

Ostacoli alla partecipazione pubblica alle procedure di VIA: relazioni fra onere di appropriata e precoce informazione e decadenze processuali, alla luce del principio di effettività

di Daniele D'Alessandro

Title: Limits for public participation in EIA procedures: relationships between appropriate and early information and time limits for bringing proceedings, in the light of the principle of effectiveness

Keywords: EIA directive state; Access to justice; Appropriate information.

1. – La Corte di Giustizia affronta un tema ricorrente nella sua giurisprudenza, legato all'accesso alla giustizia ed all'operare del principio di effettività rispetto agli interessi anche procedurali riconosciuti dalla disciplina comunitaria.

L'occasione è offerta dalla richiesta di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Symvoulio tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) ellenico in ordine all'interpretazione degli articoli 6 e 11 della direttiva VIA (direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) in relazione alla disciplina interna delle modalità di partecipazione del pubblico ai processi decisionali riguardanti le autorizzazioni delle opere di significativo impatto ambientale (legge greca n. 4014/2011 e s.m.i., "autorizzazione ambientale di opere e attività, regolamentazione di opere abusive in funzione della creazione del bilancio ambientale e altre disposizioni di competenza del Ministero dell'Ambiente, dell'Energia e del Cambiamento climatico").

Nello specifico, si tratta di una vicenda che propone profili di interesse trasversali alle normative degli Stati membri per due questioni affrontate, legate al rilievo attribuito alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali che riguardano la tutela e la gestione del territorio: le modalità di informazione e di consultazione, non solo come previste dal diritto interno, ma anche per come concretamente applicate dall'autorità, e la decorrenza dei termini entro i quali gli interessati possono fare valere la lesione del proprio diritto di partecipazione nel caso in cui l'informazione sia mancata o comunque sia stata insufficiente (per i profili comparati cfr. S. Sassi, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, in questa *Rivista*, 2019, 2733 ss.; G. Pepe, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it* 6 marzo 2019, in particolare sul *débat public*; L.A. Scialla, *Il complesso rapporto tra responsabilità ambientale e legittimazione ad agire. Una visione comparata*, in questa *Rivista*, 2017; di grande interesse rimane S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 40 ss.).

Anche sotto il profilo dei soggetti coinvolti è interessante notare come il tema della partecipazione non rimane nei confini del pubblico greco, giacché come si vedrà, il ricorso principale è stato proposto anche da cittadini di diversa nazionalità appartenenti a tre diversi stati membri dell'unione.

Il *focus* proposto dalla decisione in commento percorre la linea di confine fra l'interesse diffuso, sotteso ad ogni forma di dibattito pubblico, e quello individuale, preoccupandosi di intervenire sui presupposti necessari a rendere realmente possibile il coinvolgimento del pubblico prima della decisione (informazione appropriata e precoce) e mettendoli in relazione con le forme di tutela avverso i provvedimenti finali che molte discipline interne legano a termini di decadenza per salvaguardare la certezza dell'azione amministrativa e l'affidamento dei cittadini nelle relative decisioni (un profilo con qualche connotato di novità rispetto ai precedenti in materia ambientale, sui quali cfr. l'analisi di M. Pelligra, *Partecipazione ai processi decisionali ed accesso alla giustizia in materia ambientale: riflessioni a partire dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in questa *Rivista*, 2017, 11 ss.).

Si tratta, peraltro, della ricerca di un bilanciamento fra le esigenze di certezza del diritto e quelle di effettività dello strumento partecipativo che esprime, nell'ambito della tutela dell'ambiente, a seguito della convenzione di Aarhus, un'esigenza di democratizzazione della funzione amministrativa, per come rilevato da più parti (cfr. S. Carmignani, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l'informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus*, in *Riv. Dir. Agr.*, XCVI, 2017, 1, I, 117 ss.; A. Nogueira López, *La participación en la evaluación de impacto ambiental: dogma y realidad*, in A. García Ureta (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 117; D. Siclari, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II*, Milano, Giuffrè, 2014, 471 ss.; A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *RIDPC*, 2009, 6, 1475 ss.), ma anche quella di prevenire possibili errori dell'amministrazione (M. Calabrò, *La prevenzione della cattiva amministrazione attraverso l'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione: il caso dei procedimenti in materia di ambiente*, in S. Tuccillo, cur., *Semplificare e liberalizzare: amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, ES, 2016, 123 ss.; cfr. pure le notevoli riflessioni in AA.VV., *Decisioni amministrative e processi deliberativi. Atti del Convegno annuale, Bergamo, 5-7 ottobre 2017*, Napoli, ES, 2017).

2. – Il fatto dal quale origina la questione pregiudiziale riguarda la realizzazione di un significativo intervento edilizio privato, con finalità turistica, sul territorio di Io, una piccola isola nell'arcipelago delle Cicladi, con una superficie complessiva di 10.900 ettari, la cui popolazione (2.000 abitanti circa) è concentrata essenzialmente nel villaggio di Yora ed al porto (Yalos), ed in minore misura nell'aggregato di Mylopotas.

L'isola è amministrativamente parte della regione Egeo meridionale, i cui uffici sono allocati sull'isola di Siro, distante 55 miglia nautiche, con collegamenti solo via mare, non rapidi, non quotidiani e di costo significativo.

I dati geografici e relativi alla distribuzione della popolazione sul territorio sono utili ad inquadrare il rilievo urbanistico-ambientale dell'intervento che prevede un consumo di suolo pari a 27 ettari, 18 dei quali destinati all'edificazione, con interessamento anche di aree marine demaniali, la realizzazione non solo delle infrastrutture (compresa viabilità ed installazioni portuali) e delle aree ricettive, ma anche di spiagge artificiali e di un ponte fra un isolotto ed il resto dell'isola (sul tema del consumo di suolo, cfr. la comunicazione della Commissione Europea "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", COM (2011) 571 e successive linee guida, SWD(2012)101; direttiva INSPIRE del Parlamento e del Consiglio n. 2007/2/CE. In dottrina, in generale, E. Fontanari, G. Piperata (cur.),

Agenda RE_CYCLE. Proposte per reinventare la città, Il Mulino, Bologna, 2017; E. Ferrero, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 2, 191 ss.; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 2016, 1, 69 ss.; G.F. Cartei, L. De Lucia (cur.), *Contenere il consumo di suolo - Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, ES, 2014; C. Gabbani, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *federalismi.it*, 2015, 9, pp. 31; P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *GiustAmm.it*, 2015, 4, pp. 30, che richiama anche l'esperienza spagnola).

Benché non indicato nella decisione, può essere utile a consentire un'adeguata comprensione della vicenda il fatto che l'isola di Io ha una particolare collocazione nell'immaginario collettivo di quanti riconoscono il valore della cultura greca nello sviluppo della civiltà occidentale perché custodisce la mitica tomba di Omero.

Tale dato che, si ribadisce, appartiene al mito, deve essere d'altra parte coniugato con il fatto che sul territorio sono presenti oltre 150 strutture ricettive, con il conseguente impatto sull'economia locale.

In altri termini, il caso stigmatizza il carattere caleidoscopico e spesso confliggente degli interessi riferibili al territorio, nonché il loro valore transnazionale che trova rilievo non solo amministrativo ma anche processuale, in quanto tre dei ricorrenti sono persone fisiche (proprietari di immobili situati sull'isola) residenti per la maggior parte dell'anno nei paesi di appartenenza - Belgio, Italia e Francia -, affiancati da tre associazioni di ispirazione ambientalista.

La tipologia dell'intervento urbanistico ed edilizio rientra nella disciplina eurounitaria ed interna sulla VIA, ma i ricorrenti propongono ricorso oltre i termini previsti per l'impugnazione del provvedimento autorizzativo finale, chiamato DAPA nella disciplina greca (art. 12, in relazione agli artt. 3, 4 e 19, l. n. 4014/2011).

I ricorrenti si dolgono, fra l'altro, di non essere riusciti ad utilizzare gli strumenti partecipativi previsti per il pubblico in quanto, in fatto, sono venuti a conoscenza in ritardo dell'apertura del procedimento amministrativo.

D'altra parte, risulta che siano stati effettuati gli adempimenti pubblicitari previsti dalla disciplina ellenica.

In particolare, il 2 agosto 2013 l'amministrazione greca aveva pubblicato l'invito a partecipare alla procedura VIA, ma con strumenti che si collocano nell'area geografica di Siro, mediante inserzione nel giornale locale (*Koini Gnomi*), nonché negli uffici della regione Egeo meridionale ivi situati.

Il fascicolo VIA, oggetto della possibile consultazione, era anch'esso custodito presso gli uffici della regione Egeo meridionale, come detto distante da Io 55 miglia nautiche e con collegamenti problematici.

In data 8 agosto 2014 l'autorità competente (ministro dell'ambiente e dell'energia e ministro del turismo) aveva adottato il provvedimento di approvazione, con relative prescrizioni ambientali, dando pubblicità legale alla DAPA mediante pubblicazione il successivo 11 agosto sul portale di affissione *Diavgeia* e successiva ulteriore pubblicità sul sito internet del ministero dell'ambiente, per come previsto dall'art. 19-bis della legge n. 4014/2011.

A fronte della disciplina greca (art. 46 del decreto presidenziale n. 18/1989) che prevede un termine di decadenza di 60 giorni, l'impugnazione del provvedimento è stata proposta il 19 febbraio 2016, ma i ricorrenti portano a giustificazione di ciò il fatto di averne avuta conoscenza il 22 dicembre 2015, a seguito del fatto materiale consistente nell'inizio dei lavori autorizzati.

La società titolare dell'autorizzazione, 105 Anonimi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmatallefsis Akiniton, si costituiva eccependo la tardività del ricorso.

A questo punto della vicenda processuale il *Symvoulío tis Epikrateias* ha sospeso il giudizio proponendo alla Corte di giustizia dell'Unione le questioni pregiudiziali che saranno oggetto di esame nei paragrafi che seguono.

3. – La prima questione sottoposta alla Corte riguarda il livello territoriale al quale devono essere allocate le funzioni destinate a consentire la partecipazione del pubblico ai processi decisionali relativi alla valutazione di impatto ambientale.

La disciplina comunitaria applicabile è quella di cui alla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte con la direttiva 2014/52/UE (sull'evoluzione normativa, cfr. A. García Ureta, coord., *La Directiva de la Unión Europea ... cit.*; K. Arabadjieva, *Better regulation in environmental impact assessment: the amended EIA Directive*, in *Journal of environmental law*, 28, 2016, 1, 159 ss.).

La direttiva 2011/92/UE (alla quale di seguito, per brevità, sarà fatto riferimento anche semplicemente come “direttiva”), come è noto, non si limita a richiedere che siano sottoposti a regime autorizzatorio i progetti pubblici e privati che possano avere rilevante impatto ambientale, ma ne condiziona l'esito ad un procedimento predisposto per integrare, in un'ottica collaborativa coinvolgente il pubblico, le attività dirette ad acquisire i dati utili ai fini della decisione.

Tali dati sono destinati ad emergere quale risultato di attività di natura doverosa che fanno capo all'autorità procedente (tenuta all'istruttoria) e alla committenza (tenuta al rapporto di valutazione) e di natura invece facoltativa (partecipazione giuridicamente tutelata) riconosciute al pubblico.

A quest'ultimo proposito, la novella introdotta con la direttiva 2014/52/UE, pur mantenendo la necessità che l'informazione sia rivolta al pubblico tout court, tuttavia distingue la posizione del “pubblico interessato” (cfr. l'art. 6 vecchio e nuovo testo). Su tale profilo si tornerà nella parte finale, trattandosi di elemento evidentemente estraneo alla decisione in commento, ma significativo per la considerazione delle prospettive lasciate aperte.

L'obiettivo indicato agli stati membri dalla direttiva 2011/92/UE è di garantire al pubblico di potere esprimere pareri e osservazioni in maniera precoce (cfr. la sentenza, § 4), cioè sin dalle fasi iniziali del processo decisionale, quando il risultato finale non è ancora delineato e l'autorità è ancora aperta a tutte le soluzioni possibili (art. 2).

Distinto rilievo assume poi la possibilità di tutela rispetto alla decisione finale, che deve essere a sua volta resa pubblica con adeguate procedure (art. 9 della direttiva 2011/92/UE).

Non può sfuggire come la pubblicità della decisione, oltre ad avere l'effetto di renderla visibile e quindi di sottoporla a controllo diffuso, per altro verso è presupposto della tutela giurisdizionale, che l'art. 11 della direttiva 2011/92/UE limita ai portatori di “un interesse sufficiente” o di un diritto “nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno stato membro esiga tale presupposto”.

Su tali premesse, la Corte ammette che la direttiva 2011/92/UE non pone un vincolo agli stati membri in ordine all'organizzazione interna ed ai livelli territoriali di allocazione delle funzioni, ma, al contempo, mostra la consueta attenzione al principio di effettività della tutela quale metro generale di verifica delle modalità di attuazione delle previsioni comunitarie (la Corte richiama quale precedente per analogia la sentenza del 20 ottobre 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punto 29).

L'effettività è letta dalla Corte nelle prospettive della responsabilità e della trasparenza del processo decisionale, elementi entrambi richiamati e che, sebbene ciò non sia esplicitato nella decisione, rappresentano la ratio stessa del coinvolgimento del pubblico.

Per un verso, infatti, la trasparenza è diretta a realizzare l'*accountability* diffusa della decisione delle autorità, per altro verso è presupposto di una modalità di intervento nella decisione pubblica che rappresenta uno dei profili del principio di sussidiarietà e lo declina appunto in termini di assunzione di responsabilità da parte della comunità, chiamata ad impegnarsi direttamente ad esprimere un contributo rispetto ai fatti rilevanti per la tutela dell'ambiente e del territorio, in una dimensione

che può spaziare dall'ambito tecnico fino a quello squisitamente politico (sulle diverse declinazioni del tema, cfr. C. Harlow, *Transparency, accountability and the privileges of power*, in *European law journal*, 22, 2016, 3, 273 ss.; J. Said Pullicino, *The State's duty to inform: essential to the right to good governance: truth, transparency and accountability*, Office of the Parliamentary Ombudsman, Valletta, 2015; P. Dyrberg, *Accountability and legitimacy: what is the contribution of transparency?*, in A.M. Amull, D. Wincott (cur.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 81; su responsabilità e sussidiarietà cfr. M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 283 ss.; D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004).

Sul piano dell'effettività, dunque, la partecipazione non può essere limitata in via di fatto attraverso sistemi organizzativi che la ostacolano, rendendola se non impossibile quanto meno difficile, sia nel momento prodromico alla decisione, sia con riferimento alla successiva fase di tutela.

La precoce partecipazione, in particolare, presuppone la ragionevole idoneità degli strumenti di pubblicità adottati dallo stato membro, che nel caso di specie richiede un'analisi in fatto circa la diffusione sull'isola di Io del giornale *Koini Gnomi* pubblicato a Siro e la concreta possibilità del pubblico di recarsi senza eccessivi oneri su tale ultima isola per potere accedere all'albo regionale (tanto più che i tre ricorrenti persone fisiche risiedono per gran parte del tempo all'estero).

La corte evidenzia come tale verifica sia di competenza del giudice remittente, ma al tempo stesso suggerisce che i dati disponibili – anche in relazione alla mancanza di notizie in ordine all'effettiva proposta di osservazioni da parte del pubblico – non sembrino dimostrare l'idoneità in concreto delle scelte adottate dall'autorità greca, a causa della distanza e del carattere non quotidiano, lento ed oneroso dei collegamenti solo navali fra le isole di Io e Siro ed in ragione dell'apparente portata locale del giornale *Koini Gnomi*.

Analoghe considerazioni sono svolte in ordine alle criticità sollevate dal Consiglio di Stato con riguardo alle modalità concrete di accesso agli atti contenuti nel fascicolo della procedura ed alle modalità di consultazione consentite sull'isola di Siro.

La Corte, infatti, rinviando sempre alla necessità che la verifica in concreto sia svolta dal giudice nazionale, indica come criterio discretivo l'analisi delle difficoltà che il pubblico di Io doveva affrontare per raggiungere Siro, precisando tuttavia che esse possono trovare giustificazione nell'eventuale costo eccessivo degli oneri che l'amministrazione avrebbe dovuto sopportare per consentire che l'accesso e la partecipazione avvenissero nell'isola di Io (altro elemento che, nello specifico, non traspare dagli atti processuali).

La Corte, pertanto, conclude che:

“L'articolo 6 della direttiva VIA deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro conduca le operazioni di partecipazione del pubblico al processo decisionale relative a un progetto al livello della sede dell'autorità amministrativa regionale competente, e non al livello dell'unità municipale da cui dipende il luogo di ubicazione di tale progetto, qualora le modalità concrete seguite non garantiscano il rispetto effettivo dei diritti del pubblico interessato, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare”.

4. – La seconda questione sottoposta alla Corte è se la disciplina comunitaria VIA circa l'informazione da dare al pubblico in ordine alle determinazioni dell'ente competente (art. 9 della direttiva 2011/92/UE) e sulle forme di tutela che devono essere garantite (art. 11 della direttiva cit.) osti ad una normativa interna che preveda un termine di decadenza di 60 giorni per proporre ricorso, decorrenti dalla pubblicazione della notizia dell'adozione del provvedimento in un portale di affissione e in un sito internet

predeterminato e ricadenti in un ambito territoriale diverso da quello direttamente interessato dall'intervento.

Anche con riferimento a tale secondo quesito la Corte sottolinea come il confronto con il diritto comunitario debba essere svolto facendolo interagire con la fattispecie concreta e, quindi, nel caso oggetto di rinvio, con riferimento al complessivo svolgersi della vicenda.

Partendo dal piano normativo, l'art. 9 della direttiva VIA prescrive che il diritto interno predisponga adeguate procedure per informare il pubblico in ordine all'esito della VIA, anche ove esso sia stato negativo.

Informare, in termini propri, implica una circolazione generalizzata della notizia, che deve essere disponibile per chiunque (argomentando in ordine alla distinzione fra accesso agli atti e diritto di informazione; sul tema, cfr. G. Pepe, *L'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni tra libertà di informazione e tutela della riservatezza: una indagine comparata*, Torino, Giappichelli, 2018; C. Cudia, *I diritti di informazione e partecipazione tra chiunque e interessato*, in M.P. Chiti, R. Ursi, cur., *Studi sul codice dell'ambiente: atti del Convegno, Palermo, 23-24 maggio 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, 215 ss.), ma la direttiva VIA non si preoccupa di indicare agli stati membri specifiche modalità, pur prevedendo che il ricorso al web possa rappresentare, in astratto, uno strumento adeguato (art. 6 co. 2 direttiva cit.).

Anche l'art. 11, con riferimento alla tutela, lascia margini di specificazione al diritto nazionale, sia sotto il profilo della legittimazione a proporre ricorso che sotto quello dell'autorità deputata a deciderlo.

Quanto alla legittimazione, in particolare, la griglia di accesso può essere costruita attorno a due alternative, costituite dal richiedere la titolarità di un "interesse sufficiente" oppure di un diritto soggettivo, mentre in ordine all'autorità decidente è prescritta, in alternativa alla sede giurisdizionale, quanto meno la presenza delle garanzie di terzietà ed imparzialità.

Il fatto che l'art. 11 esiga comunque una soluzione che consenta il più ampio accesso alla tutela, induce a ritenere che essa non possa essere sottoposta a condizioni o oneri diversi da quelli che sono prescritti dagli ordinamenti interni avverso decisioni, atti o omissioni che incidono su procedimenti autorizzatori affidati alle pubbliche autorità.

È l'ambito di operatività del noto principio di equivalenza per cui "le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna" (così Causa C-432/05 Unibet London Ltd e Unibet International Ltd contro Justitiekanslern, punto 72, su cui cfr. M. Taborowski, *Case C-432/05 Unibet: some practical remarks on effective judicial protection*, in *The Columbia journal of European law*, 14, 2008, 3, 621 ss.; L. Lebeau, *CJCE, 13 mars 2007, Unibet (London) Ltd et Unibet (International) Ltd / Justitiekanslern: aff. C-432/05, Rec. p. 1-2271*, in *Revue des affaires européennes*, 2008, 1, 135 ss.; A. Γέροντας, *Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η παροχή έννομης προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (με αφορμή τις υποθέσεις C-432/05, Unibet και C-354-5/04, Gestoras και Segi*, in *Εφημερίδα διοικητικού δικαίου*, 5, 2008, 724 ss.). La Corte, peraltro, ribadisce il principio, sottolineando comunque come esso non appaia messo in discussione nel caso di specie.

Per l'analisi della vicenda è individuato, invece, come utile riferimento il principio di effettività della tutela che, nel prescrivere al legislatore nazionale di non rendere in fatto impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento unitario, è applicato, come da costante prassi della Corte, attraverso una lettura sistematica, volta a tenere conto del complessivo assetto procedurale e degli interessi offerti dalla disciplina interna in riferimento al fatto concreto (cfr. causa C-432/05 cit., punto 54; sulla relazione fra effettività dell'ordinamento ed effettività della tutela G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 28.2.2018; sulla considerazione che ciò richiede una

ricostruzione congiunta degli strumenti offerti dall'ordinamento euro unitario e da quello interno, R. Mastroianni, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, Giappichelli, 2018, 586 ss.).

La Corte premette che l'art. 11 cit. si riferisce ai ricorsi relativi alla lesione dei diritti di partecipazione, valendo invece le tutele generalmente previste dall'ordinamento interno e comunitario per la lesione di altre posizioni giuridiche soggettive eventualmente coinvolte nella procedura VIA (la decisione conferma, richiamandolo, il precedente del 15 marzo 2018, North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, punti 36 e 39, sul quale cfr. C. Sabotta, *New cases on Article 9 of the Aarhus Convention: Court of Justice of the EU, judgments of 20 December 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 and of 15 March 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy, C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185*, in *JEEPL*, 15, 2018, 2, 241 ss.).

Rispetto a parametri normativi che potrebbero apparire ad occhio poco attento privi di nesso, il punto focale, come avverte subito il giudice di Lussemburgo, non è valutare l'effettività della tutela rispetto all'esistenza di un termine breve di decadenza, ma riguarda il possibile condizionamento che la non adeguata informazione del pubblico può esprimere sulla decorrenza del *dies a quo* relativo al computo del termine per la proposizione dei ricorsi avverso le violazioni commissive o omissive poste in essere dalla pubblica autorità nel provvedimento (e a monte nel procedimento) di rilascio o di diniego dell'approvazione dei progetti.

In maniera condivisibile, la Corte ritiene che la soluzione delle questioni non possa passare soltanto dal dato formale degli strumenti utilizzati per dare pubblicità (portale di affissione *Diavgeia* presso il municipio di Siro) e per informare il pubblico circa la pubblicazione della DAPA (sito internet del ministero dell'ambiente), per come previsto dall'art. 19bis della legge n. 4014/2011. L'osservazione è giustificata dal fatto che l'analisi complessiva della disciplina interna sulla tutela fa emergere come i vizi propri della fase di partecipazione debbano essere azionati in sede di ricorso avverso la decisione finale di autorizzazione.

Tale indicazione costituisce il punto di avvio per la risposta alla seconda delle questioni proposte dal Consiglio di Stato greco.

Non è, in particolare, risolutivo sotto il profilo dell'effettività della tutela che sia prevista la decorrenza del *dies a quo* per la proposizione del ricorso dalla pubblicazione su sito web, strumento conforme all'espressa indicazione in proposito contenuta all'art. 6, § 2, della direttiva.

Per la stessa ragione non è sufficiente osservare che la previsione di un termine di decadenza per ricorrere è compatibile con l'ordinamento unitario quando, come nella specie, è ragionevole (60 giorni) e necessario, in generale, quale legittimo presidio rivolto a garantire la certezza del diritto (è richiamata la sentenza del 20 dicembre 2017, Caterpillar Financial Services, C-500/16, EU:C:2017:996, punto 42; sul tema, cfr. A.M. Romito, *La tutela giurisdizionale nell'unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, Cacucci, 2015, part. 107 ss.).

Questione nodale è, invece, che la decorrenza del termine, pur affidato a meccanismi di conoscibilità in astratto dell'avvenuta adozione del provvedimento, si collochi in un contesto di normalità causale in cui il titolare delle posizioni attive di partecipazione "quantomeno, sarebbe dovuto venirne a conoscenza" (§ 56 della decisione in commento, con relativi richiami giurisprudenziali).

La Corte, seguendo la tradizionale impostazione pragmatica individua tre strumenti di analisi ai quali parametrare i fatti oggetto di giudizio: l'obiettivo da raggiungere, consistente nella massima partecipazione possibile (art. 11 § 3 della direttiva 2011/92/UE), il comportamento concretamente tenuto dall'autorità e la sua capacità di interagire con la previsione del termine di decadenza in guisa tale da privare il cittadino della possibilità di accedere alla tutela.

Rimane assorbita, perché superata dall'impedimento frapposto dall'amministrazione, la possibile rilevanza del livello di diligenza nell'informarsi che può essere pretesa da parte del membro del pubblico.

La Corte, in altri termini, *expressis verbis*, colloca la questione nell'ambito della responsabilità dell'autorità nell'aver determinato la tardività del ricorso (§ 56), in proposito richiamando precedente indirizzo (sentenza 19 maggio 2011, Iaia e a., C-452/09, EU:C:2011:323, punto 21, con commento di A. Pieknbrock, *Die Verjährung der Francovich-Haftung: Anmerkung zu, EuGH, Urteil vom 19. Mai 2011, Rs. C-452/09 (Iaia)*, in *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht*, 9, 2012, 1, 7 ss.).

A questo punto, il tema degli oneri di informazione, che era presente anche nel primo quesito, viene riproposto sotto un diverso profilo, che non riguarda la necessità di stimolare la partecipazione sin dalle sue fasi iniziali, ma investe, invece, il nesso fra adeguata e tempestiva circolazione della notizia dell'esistenza della procedura ed esigibilità del rispetto del termine di decadenza per la proposizione del ricorso.

La disciplina nazionale e l'autorità competente hanno un preciso dovere di informare, qualificato dai caratteri della precocità e dell'antioriorità rispetto allo svolgersi della procedura (cfr. in tal senso anche l'indicazione dell'avvocato generale Juliane Kokott presentate il 23 maggio 2019).

Applicando l'articolata normativa così ricostruita alla fattispecie concreta, la Corte osserva come la possibilità di accesso alla decisione finale offerta dalla pubblicazione su sito internet, alla luce del principio di effettività, non soddisfa le prescrizioni comunitarie se a monte siano mancate "informazioni sufficienti sull'avvio della procedura di partecipazione del pubblico" (§ 59 della decisione in commento).

In mancanza di tempestiva e sufficiente informazione circa l'esistenza della procedura, "i membri del pubblico interessato non possono attendersi di essere informati di una decisione finale di autorizzazione" (§ 58 della decisione in commento).

In tal caso, dunque, il termine di decadenza, per quanto in astratto ragionevolmente diretto a garantire la certezza del diritto, non può essere opposto ai membri del pubblico interessato.

5. – L'intervento della Corte lascia spazio ad alcune riflessioni che investono: il rapporto fra partecipazione e legittimazione ad agire riconosciuta dalla direttiva VIA ai membri del pubblico; l'individuazione degli ostacoli all'accesso alla giustizia che ledono il principio di effettività della tutela; la relazione fra sovranità popolare, democrazia e scelte amministrative in materia ambientale; la necessità di valorizzare, anche sul piano normativo, la dimensione locale delle funzioni legate alla tutela dell'ambiente.

La decisione nella causa C-280/18 rappresenta un esempio significativo di una delle tecniche di decisione utilizzate dalla Corte, l'interpretazione per principi, giacché è di tutta evidenza che l'indicazione del carattere ostativo non riguarda la disciplina ellenica in sé, ma invece parte da un raffronto fra obiettivi posti dal diritto comunitario e concreto svolgersi dei fatti (sul valore dei principi nella giurisprudenza della CGUE cfr. A. Adinolfi, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dinanzi ai principi generali codificati*, in A. Annoni, S. Forlati, F. Salerno (cur.), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea, atti del XXIII Convegno, Ferrara 6-8 giugno 2018*, Napoli, ES, 2019, 553 ss.; sul modo di operare dei principi e sulla necessità di una loro interazione con il fatto concreto in quanto norme a fattispecie aperta, cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992; cfr. pure F. Modugno, *Principi e norme, la funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in Id., cur., *Esperienze giuridiche del 900*, Milano, Giuffrè, 2000, 85 ss.; A. Cerri, *Il principio come fattore di orientamento interpretativo e come valore privilegiato*, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1827 ss. In una diversa impostazione circa il fondamento dei principi, R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Harvard, H. University Press, 1977).

Come rileva la Corte, la direttiva VIA (art. 11) consente agli stati membri di definire le condizioni di accesso alla giustizia sotto il profilo della qualificazione della situazione legittimamente come interesse o come diritto. In tutti gli ordinamenti ciò comporta la necessità di individuare una regola di legittimazione che spesso rinvia, come in Italia, alla ricerca della titolarità di una posizione individuale differenziata (per uno sguardo oltralpe, in generale sulle tensioni legate alla tutela giurisdizionale in materia di VIA, cfr. N. De Sadeleer, *L'évaluation des impacts environnementaux: vers une véritable protection juridictionnelle?*, in *Journal de droit européen*, 23, 2015, 215, 2 ss.).

Argomentando dal considerando 29 della direttiva 2014/52/UE, che nella sua ultima parte valorizza comunque l'apporto dei membri non qualificati del pubblico anche in assenza di prescrizione di consultazioni formali, può sostenersi che seppure è loro consentito di esprimere la propria posizione, apportando elementi all'istruttoria che dovrebbero essere presi in considerazione in vista della decisione finale, la modifica introdotta all'art. 11 della direttiva VIA (peraltro non applicabile alla vicenda giudicata) sembra creare un privilegio in favore dei portatori di interessi qualificati, facendone i soli titolari di una posizione giuridica tutelabile davanti ad un giudice o ad un'autorità terza. È, tuttavia, quanto meno dubbio, con riferimento al diritto italiano, che la produzione di memorie e documenti, una volta ammessa, resti priva di qualsiasi rilievo procedimentale, sicché sarebbe discutibile negarne in astratto qualsiasi possibilità di tutela.

Restando nell'ambito del giudicato, il valore aggiunto della decisione nella complessa questione della legittimazione è nell'individuazione del rilievo delle posizioni partecipative procedimentali che, al di là della loro qualificazione nel diritto interno come diritti o come interessi (distinzione non sempre chiara e persino ritenuta non necessaria ai fini della tutela: cfr. la posizione espressa da Consiglio di Stato, A.P., sentenza n. 6/2006, con commento critico di M. Occhiena, *Diritto di accesso, sua "natura camaleontica" e adunanza plenaria 6/2006*, in *Foro it.*, 2006, III, 378 ss.), importano una situazione giuridica differenziata e di vantaggio che può essere contrapposta all'onere di informazione gravante sull'autorità pubblica.

La responsabilità dello stato membro, in una declinazione ulteriore della nota giurisprudenza *Francovich*, è estesa alla previsione ed alla concreta attuazione di comportamenti diretti a creare il presupposto della reale conoscibilità dell'apertura e della decisione di procedure di valutazione dell'impatto ambientale, sicché l'ostacolo frapposto dalle violazioni di questo obbligo deve a sua volta trovare tutela effettiva.

La pretesa ad una informazione precoce ed effettiva, avendo ricevuto il riconoscimento di meritevolezza di tutela, condiziona ogni successiva fase del procedimento, potendo essere fatta valere anche nei confronti del provvedimento finale (cfr. § 47 della decisione) e diventando metro di valutazione anche dell'applicabilità delle regole processuali (altrimenti rimesse al diritto interno), comprese quelle afferenti alla decorrenza dei termini per la proposizione del ricorso.

La questione degli ostacoli all'accesso alla giustizia, come rilevato anche dall'avvocato generale (peraltro, con qualche piccola imprecisione), era stata già in precedenza valutata dalla Corte sotto diversi profili.

Il supremo giudice eurounitario si era espresso sul tema in relazione alla garanzia di partecipazione, ritenuta ostacolata ove sia previsto che la valutazione di impatto proceda dando efficacia immediata all'esclusione in sede amministrativa di un membro del pubblico, nonostante essa sia *sub judice* (per un caso che coinvolgeva un'associazione ambientale, cfr. la sentenza 8 novembre 2016, su cui M. van Wolferen, *Case C-243/15 Lesoochranské zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín*, *EU:C:2016:838*, in *JEEPL*, 14, 2017, 1, 136 ss.).

Si era ancora preoccupato di precisare che "la più ampia partecipazione" non consente di condizionare la facoltà di proporre ricorso avverso la decisione finale al ruolo assunto dall'interessato in sede procedimentale amministrativa (cfr. la sentenza 15 ottobre 2009 commentata da J. Reichel, *Judicial control in a globalised legal order: a*

one way track? An analysis of the case C-263/08 Djurgården-Lilla Värtan, in *Review of European administrative law*, 3, 2010, 2, 69 ss.).

Aveva deciso sulla questione delle limitazioni alle eccezioni procedurali proponibili, escludendo che possano essere circoscritte alle osservazioni mosse durante la procedura amministrativa (specificamente sulle conseguenze giuridiche degli errori procedurali, cfr. sentenza 7 novembre 2013, commentata da T. Bunge, *Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung: zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 7 November 2013 (C-72/12, Gemeinde Altrip)*, in *Natur und Recht*, 36, 2014, 5, 305 ss.; sentenza 15 ottobre 2015, con commento di N. De Sadeleer, *Enforcement de la protection juridictionnelle dans le cadre des procédures d'évaluation des incidences et de l'exploitation des établissements classés: CJUE, 15 octobre 2015, Commission/Allemagne, aff. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683*, in *Revue des affaires européennes*, 22, 2015, 4, 753 ss.).

La Corte aveva affrontato anche la questione della ragionevolezza dei costi con riferimento all'ipotesi di soccombenza in giudizio del membro del pubblico che ha proposto l'azione, statuendo che essi non possono essere proibitivi non solo con riferimento alla condizione economica del ricorrente, ma anche in una valutazione oggettiva del peso delle spese di giustizia (cfr. G. De Baere, *The right to "not prohibitively expensive" judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos: case C-260/11, Edwards and Pallikaropoulos v. Environmental Agency, judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 11 April 2013, EU:C:2013:221*, in *Common market law review*, 53, 2016, 6, 1727 ss.).

La decisione in commento interviene, invece, sull'esigibilità dei termini per la proposizione del ricorso, aggiungendo un ulteriore tassello: quando l'applicazione del diritto interno ed il comportamento dell'amministrazione non consentono in concreto una precoce e completa informazione, con riferimento sia alla fase iniziale che a quella conclusiva della VIA, tali fattori interagiscono con la previsione di un termine di decadenza per l'azione in giudizio, lasciando emergere una figura sintomatica di ostacolo all'accesso alla giustizia non compatibile con la disciplina comunitaria, in assenza di giustificazioni legate alla non ragionevolezza della pretesa di un maggiore impegno organizzativo ed al suo difetto di proporzionalità rispetto all'obiettivo atteso.

Si tratta, peraltro, di un'affermazione che applica l'art. 47 della Carta dei diritti in ordine alla garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva (richiamo comune anche a molte delle decisioni cit. in materia di accesso ai ricorsi), inserendosi nell'ormai consolidato riconoscimento del carattere fondante dei suoi principi.

Deve aggiungersi che il percorso argomentativo che porta a tali conclusioni offre una conferma del fatto che la stessa relazione fra il diritto interno e quello dell'unione non può essere limitata alle regole sulle competenze e neppure a quelle relative alla gerarchia fra le fonti, ma si muove in concreto sul piano dell'integrazione fra ordinamenti che devono collaborare per garantire gli interessi ritenuti giuridicamente rilevanti.

Resta aperta, tuttavia (ma ciò dipende dal limite di oggetto della causa) la questione dell'individuazione della nozione di interesse sufficiente ad agire in materia di tutela dell'ambiente.

In proposito, non essendo questa la sede per una sua più estesa trattazione, si segnala come particolarmente interessante il dibattito sulla legittimazione ad agire per far valere un interesse pubblico da parte del singolo o dei gruppi esponenziali in forza della novellata previsione di cui all'art. 85 co. 2 del codice di procedura civile del Québec, entrata in vigore nel gennaio 2016, a tenore della quale "l'intérêt du demandeur qui entend soulever une question d'intérêt public s'apprécie en tenant compte de son intérêt véritable, de l'existence d'une question sérieuse qui puisse être valablement résolue par le tribunal et de l'absence d'un autre moyen efficace de saisir celui-ci de la question" (sul tema, cfr. M. Bélanger, P. Halley, *Accès à la justice pour protéger l'environnement au Québec: réflexions sur la capacité à agir des particuliers et des groupes environnementaux*, in *Revue de droit de McGill*, 62, 3, 2017).

Venendo all'altro profilo di interesse per la decisione, quello relativo agli spunti di riflessione offerti sul rapporto fra sovranità popolare e democrazia nello specifico della tutela ambientale, occorre rilevare che si tratta di un ambito di delicata interazione, dal momento che l'attuazione dello sviluppo sostenibile è ostacolato da interessi difficili da contrastare (al riguardo, cfr. F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, ES, 2010).

È stato autorevolmente osservato come “il generale consenso intorno al “valore” della democrazia (...) può essere soltanto apparente e rivelarsi in definitiva un consenso sul nulla” (L. Carlassare, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in *Id.*, cur., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della fondazione (1903-2003)*, Cedam, Padova, 2004, p. 4), tanto da suscitare ampi interrogativi in ordine al suo significato ed alla sua essenza.

Essenza e significato che possono essere ritrovati attraverso la ricostruzione della sovranità popolare in una dimensione non limitata all'espressione del voto, ma estesa alla capacità di esercizio dei diritti come strumento rivolto anche ad influenzare le decisioni degli organi dello stato (ancora Carlassare, nella lettura ult. cit. degli scritti di Crisafulli, Esposito e Paladin), apparendone quindi non solo giustificata, ma necessaria una collocazione anche nella fase di formazione delle decisioni fondamentali che riguardano la tutela dell'ambiente.

In materia, l'esercizio delle facoltà spettanti ai membri del pubblico, sia come singoli sia nelle formazioni sociali impegnate nel settore, per potere essere efficace espressione di esercizio di sovranità, cioè per potere interferire realmente con l'esercizio dei pubblici poteri, necessita di un'informazione precoce ed effettiva (per una ricostruzione dello statuto giuridico dell'informazione, cfr. F. Manganaro, A. Romano Tassone, *I nuovi diritti di cittadinanza: i diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 2005; per le tensioni legate all'ampliarsi del diritto all'informazione F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, XXVII, 4, 2019, 743 ss., nonché, in chiave comparata, B. G. Mattarella, M. Savino, cur., *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, 2018, 19).

Il dibattito dottrinale in Italia ha avuto modo di riflettere sulla diversa natura della partecipazione qualificata e non, ascrivendo tendenzialmente la prima all'ambito della tutela degli interessi dei singoli e la seconda a quello degli istituti della democrazia (cfr. C. Cudia, *I diritti di informazione e partecipazione ... cit., passim*; M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010; G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000; U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 7 ss.).

L'insegnamento che viene dalla decisione in commento tende a confermare una crescente e forte ibridazione di tali due dimensioni, posto che se il riconoscimento delle prerogative proprie della partecipazione del pubblico deve essere garantito anche con riferimento alla tempestività dell'informazione, i modi attraverso i quali esse sono disciplinate in astratto e gestite in concreto richiedono un'indagine congiunta e necessitano di forme di tutela effettiva rimesse anche ad una legittimazione individuale rispetto alla quale non può dirsi *sic et simpliciter* che la natura delle rivendicazioni in concreto ed il loro effetto siano ascrivibili interamente alla soddisfazione di interessi privati piuttosto che generali (o viceversa).

D'altra parte, ciò è coerente con l'idea che la sovranità popolare debba esprimersi anche nella rivendicazione dei diritti e conferma l'impostazione secondo cui diritto pubblico e diritto privato si innestano nella cura degli interessi esprimendosi in gradazioni e prevalenze piuttosto che in ambiti separati ed esclusivi (sul metodo essenziale e gradualista, cfr. G. Rossi, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. pubbl.*, 2004, ora in D. Pappano, D. D'Alessandro

(cur.), *Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi, Vol. I, Il metodo e la teoria generale*, Torino, Giappichelli, 2019, 153 ss.).

A fronte degli indubbi pregi della decisione, resta tuttavia l'impressione che essa faccia emergere un *bug* sul piano della tutela sostanziale, ascrivibile sostanzialmente all'assetto definito in materia *de qua* tanto dalla convenzione di Aarhus che dalla direttiva VIA.

È evidente, infatti, che la rilevata assenza di osservazioni da parte del pubblico, se giustificata in concreto dalle condizioni specifiche in cui si trovavano i cittadini dell'isola di Io e gli stessi tre proprietari ricorrenti, non è cononestata da analoghe ragioni per quanti si trovavano sull'isola di Siro, sede amministrativa della pubblicità legale e luogo di diffusione dell'informazione attraverso la stampa locale, né per i soggetti presenti in dimensioni territoriali più ampie i quali, specie se associazioni di settore, dovrebbero prestare attenzione alle pubblicazioni dei provvedimenti sul sito ministeriale.

In altri termini, la vicenda mostra che i soggetti che sentono la necessità di reagire e rispetto ai quali si pone un problema di informazione precoce sono innanzitutto, se non essenzialmente, quelli più prossimi all'intervento previsto, né ciò può sorprendere, giacché può essere considerato un'ordinaria conferma della c.d. sindrome di NIMBY.

Se così è, ci si deve interrogare se si possa realmente cogliere la complessità delle questioni legate al diritto dell'ambiente (che ha una sua connotazione storica e progressiva, cfr. G. Rossi, *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in G. Rossi, *Saggi e scritti ... cit.*, Vol. III, a cura di A. Farì e E. Guarna Assanti, 1253 e ss.) nella dimensione del c.d. diritto globale e delle generazioni future (sia consentito accostare, per ragioni di sintesi, allo scopo di provocare ulteriori riflessioni, due questioni che, naturalmente, sono autonome ed operano su piani distinti, ma al tempo stesso rappresentano prospettive problematiche aperte dalla vicenda in esame).

Il rischio è di trascurare, quanto meno in parte, il legame fra l'azione in giudizio e gli interessi, che hanno invece una componente che rimane, inevitabilmente, legata agli stati ed alle funzioni locali, agli individui, non solo associati, ed alle generazioni attuali (fermo che è necessaria una collaborazione fra i diversi contesti per il bilanciamento di interessi che sono fortemente confliggenti, cfr. F. Fracchia, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *Federalismi.it*, 17, 12 settembre 2018).

La riflessione, *de jure condendo*, dovrebbe portare a riconsiderare gli spazi lasciati agli stati membri in ordine alla disciplina del livello di governo territoriale da coinvolgere nell'informazione e nell'accesso alle procedure (altra potendo essere, evidentemente, l'allocazione della competenza alla decisione, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione). L'intervento della Corte, infatti, a seguito di rinvio pregiudiziale rimette comunque ad un'analisi dei fatti ad opera del giudice nazionale, con le ovvie conseguenze in termini di certezza, di costi, di tempestività nella cura degli interessi rispetto all'ipotesi di un vincolo posto alla disciplina interna.

Ciò, naturalmente, senza volere disconoscere come la giurisprudenza della Corte possa essere decisiva, sul piano della singola vicenda, nonché di grande utilità, su quello più generale dell'implementazione dell'applicazione del diritto comunitario, in quanto indubbiamente completa e dettaglia la disciplina di riferimento, dato il peculiare valore giuridico delle relative decisioni.

Daniele D'Alessandro
Dip.to di Scienze Politiche e Sociali
Università della Calabria
daniele.dalessandro@unical.it