UE costituiscono una forma di controllo amministrativo. Pertanto, “[d]ato che gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi comunitari nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo possono essere esclusi, si dovrebbero egualmente escludere le procedure di inchiesta nelle quali le istituzioni o gli organi comunitari agiscono in qualità di organi di controllo amministrativo” (considerando n. 11 del [regolamento \(CE\) 1367/2006](#)). All'esito della procedura, il Comitato ha determinato l'infondatezza di quest'ultimo assunto. Da un lato, l'ACCC ha contestato l'equiparazione dell'attività di controllo amministrativo a quella legislativa, in quanto costituiscono espressione di diversi poteri pubblici (ACCC, [Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 \(part II\) concerning compliance by the European Union](#), punto 109). Dall'altro lato, il Comitato ha rilevato come la Convenzione non ammetta l'esclusione di atti e omissioni adottati nel contesto di procedure di controllo amministrativo dallo spettro del diritto all'accesso alla giustizia. Infatti, solo gli atti adottati nell'esercizio del potere giudiziario sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus (*ivi*, punti 110-111). Pertanto, l'esclusione degli atti adottati dalla Commissione nell'ambito delle procedure *ex art. 108 TFUE* si pone in contrasto con gli obblighi incombenti all'Unione in virtù della Convenzione di Aarhus.

Nonostante i rilievi critici, la disposizione oggetto delle censure non è stata abrogata. Tale circostanza ha stimolato ulteriori comunicazioni all'ACCC da parte di alcune ONG (caso [ACCC/C/2015/128](#)), portando il Comitato a ribadire nel 2021 che la disciplina UE violi l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus (ACCC, [Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2015/128 concerning compliance by the European Union](#)).

Per porre rimedio alla persistente incompatibilità tra il regolamento (CE) 1367/2006 e la Convenzione, la Commissione ha avanzato un ventaglio di soluzioni ([comunicazione della Commissione COM \(2023\) 307final](#)), le quali sono state oggetto di discussione nell'ambito del [Gruppo di esperti della Commissione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus](#). Da un lato, la quasi totalità dei rappresentanti delle ONG che hanno partecipato alla consultazione pubblica in materia ha espresso la necessità di abrogare la disposizione del regolamento che esclude la materia degli aiuti di Stato dal meccanismo di riesame. Dall'altro lato, gli Stati membri si sono espressi prevalentemente in modo contrario. Solo una delegazione nazionale al Gruppo di esperti ha manifestato l'opinione che il meccanismo stabilito dal regolamento (CE) 1367/2006 dovesse essere esteso agli aiuti di Stato (v. il [verbale della riunione del Gruppo di esperti della Commissione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus, del 12 settembre 2022](#)). Diversi Stati membri hanno invece espresso “la preoccupazione che le richieste di revisione delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato prolunghino le procedure e aggravino l'incertezza sull'esito del procedimento”

(*ivi*, p. 2 – traduzione libera dell'autore). Pertanto, in luogo di emendare il regolamento (CE) 1367/2006, la maggioranza delle delegazioni nazionali ha espresso la propria preferenza per la previsione di un meccanismo di revisione simile a quello istituito dal regolamento (CE) 1367/2006 nell'ambito del Codice delle migliori pratiche in materia di controllo degli aiuti di Stato. Quest'ultima soluzione è stata fatta propria dalla Commissione attraverso l'adozione del regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e del nuovo dettato del Codice delle migliori pratiche qui in commento.

4. Dalla prospettiva della Commissione, la ragione dell'introduzione di un meccanismo di riesame *ad hoc* in materia di controllo degli aiuti di Stato non risiederebbe meramente nella volontà di evitare l'apertura dell'iter legislativo di modifica del regolamento (CE) 1367/2006. Tale scelta sarebbe invece giustificata sul piano sostanziale dalla necessità di salvaguardare la specificità delle procedure *ex art. 108 TFUE* ([Commission Staff Working Document SWD \(2025\) 118final](#)), obiettivo che sarebbe stato frustrato da una mera estensione dell'ambito di applicazione del regolamento (CE) 1367/2006. Eppure, tale obiettivo non sembrerebbe riflettersi pienamente nella struttura del procedimento di riesame. Infatti, quest'ultima ricalca in massima parte quella già prevista in via generale dal regolamento (CE) 1367/2006. Fanno eccezione alcune minime differenze, le quali non sono sempre riconducibili all'obiettivo poc'anzi richiamato.

In particolare, a differenza del procedimento *ex* regolamento (CE) 1367/2006, il Codice delle migliori pratiche limita il novero dei soggetti legittimati a proporre la domanda di riesame alle sole ONG (punti 77-78). Resta così esclusa la categoria degli “altri membri del pubblico” – consistente in soggetti diversi dalle ONG, organizzati collettivamente e che soddisfano alcune soglie partecipative (art. 11 *bis* del regolamento (CE) 1367/2006) – la cui introduzione nel 2021 era stata sollecitata proprio per rispondere ai rilievi critici dell'ACCC. Infatti, quest'ultimo aveva chiarito che il perimetro dei “membri del pubblico” aventi diritto all'accesso alla giustizia ai sensi della Convenzione di Aarhus non è limitato alle sole ONG (ACCC, [Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 \(part II\) concerning compliance by the European Union](#), punto 92). L'esclusione di tale categoria di soggetti dal meccanismo in esame dà così nuovamente luogo a profili di incompatibilità dell'ordinamento UE con l'art. 9, par. 3, della Convenzione, i quali non appaiono – a parere di chi scrive – giustificabili alla luce della “specificità” delle procedure di controllo degli aiuti di Stato.

I quattro requisiti soggettivi che le ONG devono soddisfare per avere titolo a presentare la domanda – ossia, che la richiedente “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)” e, infine, “d) [che] l'oggetto della richiesta di riesame rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività” (art. 11, par. 1, del regolamento (CE) 1367/2006) – sono riproposti in via del tutto analoga anche per il procedimento di riesame previsto dal Codice delle migliori pratiche. Tuttavia, quest'ultimo introduce altresì una lista di

documenti che le ONG sono tenute ad allegare per dimostrare il soddisfacimento di detti requisiti. La lista in questione ricalca l'analoga richiesta di produzione di documenti definita dall'art. 2, par. 5, della [decisione della Commissione \(UE\) 2023/748](#), che stabilisce norme dettagliate di applicazione del regolamento (CE) 1367/2006.

La richiesta di riesame può avere ad oggetto le decisioni della Commissione che concludono il procedimento di controllo formale degli aiuti ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE. In particolare, esse possono essere sottoposte a riesame interno nella misura in cui riconoscano la compatibilità dell'aiuto con i Trattati in base alle circostanze di cui agli artt. 107, par. 3 (aiuti potenzialmente compatibili con il mercato interno), 106, par. 2 (aiuti nell'ambito dei servizi di interesse economico generale) e 93 TFUE (aiuti nell'ambito del settore ferroviario). In analogia a quanto previsto dal regolamento (CE) 1367/2006, la richiesta di riesame deve essere motivata e presentata entro otto settimane dalla pubblicazione della decisione contestata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (punto 94).

A meno che ritenga la richiesta inammissibile o manifestamente infondata, la Commissione procede al riesame e comunica la propria decisione all'ONG richiedente entro sedici settimane. Quest'ultimo termine può essere eccezionalmente esteso fino a ventidue settimane qualora la Commissione, "nonostante la dovuta diligenza, non sia in grado di rispettare il termine" (punto 96). Tali scadenze sono analoghe a quelle previste per il procedimento di riesame disciplinato dal regolamento (CE) 1367/2006 (in particolare, v. art. 10, par. 2-3). La decisione sul riesame, in quanto atto a portata individuale di cui l'ONG richiedente è destinataria, è impugnabile da quest'ultima davanti al Tribunale dell'Unione europea ai sensi dell'art. 263 TFUE (par. 97). Tuttavia, anche in questo caso la cognizione della Corte di giustizia non si estende alla legittimità dell'atto od omissione originariamente contestato (v. J. DELARUE, *Op-Ed: New State Aid Rules: will the Public finally have Access to Justice?*, in *EU Law Live*, 3 June 2025).

L'unica differenza rispetto al regolamento (CE) 1367/2006 che sembrerebbe effettivamente discendere dalla peculiarità della materia degli aiuti di Stato consiste nell'obbligo in capo alla Commissione di comunicare ogni richiesta di riesame ricevuta al soggetto in senso lato "controinteressato", vale a dire lo Stato membro che ha erogato l'aiuto in esame, il quale potrà presentare le proprie osservazioni entro un termine di 30 giorni.

Quest'ultima soluzione è senz'altro opportuna, alla luce dell'interesse di cui lo Stato membro è portatore nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato. Tuttavia, si segnala criticamente che l'avvio dell'interlocuzione con le autorità nazionali implica la sospensione del decorso dei termini entro i quali la Commissione deve notificare la propria decisione. La previsione comporta, dunque, un prolungamento nel tempo dell'incertezza in merito alla legittimità dell'aiuto di Stato nelle more della decisione della Commissione sulla richiesta di riesame. Paradossalmente, proprio quest'ultima incertezza costituiva uno dei motivi per i quali gli Stati membri avevano espresso la propria contrarietà alla possibilità di estendere il meccanismo previsto dal regolamento (CE) 1367/2006 alla materia degli aiuti di Stato (v. [verbale della riunione del Gruppo di esperti della Commissione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus del 12 settembre 2022](#);

in dottrina, v. C. H. L. LABUS, *The New Internal Review Mechanism Concerning the Compatibility of State Aid Decisions with EU Environmental Law*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss., in particolare pp. 8-9). Vista la scelta della Commissione di istituire un meccanismo *ad hoc* che risponda alla “specificità” della materia, sarebbe stato prevedibile attendersi la definizione di termini più stringenti per l’assunzione della decisione sul riesame. Invece, la scelta della Commissione è di segno opposto. Non solo i termini definiti dal Codice sono identici a quelli previsti dal regolamento (CE) 1367/2006; anche il meccanismo che dovrebbe valorizzare la specificità delle procedure di controllo degli aiuti di Stato coinvolgendo lo Stato membro erogante comporta un ulteriore allungamento dei tempi, pregiudicando quelle esigenze di certezza che deriverebbero... proprio dalla specificità della materia.

5. Se in precedenza si era detto che il meccanismo in esame è stato introdotto dal combinato del regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e del Codice delle migliori pratiche, non sarà sfuggito il fatto che la disciplina illustrata nella precedente sezione faccia esclusivo riferimento a quest’ultima fonte. Non si tratta di una casualità, bensì della conseguenza del rapporto peculiare – se non anomalo – che intercorre tra i due atti.

Il primo di essi trova il proprio fondamento nell’art. 33 del [regolamento \(UE\) 2015/1589](#), che prevede in capo alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per meglio definire, nell’alveo della procedura di controllo degli aiuti di Stato, “la forma, il contenuto e le altre modalità delle notificazioni” (art. 33, lett. a), del regolamento (UE) 2015/1589). Sfruttando tale possibilità, il regolamento di esecuzione modifica il [regolamento \(CE\) 794/2004](#) (recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589), prevedendo un nuovo modulo di notifica degli aiuti e schemi di aiuto da parte degli Stati membri. In particolare, esso introduce l’obbligo per ogni Stato membro notificante di “confermare che né l’attività oggetto di aiuto né qualsiasi caratteristica della misura notificata che sia indissolubilmente legata all’oggetto dell’aiuto violano il diritto ambientale dell’Unione” (par. 6.8 dell’Allegato I al regolamento di esecuzione (UE) 2025/905). Inoltre, il medesimo regolamento di esecuzione ha previsto *ex novo* un modulo standardizzato per la proposizione della richiesta di riesame interno.

Al netto di ciò, nessuna disposizione del regolamento di esecuzione è dedicata alla disciplina del procedimento di riesame interno qui in commento. Infatti, come sottolineato dal considerando n. 6, “le modalità della procedura di riesame interno sono illustrate in dettaglio in una comunicazione della Commissione relativa al codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato”.

Con ogni evidenza, il contenuto “minimale” del regolamento in commento trova la propria giustificazione nell’estensione alquanto limitata del potere di esecuzione attribuito alla Commissione ai sensi dell’art. 33 del regolamento (UE) 2015/1589, che concerne la sola disciplina del meccanismo di notifica. Tuttavia, tale circostanza avrebbe forse potuto sollecitare la Commissione a proporre al Consiglio l’adozione di un meccanismo di riesame *ad hoc* ai sensi dell’art. 109 TFUE (sul punto, v. A.-L. SCHERER, *Access to Environmental Justice under the*

Aarhus Convention: Evaluating the Contemporary Hurdles for ENGOs in Challenging State Aid Decisions under EU Law, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2024, p. 197 ss., in particolare pp. 207-208). La Commissione ha ritenuto che un simile intervento avrebbe imposto tempistiche troppo lunghe, impedendo così il tempestivo allineamento dell'ordinamento dell'Unione agli obblighi che derivano dalla Convenzione di Aarhus ([SWD \(2025\) 118final](#), cit., p. 20). Tuttavia, questa considerazione non appare convincente. In base all'art. 109 TFUE, una modifica del regolamento (UE) 2015/1589 per introdurre la disciplina del meccanismo di riesame avrebbe richiesto esclusivamente una deliberazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, previa sola consultazione del Parlamento europeo. Inoltre, tale soluzione non necessiterebbe di una contemporanea modifica del regolamento (CE) 1367/2006 attraverso la procedura legislativa ordinaria, in quanto, come precedentemente ricordato, l'art. 2, par. 2, di quest'ultima fonte esclude espressamente la sua applicabilità alla materia degli aiuti di Stato. Pertanto, in presenza, come sembrerebbe, di un netto consenso politico tra gli Stati membri, la discussione e l'adozione di una simile proposta ai sensi dell'art. 109 TFUE avrebbero con ogni probabilità richiesto tempi brevi, così da evitare il rischio paventato dalla Commissione.

La scelta della Commissione di agire nei limiti dei poteri di esecuzione definiti dal diritto derivato vigente comporta l'inevitabile relegazione della disciplina del procedimento di riesame interno a una fonte non vincolante, ossia la [comunicazione C/2025/2810 della Commissione](#) recante il nuovo Codice delle migliori pratiche. L'utilizzo del Codice per meglio definire le procedure di controllo della Commissione non costituisce senz'altro una novità, né nella materia degli aiuti di Stato, né in quella della tutela della concorrenza (v. [comunicazione 2011/C/308/06 della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli artt. 101 e 102 del TFUE](#)). Tuttavia, in simili casi il Codice si limita a meglio definire l'applicazione di una procedura già disciplinata in forma vincolante a livello di diritto derivato – segnatamente, nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato, dal regolamento (UE) 2015/1589 – al fine di chiarirne la portata e orientare la condotta dei soggetti coinvolti. Del resto, come chiarito dal Codice stesso, esso “non crea nuovi diritti rispetto a quelli stabiliti nel trattato [...], nel regolamento (UE) 2015/1589 [...] e nel regolamento (CE) 794/2004 [...] e nella relativa interpretazione da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione, né altera tali diritti in alcun modo” ([comunicazione C/2025/2810 della Commissione](#), par. 7; sul punto, v. C. H. L. LABUS, *op. cit.*, p. 8).

Invece, nella fattispecie in esame, non solo l'intera disciplina del procedimento è regolata esclusivamente dal Codice delle migliori pratiche, ma il regolamento (UE) 2025/905 nemmeno contempla una disposizione che istituisca, ancorché senza regolarlo, il meccanismo di riesame. Quest'ultimo è richiamato esclusivamente nel preambolo (considerando n. 4: “L'Unione dovrebbe adottare misure per rispondere alle conclusioni dell'ACCC istituendo un meccanismo di riesame interno”), anch'esso privo di efficacia vincolante, e la sua esistenza è data meramente per presupposta dall'introduzione come allegato al regolamento di un modulo a tal scopo.

La tecnica normativa seguita dalla Commissione solleva dunque un interrogativo: può il Codice delle migliori pratiche costituire la fonte adeguata a regolare la procedura in esame e conferire ai soggetti titolati il diritto ad ottenere il riesame interno delle decisioni in materia di aiuti di Stato?

Per rispondere alla domanda, è opportuno innanzitutto svolgere alcune considerazioni ulteriori circa il rapporto che intercorre tra una particolare componente del regolamento (UE) 2025/905, ossia il modulo di richiesta di riesame di cui all'Allegato V, e il Codice delle migliori pratiche. Infatti, il primo costituisce l'unico riflesso sul piano del diritto derivato della disciplina di *soft law* relativa al meccanismo di riesame. Un modulo non rappresenta certamente una fonte atta a disciplinare fattispecie generali e astratte; tuttavia, alcuni limitati passaggi del modulo parrebbero in effetti idonei a cristallizzare in forma vincolante – in quanto parte integrante del regolamento – alcuni requisiti procedurali definiti dal Codice delle migliori pratiche.

Al riguardo, possono essere addotti due esempi. Il primo di essi attiene alla titolarità soggettiva a presentare domande di riesame e al termine per proporle. Il Codice delle migliori pratiche circoscrive tale diritto alle sole ONG e limita il suo esercizio entro un termine di otto settimane dalla pubblicazione della decisione contestata in Gazzetta Ufficiale. La previsione in esame trova conferma nella nota a piè di pagina n. 1 del modulo, il quale recita “[l]a richiesta di riesame interno deve essere presentata dall’organizzazione non governativa entro otto settimane dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea della decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato che è oggetto del riesame richiesto”. Il secondo esempio, di tenore analogo, riguarda il novero di atti sottoponibili a riesame interno. Ed è di nuovo un passaggio del modulo a cristallizzare quanto definito dal Codice delle migliori pratiche – segnatamente, al punto 82. Infatti, il par. 5 del modulo rammenta che “[...] un riesame interno può essere richiesto solo per le decisioni definitive in materia di aiuti di Stato che chiudono un procedimento di indagine formale ai sensi dell’art. 108, par. 2, del trattato, in conformità dell’art. 9, parr. 3 e 4, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio e aventi come base giuridica l’art. 107, par. 3, lettera a), prima parte della lettera b) (aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo) e lettere c), d) ed e), del trattato, l’art. 93 del trattato e l’art. 106, par. 2, del trattato”.

Pertanto, un’interpolazione tra il dettato del Codice delle migliori pratiche e alcuni passaggi del modulo di richiesta del riesame permetterebbe in astratto di ritenere che almeno alcuni passaggi della disciplina procedurale godano di efficacia vincolante sul piano formale, in quanto cristallizzati nel modello allegato al regolamento di esecuzione (UE) 2025/905. Tuttavia, l’argomento non appare risolutivo per due ragioni. In primo luogo, una simile operazione ermeneutica è possibile solamente con riguardo ad alcuni passaggi della disciplina procedurale in esame, senza possibilità di esaurirne tutti gli elementi essenziali. In secondo luogo, l’interpretazione proposta si espone a un valido contro-argomento, secondo il quale il contenuto del modulo di richiesta, alla luce dell’obiettivo peculiare di tale atto, non andrebbe inteso quale precettivo, bensì quale mera avvertenza al soggetto destinatario rispetto ad una regola che trova il proprio fondamento in un’altra fonte.

6. È dunque opportuno procedere oltre nell'analisi e interrogarsi sulla portata precettiva del Codice delle migliori pratiche isolatamente considerato. La giurisprudenza ha da tempo riconosciuto una certa efficacia di vincolo al contenuto di simili atti di *soft law* nei confronti delle istituzioni che li hanno emanati. Nell'alveo del diritto della concorrenza e del controllo degli aiuti di Stato, la Corte di giustizia ha costantemente affermato che la pubblicazione di simili atti da parte della Commissione dà luogo ad un'autolimitazione del proprio potere discrezionale (*ex multis*, v. sentenza della Corte del 19 luglio 2016, causa C-526/14, [Kotnik e a.](#), punti 39-40; sentenza della Corte del 7 novembre 2024, causa C-588/22 P, [Ryanair c. Commissione](#), punto 58). Di conseguenza, la Commissione non può, "in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi generali del diritto, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento" (sentenza della Corte del 31 gennaio 2023, causa C-284/21 P, [Commissione c. Braesch e a.](#), punto 90).

Ciononostante, il vincolo al rispetto del Codice delle migliori pratiche mediato dalla tutela del legittimo affidamento o dal principio di uguaglianza non ha una portata precettiva equiparabile a quella che deriverebbe da disposizioni vincolanti sul piano formale. Infatti, per quanto la Commissione sia in via di principio obbligata a dare seguito a previsioni "autoimposte", residua la possibilità per l'istituzione di giustificare la propria inosservanza dimostrando l'insussistenza, nel caso di specie, di una violazione del principio di uguaglianza o della tutela del legittimo affidamento. Quest'ultima possibilità trova conferma nella [decisione del Mediatore europeo che conclude l'indagine n. 400/2014/DK](#) che, proprio con riguardo al Codice delle migliori pratiche, afferma che "whereas codes of practice adopted unilaterally by an institution are not law, should a code exist, an institution should comply with it, *or give justified reasons for not doing so*" (punto 18, corsivo dell'autore; sul punto, in dottrina, v. K. BACON QC, *European Union Law of State Aid*, 3 ed., Oxford, 2017, p. 497).

Il carattere mediato del vincolo generato dal Codice delle migliori pratiche si riflette altresì sul piano dei rimedi in caso di inottemperanza. Con riguardo alla procedura di riesame definita dal regolamento (CE) 1367/2006, la dottrina aveva già posto in evidenza la possibilità per i membri del pubblico di ricorrere in carenza dinanzi alla Corte di giustizia qualora l'istituzione, organo od organismo dell'Unione non desse seguito alla richiesta di riesame interno (A. FAVI, *op. cit.*, nota 8). Tale possibilità parrebbe, almeno a prima vista, difficilmente realizzabile nel caso di un'eventuale inosservanza da parte della Commissione nell'ambito della procedura in commento. Infatti, la sussistenza di un obbligo attuale di azione in campo all'istituzione resistente costituisce un elemento essenziale per l'accoglimento del ricorso (per tutti, v. sentenza del Tribunale del 3 giugno 1999, causa T-17/96, [TFI c. Commissione](#), punto 72). Nella fattispecie in esame, qualora un'ONG presentasse un ricorso ai sensi dell'art. 265 TFUE, la dimostrazione dell'esistenza di un obbligo di azione in capo alla Commissione verrebbe resa ardua dal carattere (formalmente) non vincolante delle disposizioni del Codice delle migliori pratiche ritenute violate. Di conseguenza, tale obbligo potrebbe essere dimostrato solamente attraverso il richiamo a un referente normativo di diritto primario o derivato. Quest'ultima circostanza comporta un onere

argomentativo notevole in capo alla parte attrice, la quale dovrebbe dimostrare che lo scrupoloso rispetto della procedura “autoimposta” da parte della Commissione così come descritta dal Codice delle migliori pratiche sia necessario per tutelare la posizione giuridica invocata, configurando così un obbligo di azione nei termini descritti.

Per far fronte ad un simile onere, la parte attrice potrebbe avvalersi del richiamo al principio di uguaglianza e alla tutela del legittimo affidamento, di cui si è detto nella sezione precedente. Tuttavia, un diverso percorso argomentativo, fondato sul richiamo al diritto ad una buona amministrazione sancito dall’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, potrebbe rendere più agevole la dimostrazione richiesta. Infatti, il giudice dell’Unione ha avuto modo di chiarire che il principio generale di buona amministrazione (assunto a diritto fondamentale nel quadro della Carta), qualora invocato nell’ambito di un’azione in carenza, comporta che la Corte di giustizia verifichi se l’amministrazione sovranazionale abbia compiuto le proprie valutazioni con diligenza e imparzialità, nonché entro un termine ragionevole (per tutti, v. sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, cause riunite T-400/04 e da T-402/04 a T-404/04, *Arch Chemicals e Arch Timber Protection c. Commissione*, punto 65; sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, *Commissione c. Sytraval e Brink’s France*, punto 62). Pertanto, il contenuto di alcuni obblighi imposti all’amministrazione in base all’art. 41 della Carta – quali, a titolo esemplificativo, il dovere di fornire una risposta al soggetto richiedente e di motivare le proprie decisioni – ben potrebbe coincidere con un’eventuale inazione da parte della Commissione rispetto a quanto disposto dal Codice delle migliori pratiche. Così, in una categoria – sebbene ben lungi dall’essere esaustiva – di potenziali omissioni da parte della Commissione rispetto a quanto disposto dal Codice delle migliori pratiche, l’obbligo suppostamente violato potrebbe trovare il proprio referente normativo nel diritto ad una buona amministrazione ai sensi dell’art. 41 della Carta, permettendo così di superare l’onere argomentativo precedentemente messo in luce.

7. Il presente contributo ha inteso offrire alcune riflessioni rispetto alle criticità che emergono dalla nuova procedura di riesame delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato definita dal combinato del regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e del nuovo Codice delle migliori pratiche. Come richiamato nell’introduzione, l’intervento normativo in commento si è reso necessario per assicurare la conformità dell’ordinamento dell’Unione agli obblighi che derivano dalla Convenzione di Aarhus, soprattutto a seguito dei rilievi critici del relativo Comitato di controllo. A tal fine, la Commissione ha definito un meccanismo distinto da quello previsto dal regolamento (CE) 1367/2006 che, nelle parole della Vicepresidente Ribera, dovrebbe garantire “il giusto equilibrio tra l’accesso alla giustizia nel settore del diritto ambientale dell’Unione e le specificità della procedura in materia di aiuti di Stato” (dichiarazione della Vicepresidente esecutiva della Commissione per una Transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera, cit.).

A seguito dell’analisi proposta, è possibile concludere che né l’uno, né l’altro obiettivo sono stati raggiunti in maniera soddisfacente. Anzi, la scelta della Commissione di introdurre una procedura *ad hoc* mediante *soft law* in luogo di,

alternativamente, proporre di estendere alla materia degli aiuti di Stato l'applicazione del regolamento (CE) 1367/2006 o di prevedere un meccanismo analogo ai sensi dell'art. 109 TFUE ha portato i due obiettivi ad elidersi a vicenda.

Con riguardo alla garanzia dell'accesso alla giustizia, la procedura in esame comporta alcune differenze rispetto al regolamento (CE) 1367/2006 che potrebbero dar luogo a profili di incompatibilità con l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. In particolare, la limitazione alle sole ONG della legittimazione a proporre richieste di riesame, escludendo così gli altri membri del pubblico, rischia di riproporre le medesime censure che l'ACCC aveva formulato rispetto al dettato originario del regolamento (CE) 1367/2006. In secondo luogo, la natura non vincolante sul piano formale delle disposizioni procedurali contenute nel Codice delle migliori pratiche solleva dubbi circa l'efficacia del meccanismo in commento sia sul piano sostanziale, sia di quello dei rimedi. Al riguardo, il contributo ha proposto alcune riflessioni rispetto al possibile superamento della problematica attraverso l'interpolazione tra il Codice delle migliori pratiche e alcune norme di diritto primario, quali il principio di uguaglianza, la tutela del legittimo affidamento e il diritto ad una buona amministrazione.

Nemmeno la "specificità" delle procedure in materia di controllo degli aiuti di Stato parrebbe trovare tutela attraverso la procedura in esame. L'unico meccanismo votato a tale obiettivo – ossia la previsione di una interlocuzione tra la Commissione e lo Stato membro come parte della procedura di riesame – implica una sospensione dei termini per la conclusione della valutazione, frustrando quell'esigenza di celerità che gli Stati membri avevano individuato proprio come parte della "specificità" della materia.

A fronte di simili profili critici, appare dunque opportuno domandarsi se una modifica del regolamento (CE) 1367/2006 per estendere la sua applicazione alle decisioni in materia di aiuti di Stato fosse stata preferibile. A parere di chi scrive, la risposta dovrebbe dirsi positiva. Infatti, quest'ultima scelta avrebbe permesso di evitare ulteriori profili di incompatibilità con la Convenzione di Aarhus. Inoltre, la specificità della materia degli aiuti di Stato avrebbe potuto essere adeguatamente tutelata introducendo nel regolamento il medesimo meccanismo di interlocuzione previsto dal Codice delle migliori pratiche, senza tuttavia prevedere la sospensione dei termini per l'adozione della decisione sul riesame interno.

Vista la novità dell'intervento normativo in commento – adottato a distanza di tre mesi dal presente scritto – solo la prassi applicativa potrà confermare o smentire i rilievi critici qui proposti. Tuttavia, qualora questi ultimi si rivelassero fondati, sarebbe auspicabile una riflessione da parte della Commissione rispetto alla possibilità di rivedere la disciplina nei termini qui suggeriti.

ABSTRACT (ITA)

Il regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e il nuovo Codice delle migliori pratiche recentemente adottati dalla Commissione hanno introdotto un meccanismo *ad hoc* di riesame interno degli atti e delle omissioni nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato in relazione a potenziali violazioni della disciplina UE in materia ambientale. Tale intervento costituisce la risposta dell'Unione ai rilievi del Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus, che aveva rilevato come l'inapplicabilità del meccanismo previsto dal regolamento (CE) 1367/2006 alla materia degli aiuti di Stato sia in contrasto con il diritto all'accesso alla giustizia in materia ambientale previsto dalla medesima Convenzione. Secondo la Commissione, la soluzione proposta mira a bilanciare l'accesso alla giustizia ambientale con le peculiarità della procedura di controllo degli aiuti di Stato. Il presente scritto si propone di valutare se l'obiettivo sia stato effettivamente raggiunto, offrendo alcuni spunti di riflessione critica sull'adeguatezza della risposta dell'Unione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus.

ABSTRACT (ENG)

Implementing Regulation (EU) 2025/905 and the new Code of Best Practices recently adopted by the Commission have introduced an *ad hoc* mechanism for internal review of acts and omissions in the field of State aid control for potential breaches of EU environmental law. This arrangement constitutes the Union's response to the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee, which previously highlighted that the inapplicability of the mechanism provided for in Regulation (EC) No 1367/2006 in the State aid control field is incompatible with the right of access to justice in environmental matters provided for in the Convention. According to the Commission, the proposed solution aims to strike a balance between access to environmental justice and the specific characteristics of the state aid control procedure. This paper aims to assess whether this objective has been effectively achieved, offering some critical reflections on the adequacy of the Union's response to its obligations under the Aarhus Convention.