

# Partecipazione ai processi decisionali ed accesso alla giustizia in materia ambientale: riflessioni a partire dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia

di Massimo Pellingra Contino

**Abstract:** *Participation in decision making and access to justice in environmental matters: some reflections about the recent EUCJ case law* – This paper addresses the issue of the right of access to information, participation in decision making and access to justice in environmental matters, on the basis of the Aarhus Convention. The reflection arises from a dispute between the Lesoochranskezkupenie VLK (Association for the Protection of Forests), and Obvodnyurad Trencin (district office in Trencin, Slovakia), about the instance of the association of recognition of status as a party in the administrative procedure. Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in conjunction with Article 9, par. 2 and 4, of the Aarhus Convention provides for the effective judicial protection of the rights attributed to an environmental organization that meets the requirements prescribed by Article 2, par. 5, of the Convention and Article 6, par. 3 of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna.

**Keywords:** Access; Information; Participation; Administrative procedure; Environmental organization.

11

## 1. Premesse

L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'art. 9, par. 2 e 4, della Convenzione di Aarhus<sup>1</sup>, sancisce il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva - in condizioni tali da garantire un ampio accesso alla giustizia - dei diritti tale da soddisfare i requisiti prescritti dall'art. 2, par. 5 della richiamata Convenzione nonché dal diritto dell'Unione, in particolare dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come modificata dalla direttiva 2006/105/CE.

Sulla Convenzione di Aarhus si è sviluppata una giurisprudenza della Corte di

---

<sup>1</sup> L'Unione europea ha aderito alla Convenzione di Aarhus, che è stata approvata con decisione 2005/370/CE, del 17-2-2005. La citata Convenzione predispose un complesso di garanzie a tutela delle collettività interessate dagli effetti dei processi decisionali in materia ambientale e si pone in attuazione del decimo Principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 che si fonda su tre pilastri: l'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Obiettivo della Convenzione è quello di incrementare il coinvolgimento dei cittadini sia nell'ambito della partecipazione ai procedimenti amministrativi, sia della ben più incisiva *judicial review*. Per una ricostruzione dello studio della materia ambientale, cfr. F. Fuentes Bodelon, *L'environnement comme system global, implications juridiques, Introduction au recueil de teste internationaux. Calidad de Vida, medio ambiente y ordenacion del territorio*, Madrid, 1983, 25 ss.

giustizia e del Tribunale, spesso chiamati ad interpretare il contenuto del regolamento (CE) n. 1367/2006, dedicato all'applicazione della Convenzione alle istituzioni e agli organi europei, nonché della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Pertanto, oltre alle ipotesi di accesso alla giustizia in materia ambientale, la Corte di Giustizia e il Tribunale si sono pronunciati in materia di atti impugnabili ai sensi dell'art. 9 della Convenzione e di accesso alle informazioni ambientali, nonché sulla legittimazione al ricorso delle associazioni.

L'art. 47 e l'art. 6, par. 1, lettera b) della Convenzione di Aarhus, sono oggetto di disamina nel senso che ostano a un'interpretazione delle norme di diritto processuale nazionale secondo cui un ricorso contro il diniego ad un'associazione ambientale della qualità di parte nel procedimento amministrativo di autorizzazione di un progetto, non deve necessariamente essere esaminato nel corso dello svolgimento di quest'ultimo procedimento. Quest'ultimo può essere concluso definitivamente prima dell'adozione di una decisione giurisdizionale definitiva sulla qualità di parte, ed è automaticamente respinto, comportando la necessità per l'organizzazione di proporre un ulteriore ricorso al fine di ottenere tale qualità e sottoporre a controllo giurisdizionale il rispetto da parte delle autorità nazionali competenti dei loro obblighi derivanti dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43.

## 2. Il contenuto della pronuncia della Corte di Giustizia

Ciò premesso, al fine della trattazione della tematica è opportuno soffermarci sulla recente sentenza del 8 novembre 2016<sup>2</sup> per riflettere sul procedimento principale e sull'annessa questione pregiudiziale.

Il 28 aprile 2014 la Repubblica slovacca informava la Commissione europea della designazione del sito di Strážovské vrchy (Monti di Strážov, Slovacchia), di una superficie totale di circa 59 000 ettari, come zona di protezione speciale ai sensi della direttiva 79/409, in modo da garantire la conservazione e la riproduzione di alcune specie di uccelli di rilevanza europea, come il falco pellegrino (*falco peregrinus*).

Con la decisione 2008/218/CE, la Commissione in data 25 gennaio 2008, aveva adottato, secondo le prescrizioni della direttiva 92/43, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina. Una parte del suddetto sito, di una superficie di circa 29 000 ettari, era stata iscritta nell'elenco dei siti di importanza comunitaria.

Il 18 novembre 2008 la LZ era stata informata dell'avvio, da parte dell'Ufficio distrettuale di Trenčín, di un procedimento amministrativo relativo a una domanda, proposta dalla Bielypotoka.s., di autorizzazione di un progetto di costruzione di una recinzione al fine di ampliare una riserva per l'allevamento di cervi, su parcelle situate nel sito protetto di Strážovské vrchy.

La LZ, a seguito della comunicazione del verbale della fase orale del procedimento e dei documenti preparatori della decisione di rilascio dell'autorizzazione richiesta, chiedeva la sospensione del procedimento amministrativo, alla luce della sussistenza di elementi contrari al rilascio di un'autorizzazione.

---

<sup>2</sup> Corte di Giustizia dell'UE (grande sezione), sent. 8-11-2016, causa C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Obvodný úrad Trenčín*.

Si trattava di un'autorizzazione fondata su documenti di cui alle osservazioni della *Štátna ochrana prírody – Správa CHKO* (Autorità pubblica per la tutela dell'ambiente – Servizio relativo alle aree naturali protette, Slovacchia), presentate in data 3 dicembre 2008. Successivamente, con decisione del 23 aprile 2009, l'Ufficio distrettuale di Trenčín respingeva la domanda della LZ atta ad ottenere il riconoscimento della qualità di parte nel procedimento amministrativo di autorizzazione poiché la normativa applicabile riconosceva alle associazioni con personalità giuridica quali la LZ soltanto la qualità di «terzo interessato» e non quella di «parte nel procedimento».

Con decisione del 1 giugno 2009, divenuta definitiva il 10 giugno 2009, il ricorso amministrativo gerarchico proposto dalla LZ avverso tale decisione era respinto dal *Krajský úrad životného prostredia v Trenčíne* (Ufficio regionale per l'ambiente di Trenčín, Slovacchia) per il medesimo motivo.

Con decisione del 10 giugno 2009, divenuta definitiva il 19 giugno 2009, l'Ufficio distrettuale di Trenčín rilasciava l'autorizzazione richiesta dalla Bielypotok.

L'11 giugno 2009, la LZ proponeva ricorso avverso le decisioni di cui al procedimento principale dinanzi al *Krajský súd v Trenčíne* (Tribunale regionale di Trenčín, Slovacchia), al fine di ottenere la qualità di parte nel procedimento amministrativo in forza dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus.

Il Tribunale regionale di Trenčín, sospeso il procedimento in attesa della pronuncia da parte della Corte della sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochranaárske zoskupenie (C-240/09)*, con decisione del 23 agosto 2011, annullava le decisioni di cui al procedimento principale, soprattutto sulla base delle argomentazioni logico-giuridiche della richiamata sentenza.

Con decisione del 26 gennaio 2012, il *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Corte Suprema della Repubblica slovacca, Slovacchia), annullava la decisione del 23 agosto 2011 del *Krajský súd v Trenčíne* (Tribunale regionale di Trenčín) e rinviava la causa dinanzi a tale giudice.

Dalla pronuncia del 26 gennaio 2012 si deduceva che, ai sensi della normativa processualcivile slovacca, successivamente alla chiusura definitiva nel merito di un procedimento amministrativo, avvenuta a seguito della decisione del 10 giugno 2009 dell'Ufficio distrettuale di Trenčín in merito all'accoglimento della domanda di autorizzazione, non fosse più necessario il controllo giurisdizionale autonomo della decisione di rigetto della qualità di parte in un procedimento amministrativo.

La *ratio* logico-giuridica si radica sulla circostanza che i diritti procedurali siano esercitabili soltanto nell'ipotesi di procedimento ancora pendente e non definito; il richiedente detta qualità non può più avvalersene una volta che tale procedimento si sia concluso definitivamente nel merito.

Ed anche se il procedimento giurisdizionale relativo al riconoscimento di tale qualità deve essere concluso, la persona interessata deve essere avvisata della facoltà di rivestire la qualità di parte nel procedimento proponendo un ricorso in qualità di «parte pretermessa» - secondo le previsioni dell'art. 250 (b), par. 2, cpp. - da esperire nel termine legale di tre anni di cui all'art. 250 (b), par. 3, del codice *de quo*.

Con decisione del 12 settembre 2012, il *Krajský súd v Trenčíne* (Tribunale regionale di Trenčín), annullava di nuovo le decisioni di cui al procedimento principale.

Secondo l'Ufficio distrettuale di Trenčín, il procedimento giurisdizionale

relativo alla domanda volta ad ottenere la qualità di parte di tale procedimento amministrativo non era ancora concluso in via definitiva. Pertanto, secondo le motivazioni giudiziali fino alla pronuncia in via definitiva, il procedimento sulla domanda di autorizzazione avrebbe dovuto essere sospeso.

Con decisione del 28 febbraio 2013, il Najvyšší súd Slovenskej republiky (Corte Suprema della Repubblica slovacca), annullava la decisione del 12 settembre 2012 del Krajský súd v Trenčine (Tribunale regionale di Trenčín) per i medesimi motivi di cui alla sua decisione del 26 gennaio 2012. Con decisione del 23 novembre 2013, il Krajský súd v Trenčine (Tribunale regionale di Trenčín) respingeva la domanda di concessione della qualità di parte nel procedimento proposta dalla LZ e relativamente alla possibilità di avanzare la richiesta della qualità di parte nel procedimento proponendo un ricorso quale «parte pretermessa» in forza dell'art. 250 (b), par. 2, del codice di procedura civile, dato che, nel frattempo, era scaduto il termine di tre anni di cui all'art. 250 (b), par. 3, di tale codice.

Il giudice del rinvio considerava che, alla luce della sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochránárske zoskupenie poneva il quesito se, in un caso come quello di cui al procedimento principale e relativo ai diritti di cui i soggetti godono ai sensi dell'ordinamento dell'Unione, in forza dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, *il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta, e l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente<sup>3</sup> perseguito tanto da tale direttiva quanto dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus, siano stati rispettati.*

Il giudice del rinvio si poneva a favore di una interpretazione del diritto processuale nazionale nel senso che il procedimento amministrativo di concessione di un'autorizzazione non potesse continuare né concludersi definitivamente, fino al momento dell'adozione di una decisione giurisdizionale definitiva relativa alla domanda volta al riconoscimento della qualità di parte in tale procedimento amministrativo<sup>4</sup>.

Il proseguimento del procedimento amministrativo, come rilevato dai giudici della Corte di Giustizia, e relativo alla domanda di autorizzazione, avrebbe potuto non rispettare il principio del contraddittorio. Soltanto colui che richiedeva l'autorizzazione era parte in seno al procedimento e non poteva escludersi che, in deficit di partecipazione di organizzazioni od associazioni per la difesa dell'ambiente come la LZ, argomenti per la protezione dell'ambiente non fossero né discussi né

---

<sup>3</sup> Il legislatore comunitario non ha affrontato la questione della definizione dei livelli di protezione dell'ambiente, puntando l'attenzione sull'individuazione dei principi per la tutela effettiva dell'ambiente. La Cedu, peraltro, non attribuisce un pieno riconoscimento del diritto dell'uomo all'ambiente, ma ha favorito l'incremento di una giurisprudenza c.d. ambientale degli organi giurisdizionali della Convenzione medesima. In seno alla Cedu manca una disciplina specifica di tutela dell'ambiente ma gli organi di Strasburgo sono riusciti ad interpretare la tutela dell'ambiente. La Corte di Strasburgo è giunta ad un riconoscimento della sussistenza di un diritto all'ambiente, nei termini di un diritto-dovere, in forza di una normativa e giurisprudenza europea che evidenzia l'incisività della protezione e della tutela dell'ambiente all'interno della sfera dei diritti e delle libertà fondamentali della persona, nonché attraverso l'elevazione ad interesse nell'accezione di contemperamento tra interessi individuali e collettivi. Cfr. per quanto concerne l'ordinamento italiano, L. Mariotti, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo*, in *Studi in memoria di F. Piga*, I, Milano, 1992, 584; P. Salvatore, *Il problema della legittimazione: interesse legittimo, interesse diffuso, interesse di fatto*, in *Studi per il centenario della Quarta Sezione*, Roma, 1989, 498 ss.; F.G. Scoca, *Interessi protetti*, in *Enc. giur.*, 1989, XVIII, 1.

<sup>4</sup> A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

argomentati, con la conseguenza che non sarebbe stato raggiunto l'obiettivo principale procedimentale e cioè di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente<sup>5</sup>.

A contrario, si sarebbe potuto ritenere che il proseguimento del procedimento amministrativo relativo alla domanda di autorizzazione, anche qualora sia pendente il procedimento giurisdizionale relativo a una domanda di riconoscimento della qualità di parte nel procedimento, consente un trattamento particolarmente rapido di detta domanda di autorizzazione. Se tale procedimento amministrativo non potesse proseguire senza che sia stato definitivamente statuito sulle azioni giurisdizionali relative all'ottenimento di tale qualità, il richiedente l'autorizzazione potrebbe contestare agli organi amministrativi un trattamento iniquo.

Najvyšší súd Slovenskej Republiky (Corte Suprema della Repubblica slovacca), decideva quindi di sospendere il giudizio e di porre innanzi alla Corte di giustizia la sopra richiamata questione pregiudiziale.

Il giudice del rinvio chiedeva se l'art. 47 della Carta, congiuntamente all'art. 9 della Convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, esso osta ad un'interpretazione delle norme di diritto processuale nazionale secondo la quale un ricorso contro una decisione con cui è negata a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente la qualità di parte in un procedimento amministrativo di autorizzazione di un progetto, non deve necessariamente essere esaminato durante lo svolgimento di tale procedimento, che può essere concluso in modo definitivo prima che venga adottata una decisione giurisdizionale definitiva sulla qualità di parte, ed è automaticamente respinto non appena tale progetto è autorizzato, costringendo detta organizzazione a proporre un ricorso differente per ottenere tale qualifica e sottoporre a un controllo giurisdizionale il rispetto da parte delle autorità nazionali competenti dei loro obblighi derivanti dall'art. 6, par. 3, di detta direttiva.

Alla luce dell'oggetto della questione pregiudiziale, interessante è, in forza dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, la valutazione delle incidenze<sup>6</sup> sul sito interessato del piano o progetto prima della sua approvazione e di tutti gli aspetti del piano o progetto tali da - singolarmente o contestualmente ad altri piani o progetti - pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito.

Come noto, infatti, l'autorizzazione ad attività su sito protetto ha luogo soltanto a condizione che si accerti l'assenza di effetti pregiudizievoli per l'integrità del suddetto sito.

Come si evince dal ragionamento logico-giuridico della Corte, ciò avviene quando non sussistono dubbi ragionevoli sulla presenza di tali effetti<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003; *Id.*, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato, Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, *passim*; M. Zinzi, *La charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali, Profili di diritto comparato*, 2011, 87-90; E. Capaccioli, A. dal Diaz, *Ambiente (Tutela dell')*, in *Noviss. Dig.it.*, Appendice, 1980, 257 ss.; A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.; T. Martines, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. Pepe (a cura di), in *Pol. leg. Amb.*, 1996, 20 ss.; G.F. Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, 547 ss.

<sup>6</sup> M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, in *Quad. riv. giur. amb.*, 2009, 172 ss.

<sup>7</sup> Cfr. sent. del 24-11-2011, C-404/09, *Commissione c. Spagna*, p.to 99, nonché del 14-1-2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e a.*, p.ti 49 e 50.

L'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43 contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dalle misure adottate, e cioè – secondo l'art. 2, par. 2, della stessa direttiva – assicurare il mantenimento o il ripristino<sup>8</sup>, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse dell'Unione e, dell'obiettivo più generale della stessa direttiva, volto a garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente per quanto riguarda i siti protetti in forza della stessa<sup>9</sup>.

È incompatibile con il carattere vincolante di cui all'art. 288 TFUE escludere che gli obblighi imposti dalle direttive possano essere fatti valere dagli interessati. I singoli possono avvalersi della direttiva 92/43 dinnanzi al giudice; i giudizi nazionali possono considerare tale direttiva in modo da controllare se l'autorità nazionale che ha rilasciato un'autorizzazione relativa a un piano o a un progetto abbia rispettato gli obblighi ad essa incombenti in forza del richiamato art. 6, par. 3 e sia pertanto rimasta entro i limiti di discrezionalità conferiti alle autorità nazionali competenti da tale disposizione<sup>10</sup>.

Secondo quanto previsto dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, in combinato disposto con l'art. 6, par. 1, lettera b), della Convenzione di Aarhus, le autorità nazionali competenti, prima di dare il loro accordo a un piano o a un progetto devono, se del caso, chiedere il parere dell'opinione pubblica.

Quest'ultima disposizione prevede che le disposizioni dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus in materia di partecipazione del pubblico alle decisioni su determinate attività, si applicano qualora si tratti dell'adozione di decisioni relative ad attività non elencate nell'allegato I che possano avere effetti significativi sull'ambiente. Come risulta dall'art. 6, paragrafi 3, 4 e 7, si conferisce al pubblico, in particolare, il diritto di partecipare «effettivamente al processo decisionale in materia ambientale<sup>11</sup>», presentando, «per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o

<sup>8</sup> Cfr. C. Malinconico, *I beni ambientali*, Padova, 1991, 307 ss. secondo l'A., la legge n. 309/1986 conferisce alle associazioni riconosciute una posizione differenziata e qualificata rispetto agli altri soggetti. Cfr. anche G. Endrici, *La tutela dell'ambiente umano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, I, 303 ss. che invece si sofferma sul ruolo dei cittadini in materia di responsabilità ambientale, discute “della relazione di cittadinanza amministrativa, con il corollario di diritti e doveri che ne consegue; del diritto dell'informazione ambientale, della elaborazione e rappresentazione delle domande rivolte alla politica sui temi dell'ambiente, del principio di sussidiarietà orizzontale”.

<sup>9</sup> A. Conio, F. Dinelli, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 369-386. La protezione della natura si concretizza nella tutela della biodiversità, in inglese *biodiversity*, che dal punto di vista etimologico designa la varietà delle specie, degli ecosistemi e del loro patrimonio genetico, attenzionati sia dall'ordinamento internazionale sia da quello comunitario. Quest'ultimo più specificamente ha avuto un ruolo preponderante nell'adozione di atti normativi recepiti dal diritto interno, dai quali ha avuto *incipit* una rete europea di siti d'interesse naturalistico.

<sup>10</sup> Cfr. sent. 7-9-2004, C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, p.ti 66 e 69.

<sup>11</sup> Cfr. in Italia, L. Carbonara, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Giust. amm., Riv. dir. pubbl.*, 16-12-2012; S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008, 6 ss. J. Harrison *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 1, 27-46; R. McCracken, G. Jones, *The Aarhus Convention*, in *Journal of Planning & Environment Law*, London, 2003, 802 ss.; R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Milano, 2005, 188-222, ID., *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 119-131.

pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta». Tale partecipazione deve avvenire «in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva».

Nel procedimento principale la LZ, che ai sensi dell'art 2, par. 5, della Convenzione di Aarhus rientra nella nozione di «pubblico interessato» rientra anche nella nozione di «pubblico» secondo quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione medesima.

Se - come noto nel caso *de quo* - il progetto di costruzione di una recinzione su un sito protetto non rientra nelle attività di cui all'allegato I della Convenzione di Aarhus, l'avvio di un procedimento di autorizzazione di tale progetto (ai sensi dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43) si pone alla base della necessità per le autorità di valutare la rilevanza degli effetti di detto progetto sull'ambiente.

L'applicazione dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus è disciplinata dal diritto nazionale della parte contraente interessata, con riguardo alle modalità della partecipazione del pubblico esplicitata dall'art.6, senza rimettere in causa il diritto di partecipazione conferito a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente come la LZ, nei limiti in cui, nell'ambito procedimentale, debba essere adottata una delle decisioni di cui all'art. 6, par. 3, della direttiva Habitat.

La domanda di pronuncia pregiudiziale alla base della sentenza verte sull'interpretazione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 9 della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta ad Aarhus il 25 giugno 1998 ed approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005.

### **3. La partecipazione tra tutela dell'ambiente e biodiversità**

La richiamata domanda è stata presentata in seno ad una controversia tra la Lesoochranarskezoskupenie VLK (Associazione per la protezione delle foreste), organizzazione di diritto slovacco per la tutela dell'ambiente e l'ObvodnyuradTrencin (Ufficio distrettuale di Trencin, Slovacchia), in merito all'istanza dell'associazione *de qua* volta al riconoscimento della qualità di parte nel procedimento amministrativo relativo ad una richiesta di autorizzazione di un progetto di costruzione di una recinzione nell'ottica dell'ampliamento di una riserva per animali selvatici su un sito protetto.

Già oggetto di una apposita Convenzione stipulata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 per la cui attuazione ha avuto luogo tra l'altro la dodicesima Conferenza delle Parti tenutasi a Pyeongchang dal 6 al 17 ottobre 2014, la salvaguardia della biodiversità è uno degli obiettivi primari del settimo Programma d'azione comunitaria in materia di ambiente ed è oggetto della c.d. "Strategia sulla biodiversità fino al 2020", adottata dalla Commissione Europea il 3 giugno 2011. L'idea di mettere in atto azioni e misure necessarie alla tutela della biodiversità ha trovato riscontro a livello nazionale con l'adozione nel 2010 della Strategia nazionale per la biodiversità.

La sentenza ivi annotata consente di soffermarsi in chiave comparatistica, sugli strumenti delle democrazie moderne atti a consentire ai privati di prendere parte ai procedimenti amministrativi e concorrere alla formazione delle decisioni pubbliche, nell'ottica di un approccio politico incentrato sulla circostanza di una non perfetta

omogeneità della biodiversità<sup>12</sup> a livello territoriale né su una medesima esposizione a rischio ambientale di tutti gli habitat e delle specie.

Al fine di preservare al meglio la biodiversità ed anche per attuare una tutela obbiettivizzata, il legislatore comunitario si è mosso verso la creazione di una rete di siti ad elevato valore naturalistico denominata Natura 2000, prevedendo in seno alla richiamata direttiva 92/43/CEE che qualsiasi piano o progetto suscettibile di incidere significativamente su un sito della rete Natura 2000 forma oggetto di una opportuna valutazione d'incidenza, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito medesimo.

Ci si chiede pertanto se sia possibile rintracciare un concetto univoco di partecipazione astrattamente applicabile a tutti gli ordinamenti sulla base delle peculiarità distintive di ciascun ordinamento.

Uno degli aspetti cardine da analizzare è la modalità in cui la dottrina tradizionale, italiana<sup>13</sup>e straniera<sup>14</sup>, definisce il concetto di partecipazione al procedimento, contestualmente ad una indagine sui limiti di essa.

Si suole distinguere tra partecipazione interna al procedimento<sup>15</sup> (in via esemplificativa, presentazione di memorie, documenti, osservazioni da parte dei soggetti interessati) e partecipazione ai processi decisionali pubblici<sup>16</sup>, le cui radici non appartengono soltanto alle democrazie moderne ma anche a quelle antiche, e si basa sul principio della rappresentatività<sup>17</sup>.

Uno degli aspetti più significativi dell'attività "procedimentale" della P.A. afferisce comunque alla partecipazione dei privati. Per quanto concerne l'ordinamento giuridico italiano, all'argomento è dedicato l'intero Capo III della L. n. 241/1990 (artt. 7–13), rubricato "*Partecipazione al procedimento amministrativo*".

*Per generalia*, la normativa di diritto nazionale ed in particolare la l. n. 241/1990 s.m.i, salve alcune eccezioni, stabilisce la necessità della partecipazione al

<sup>12</sup> G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994; R. Pavoni, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, *passim*; A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, *passim*; A. Fari, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, 120 ss.

<sup>13</sup> S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004; M. Occhiena, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, 1993; M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.

<sup>14</sup> P. Cane, *An introduction to administrative law*, Oxford, 1996; J.F. Garner, B.L. Jones, *Administrative Law*, London, 1986; E. Le Cornec, *La participation du public*, in *Rev. fr. dr. admin.*, 2006, 770 ss.

<sup>15</sup> E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 302: «possiamo poi aggiungere i poteri di partecipare al procedimento amministrativo: i documenti e le osservazioni che rappresentano il punto di vista del cittadino devono essere presi in considerazione dall'amministrazione precedente. Il titolare può così stimolare l'azione amministrativa, instaurando un dialogo che si conclude con l'emanazione del provvedimento».

<sup>16</sup> G. Annichiarico, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale*, in *Amministrativ@mente*, 8-9/2009; R. Donzelli, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008; V. Denti, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, 361 ss.; V. Vigoriti, *Interessi collettivi e processo*, Milano, 1979, 58 ss.; A. Corasaniti, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario* in *Riv. dir. civ.*, 1978, 196 ss.

<sup>17</sup> M. Occhiena, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese, *op. cit.*, 4128: «La partecipazione al procedimento amministrativo è l'istituto giuridico che permette ai soggetti non professionisti ... di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico ... Questa tipologia di partecipazione, detta anche funzionale, si distingue da quella a carattere *latu sensu politico* ... caratterizzata da istituti di autogoverno e di democrazia diretta, di immissione degli utenti nelle strutture organizzative di servizi e di inserimento stabile di soggetti rappresentativi di interessi in organi collegiali amministrativi»; M. D'Alberti, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1.

procedimento amministrativo dei soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, nonché dei portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati<sup>18</sup>, ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale.

La disamina degli interessi giuridicamente rilevanti non può avvenire disgiuntamente da quella dei soggetti portatori, che come sottolineato in dottrina è *il presupposto perché un interesse nasca e diventi giuridicamente rilevante*<sup>19</sup>.

Al di là del fatto che l'interesse all'ambiente possa concretizzarsi come diritto soggettivo di matrice individuale, la natura dell'interesse stesso è connaturata all'essenza del territorio e delle collettività che ci vivono, come nel caso *de quo*.

In altri termini, si tratta di un interesse di portata generale di cui sono portatori gli enti esponenziali delle collettività di natura territoriale, portavoce di un interesse pubblico, cioè privo di una determinata tutela, di un interesse in conflitto con altri interessi privati, sottratti dall'ordinamento all'autonomia delle parti; è parimenti pubblico quell'interesse che non soltanto sia sottratto alla libera disponibilità delle parti ma che sia "funzionalizzato"<sup>20</sup>.

Accade che dell'interesse ambientale si facciano portatori soggetti più o meno costituenti dei gruppi, o associazioni che assumono l'interesse come proprio, attraverso una rappresentazione soggettiva di esso.

Come si scorge dalle argomentazioni *ut supra*, si instaura una relazionalità tra gruppi ed istituzioni che inizia dapprima da una mancata legittimazione per poi passare ad un riconoscimento parziale, per approdare alla condivisione piena e concreta e quindi democratizzata. È il fenomeno delle c.d. rappresentatività di categorie che caratterizza così come i sindacati dei lavoratori o dei datori di lavoro, le stesse associazioni e gruppi di organizzazione ambientaliste, la cui legittimazione si intende sia nell'accezione processuale sia procedimentale.

L'interesse pubblico è anche l'interesse riferibile all'attività istituzionale di un soggetto della P.A. o in via diretta – cioè perseguito direttamente dal soggetto pubblico – o in via indiretta – e quindi avvalendosi di un concessionario o di un appaltatore o comunque da un intermediario controllato dallo stesso soggetto pubblico o del soggetto privato titolare di un interesse partecipativo ai sensi degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990, così come recentemente riformata.

Quanto delineato, consente di riflettere sul moderno significato di ambiente come valore, che richiede interventi concreti da parte dello Stato per la sua protezione. La predisposizione di misure a tutela dell'ambiente diviene *condicio sine qua non* per una tutela fattiva del cd. diritto ad un ambiente salubre<sup>21</sup>.

L'ambiente, ormai codificato<sup>22</sup>, è oggetto mediato di tutela e viene in

<sup>18</sup> G. Rossi, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi speciali e pubblico potere*, Napoli, 1979, 265 ss.; M. Nigro, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Scritti in onore di Mortati*, 1977, 859 ss.

<sup>19</sup> G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 23; G. Villanacci, *Il danno ambientale in ambito civilistico tra poche luci e molte ombre*, in F. Pastore (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Roma, 2015, 85-94; V. Caianiello, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1987, 1318 ss.; M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1122 ss.

<sup>20</sup> S. Giacchetti, *Privatizzazioni. La nuova dimensione dell'interesse pubblico*, in *Rass. giur. en. el.*, 1999, 693.

<sup>21</sup> N. Colacino, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 2, 54 ss.; F. Pastore, *op. cit.*, 13-26.

<sup>22</sup> F. Fonderico, *La codificazione del diritto all'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 612 ss.; Id., *La muraglia e i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *GdA*, 2005, 585 ss.; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004,

considerazione quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo anche di matrice giusnaturalistica<sup>23</sup>: la qualità del primo è migliorata e protetta in quanto funzionale al miglior godimento dei secondi. La protezione dell'ambiente<sup>24</sup> oggi è un nuovo valore in grado di contribuire ad un più equo bilanciamento tra la tutela dei diritti umani come previsto dalla Cedu e il principio della garanzia delle posizioni giuridiche soggettive individuali.

Nell'accennato clima di profondo rinnovamento ideologico, culturale, giuridico e politico, si è avvertita da parte degli operatori del diritto l'esigenza di ricorrere all'utilizzo di nuovi modelli, in modo da permettere una flessibilità operativa più elastica nonché una certa trasparenza in seno alla gestione ed alla capacità di acquisizione di risorse finanziarie, tecniche ed organizzative in materia ambientale.

La dottrina italiana ha dibattuto sulla natura dei diritti soggettivi<sup>25</sup> e degli interessi legittimi<sup>26</sup>, sulla loro autonomia o funzionalizzazione, nonché sulle ipotesi di violazione tali da far scaturire obblighi risarcitori e sulla rappresentazione degli strumenti di tutela, per far valere il rispetto delle regole e dei principi che disciplinano le decisioni in materia ambientale, in seno ad un panorama giuridico-politico-istituzionale ibrido, elastico, liquido per usare un'espressione cara al sociologo Zygmunt Bauman<sup>27</sup>.

Nella complessa realtà internazionale, come sottolineato in alcuni indirizzi dottrinari, la società corre il rischio di disperdere il concetto stesso di costituzione, che deve essere intimamente legato a quello di costituzionalismo, per evitare di incorrere nella perdita di identità giuridica, di smarrire il senso della unità e dello scopo pratico, cioè il riconoscimento dei diritti fondamentali e la loro protezione<sup>28</sup>.

Oggi indirizzi giurisprudenziali e dottrinari condivisi riconoscono alla partecipazione al procedimento amministrativo<sup>29</sup> un autonomo fattore legittimante al ricorso avanti al giudice amministrativo.

---

10 ss.; M.A. Sandulli, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, *passim*.

<sup>23</sup> G. Pino, *Il positivismo giuridico di fronte allo Stato costituzionale*, in *Analisi e diritto*, 1998, 203 ss.; H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1945, Milano, 1952, appendice su "La dottrina del diritto naturale ed il positivismo giuridico".

<sup>24</sup> Nel linguaggio normativo l'ambiente non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d'uso, né è riconducibile ad enunciati prescrittivi. Sul punto cfr., M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 1 ss., il quale, negando all'ambiente il rango di nozione giuridica, vi ravvisava soltanto la somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti. Si trattava di una dottrina che trovava conferma nella disciplina positiva inizialmente molto frammentata. Per una disamina sull'evoluzione della nozione di ambiente, cfr. B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990, 19 ss.; G. Rossi, *op. cit.*, 11-29.

<sup>25</sup> A. Baldassarre, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur.*, Vol. XI, 1988; A. Pace, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione?*, in *Pol. dir.*, 1993, 3-11; A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. Dir.*, 1991, 639-658.

<sup>26</sup> P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, V ed., Torino, 2015, 117-123.

<sup>27</sup> Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 2001.

<sup>28</sup> S. Bonfiglio, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, 2016, 45-81; Id., *Per una teoria interculturale dei diritti fondamentali e della Costituzione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 119-149. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; V. Baldini, *Diritto, pluralismo culturale, Costituzione. La prospettiva storico-filosofica quale "precomprensione" per l'interpretazione dei valori costituzionali*, in V. Baldini (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, 2012.

<sup>29</sup> R. Villata, *Interesse ad agire*, in *Enc. giur.*, vol. VII, 1990.

#### 4. La partecipazione procedimentale e l'azione dei pubblici poteri

La composizione tra interesse ambientale ed altri interessi rilevanti è garantita attraverso strumenti di collegamento e integrazione tra procedimenti. L'istituto della conferenza di servizi, la disciplina dei procedimenti interessati e gli istituti che li caratterizzano sono posti al centro della tutela pubblicistica dell'ambiente. La scelta di concentrare nel procedimento le garanzie per i soggetti interessati all'ambiente ha reso più articolato e complesso l'iter amministrativo di avvio ed esercizio di molteplici attività incidenti sull'ambiente.

L'azione dei pubblici poteri a tutela dell'ambiente sembra caratterizzarsi oggi per il più elevato grado di procedimentalizzazione che essa assume anche nella complessa attività istruttoria ricca di apporti tecnici e partecipativi. La complessità e centralità di un'istruttoria tecnica e partecipata, come implicitamente si deduce dalla pronuncia che ivi si commenta, sono caratteristiche fondamentali dell'azione pubblica a tutela dell'ambiente.

La partecipazione nel procedimento svolge uno scopo sia di carattere difensivo sia collaborativo, con la facoltà di rappresentare nell'ambito del procedimento gli stessi interessi adducibili in un eventuale processo amministrativo. In altri termini, si anticipa in sede procedimentale il contraddittorio che avverrebbe solo in sede processuale.

Le informazioni apportate nel procedimento possono rivelarsi utili per l'istruttoria amministrativa, agevolandone la completezza. Pertanto, la partecipazione al procedimento amministrativo – come nel caso della pronuncia della grande sezione oggetto di analisi – ha la funzione di far emergere gli interessi sottesi all'azione amministrativa di natura comunque discrezionale<sup>30</sup>, in modo da orientare le scelte della P.A. attraverso una valutazione degli interessi in gioco per il raggiungimento della miglior soddisfazione possibile dell'interesse pubblico.

La giurisprudenza italiana tra l'altro ha rilevato che la partecipazione procedimentale<sup>31</sup> è volta alla effettiva e concreta realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, predicati dall'art. 97 della Costituzione e quindi, in ultima analisi, alla corretta e giusta formazione della volontà di provvedere da parte della pubblica Amministrazione.

La partecipazione procedimentale esprime l'esigenza di offrire uno strumento di collaborazione alla cura dell'interesse pubblico. Un diritto amministrativo povero di istituti partecipativi procedimentali non potrebbe mai garantire uno svolgimento corretto e fattivo dell'azione amministrativa.

La partecipazione del privato al procedimento non deve essere intesa in un'ottica negativa di ingolfamento dell'*agere* amministrativo poiché, come si è avuto modo di sottolineare, non va sottaciuta la rilevante funzione collaborativa dalla stessa assolta che permette alla Pubblica Amministrazione di comparare al meglio gli interessi sottesi e di giungere nel modo migliore alla decisione per il pubblico interesse.

La partecipazione diviene essa stessa strumento, non solo di garanzia, ma di

---

<sup>30</sup> M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 70 ss.; E. Follieri, *Situazioni giuridiche soggettive* in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, 145-150; F.G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1045 ss. Cfr. altresì L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986; D.J. Calligan, *La discrezionalità amministrativa*, Milano, 1999.

<sup>31</sup> R. Garofoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, 327-341.

raggiungimento del principio dell'efficienza dell'amministrazione.

È necessario inoltre rammentare che, in forza di una costante giurisprudenza, spetta ai giudici degli Stati membri, in forza del principio di leale cooperazione enunciato dall'art. 4, par. 3, TUE, garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione. L'art. 19, par. 1, TUE prevede che gli Stati membri hanno il compito di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Per quanto riguarda le decisioni amministrative adottate nell'ambito dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, tale obbligo deriva altresì dall'art. 47 della Carta.

Nell'ipotesi in cui uno Stato membro stabilisca norme di diritto processuale applicabili ai ricorsi vertenti sull'esercizio dei diritti conferiti a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, in combinato disposto con l'art. 6, par. 1, lettera b), della Convenzione di Aarhus, lo Stato membro attua gli obblighi derivanti da tali disposizioni e si deve quindi considerare che attui il diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta.

La Corte di Giustizia affronta la tematica del diritto a un ricorso effettivo, stante che l'art. 19, par. 2, della Convenzione di Aarhus conferisce un diritto di ricorso alle organizzazioni per la tutela dell'ambiente purché soddisfino i requisiti di cui all'art. 2, par. 5 di tale Convenzione, ipotesi che ricorre nel caso della LZ, dato che il ricorso è diretto contro una decisione che rientra nell'ambito di applicazione di detto art. 9, par. 2 della menzionata Convenzione.

Come rilevato in seno alle argomentazioni dell'Avvocato generale al par. 80 delle sue conclusioni, le decisioni adottate dalle autorità nazionali che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43 rientrano, anche, nel campo di applicazione dell'art. 9, par. 2 della stessa, in quanto tali decisioni comportano che le autorità competenti valutino, prima di autorizzare una qualunque attività, se essa possa avere effetti significativi sull'ambiente.

La disposizione *de qua* contempla l'obiettivo di garantire un «ampio accesso alla giustizia» al pubblico interessato, che comprende le organizzazioni per la tutela dell'ambiente che soddisfano i requisiti prescritti dall'art. 2, par. 5, di tale convenzione come modificata dalla direttiva 2003/35/CE, che riprende in termini quasi identici l'art. 9, par. 2, della Convenzione di Aarhus.

In seno ai diritti che una siffatta organizzazione non governativa deve poter far valere nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'art. 9, par. 2, della Convenzione di Aarhus rientrano le norme di diritto nazionale derivanti dall'art. 6 della direttiva 92/43. L'art. 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus esige che le procedure di cui all'art. 9, par. 2, della stessa offrano rimedi «adeguati ed effettivi».

In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, sono gli ordinamenti giuridici nazionali dei singoli Stati membri a dover stabilire le modalità procedurali per i ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti e, in particolare, il pieno rispetto del diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, sanciti dall'art. 47 della Carta<sup>32</sup>.

Si rammenta che l'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43 istituisce un procedimento di controllo preventivo fondato su un criterio di autorizzazione che, contenendo il

---

<sup>32</sup> V., in tal senso, le sent. dell'8-3-2011, C-240/09, *Lesoochránárskezoskupenie*, p.to 47, e del 15-9-2016, C-439/14 e C-488/14, *Star Storage e a.*, p.to 46.

principio di precauzione<sup>33</sup>, consente di prevenire efficacemente pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovute ai piani o ai progetti proposti, dal momento che impone alle autorità nazionali competenti di negare l'autorizzazione di un piano o progetto qualora sussistano incertezze sull'assenza di effetti pregiudizievoli di tali piani o progetti per l'integrità di tali siti<sup>34</sup>.

Nel procedimento principale, la LZ ha partecipato al procedimento di autorizzazione nella sua qualità di «terzo interessato» in modo da far valere argomenti volti a dimostrare che il progetto in questione nel procedimento principale potesse pregiudicare l'integrità di un sito protetto, ma la qualità di «terzo interessato» non equivale a quella di «parte nel procedimento».

Nel caso della pronuncia oggi annotata, l'interpretazione del diritto processuale nazionale, contestata dalla LZ, non consente di garantire ad un'organizzazione come la LZ una tutela giurisdizionale effettiva delle varie prerogative inerenti al diritto di partecipazione del pubblico, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus.

Dalla documentazione processuale risulta che la qualità di «parte nel procedimento», qualora fosse stata concessa alla LZ, le avrebbe consentito di partecipare più attivamente all'iter decisionale sviluppando i suoi argomenti vertenti sui rischi di pregiudizio all'integrità del sito protetto da parte del progetto proposto, i quali peraltro avrebbero dovuto essere presi in considerazione dalle autorità competenti prima dell'autorizzazione e della realizzazione di tale progetto.

Il giudice del rinvio ha, peraltro, rilevato che, poiché solo il richiedente l'autorizzazione è a pieno titolo parte nel procedimento, non può escludersi che, in assenza di partecipazione al procedimento amministrativo di una organizzazione per la tutela dell'ambiente come la LZ in qualità di parte nel procedimento, argomenti tendenti alla tutela dell'ambiente non siano né presentati né presi in considerazione, con la conseguenza che l'obiettivo fondamentale previsto all'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, ovvero quello di garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, non sarebbe raggiunto.

La qualità di «terzo interessato» della LZ riconosciuta nel procedimento principale, è insufficiente a far valere, nell'ambito di un ricorso, i suoi argomenti volti a contestare la legittimità della decisione di autorizzazione, dal momento che, per poter proporre un tale ricorso, è necessario avere la qualità di «parte nel procedimento».

Alla luce di quanto precede, l'art. 47 della Carta, in combinato disposto con l'art. 9, par. 2 e 4, della Convenzione di Aarhus, poiché sancisce il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, in condizioni che garantiscono un ampio accesso alla giustizia, dei diritti conferiti a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente che soddisfi i requisiti prescritti dall'art. 2, par. 5, di tale convenzione dal diritto dell'Unione, nella specie dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43, in combinato disposto con l'art. 6, par. 1, lettera b), di detta convenzione, deve essere interpretato nel senso che, in una situazione come

---

<sup>33</sup> M. Marchese, *Il principio di precauzione tra luci ed ombre*, in [www.comparazioneDirittocivile.it](http://www.comparazioneDirittocivile.it); S. Grassi, A. Gragnani, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. Chieffi (a cura di), *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, 149 ss.; G. Di Cosimo, *Il principio di precauzione nella recente giurisprudenza costituzionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2006; L. Butti, *The precautionary principle in environmental law*, Milano, 2007, 99 ss.; G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1106. Sul principio di precauzione nell'ordinamento italiano vedi, S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 102 ss.

<sup>34</sup> V. le sent. del 7-9-2004, C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, p.ti 57 e 58, nonché del 14-1-2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e a.*, p.to 48.

quella di cui al procedimento principale, osta a un'interpretazione delle norme di diritto processuale nazionale secondo la quale un ricorso contro una decisione recante diniego a un'organizzazione del genere della qualità di parte nel procedimento amministrativo di autorizzazione di un progetto che deve essere realizzato su un sito protetto ai sensi di tale direttiva, non deve necessariamente essere esaminato nel corso dello svolgimento di quest'ultimo procedimento, che può essere concluso in via definitiva prima che sia adottata una decisione giurisdizionale definitiva sulla qualità di parte, ed è automaticamente respinto non appena tale progetto è autorizzato, costringendo in tal modo tale organizzazione a proporre un ricorso di altro tipo per poter ottenere tale qualità e sottoporre a controllo giurisdizionale il rispetto da parte delle autorità nazionali competenti dei loro obblighi derivanti dall'art. 6, par. 3, di detta direttiva.

Dalla disamina della sentenza, si deduce che la protezione dell'ambiente richiama responsabilità individuali e preoccupazioni collettive<sup>35</sup>, stante l'inserimento della tutela dell'ambiente all'interno della sfera dei diritti e delle libertà fondamentali della persona, nonché della medesima tutela come interesse generale in un'ottica di contemperamento tra interessi individuali e generali.

L'interpretazione della Corte Europea ha configurato la protezione dell'ambiente quale tutela riflessa alla lesione di taluni diritti e libertà individuali garantiti dalla CEDU. Risale agli inizi degli anni ottanta del Novecento, la dichiarazione di ammissibilità - da parte della Commissione EDU - di ricorsi individuali, sul presupposto di una protezione indiretta dell'ambiente operata in una società democratica in cui l'interesse generale può ben giustificare la restrizione dei diritti e delle libertà<sup>36</sup>.

## 5. Il concetto di partecipazione: profili di diritto comparato

Ciò premesso, è opportuno, in sede di analisi di dibattito scientifico, accennare ad alcune peculiarità proprie di taluni ordinamenti giuridici.

Si è preferito optare per una sintetica analisi del concetto di partecipazione facendo riferimento a taluni sistemi giuridici come quello italiano, francese, inglese e statunitense nonché tedesco e spagnolo in modo da ricostruire il concetto di partecipazione<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> M. De Salvia, M. Remus, *Ricorrere a Strasburgo. Presupposti e procedure*, Milano, 2011, 188-192. Di particolare interesse risulta il caso *L'erabliere A.S.B.L. c. Belgio*, 24-2-2009. La ricorrente, un'associazione *no profit* per la difesa dell'inquinamento della regione «Marche-Nassogne» in Belgio, ha proposto ricorso in annullamento avverso un permesso di urbanizzazione presentato dalla società cooperativa Indelux per l'estensione della capacità di una discarica superiore di un quinto rispetto alla capacità iniziale. Al rilascio del permesso di urbanizzazione da parte del Comune, l'associazione ha proposto ricorso al Consiglio di Stato per l'annullamento del provvedimento, con inibitoria dell'esecuzione. La ricorrente ha eccepito la violazione della direttiva n.85/337 sulla valutazione dell'impatto di alcuni progetti pubblici e privati sull'ambiente, della direttiva n.1999/31 sullo smaltimento dei rifiuti, del decreto dell'11 settembre 1985 riguardante la valutazione sull'impatto ambientale nella Vallonia, nonché della legge del 12 luglio 1973 sulla salvaguardia dell'ambiente. Il Consiglio di Stato ha dichiarato irricevibile il ricorso. L'associazione ha proposto ricorso innanzi la Corte di Strasburgo, per violazione del diritto di accesso ad un Tribunale, garantito dall'art. 6 della convenzione. La Corte ha accolto il ricorso in forza del fatto che nell'ipotesi in cui gli interessi difesi da un insieme di cittadini o da un'associazione mirano a contestare un atto lesivo dei propri interessi in relazione alle circostanze del caso, alla natura dell'atto impugnato, alle caratteristiche dell'associazione, allo scopo della sua attività, alla sua limitazione geografica, è possibile invocare l'applicabilità dell'art.6 della Convenzione.

<sup>36</sup> R. Della Seta, *La difesa dell'ambiente in Italia: storia e cultura del movimento ecologista*, Milano, 2010, 11-25.

<sup>37</sup> E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003, in cui l'A. si sofferma sull'evoluzione dell'apparato amministrativo di cinque grandi democrazie contemporanee: Stati

Si tratta di una scelta dettata dall'intento di individuare quegli ordinamenti in cui si riconosce in particolare la partecipazione connessa alla rilevanza sempre più pregnante delle organizzazioni ed associazioni pubbliche e private. La tutela degli interessi legittimi prevista dalla legge 241/90 prevede che le stesse possibilità di partecipare al processo decisionale siano fornite sia ai singoli interessati sia alle associazioni che rappresentano interessi collettivi, laddove tali interessi possano essere eventualmente pregiudicati dalle decisioni in questione.

Il legislatore italiano ha riconosciuto alle associazioni di protezione ambientale la capacità di stare in giudizio anche nell'ipotesi in cui l'associazione stessa non sia direttamente danneggiata ed anche nel caso in cui non abbia un interesse legittimo diretto.

I requisiti cui le associazioni devono rispondere in Italia per ottenere il riconoscimento sono l'obiettivo di protezione nazionale, il carattere nazionale o la presenza almeno in cinque Regioni, l'ordine interno democratico, la continuità dell'azione e la sua rilevanza esterna.

A prescindere dalla rilevanza della presenza delle associazioni ambientali sul territorio, l'ordinamento italiano tutela e garantisce, da una parte, la posizione dei singoli di partecipare alle decisioni, facendo rilevare la propria posizione ed i propri interessi all'interno del procedimento; dall'altra parte, vi è l'esigenza per i poteri pubblici di assumere decisioni, relazionando e mediando tra le diverse posizioni giuridiche soggettive secondo le modalità più corrette.

Il dibattito giurisprudenziale e dottrinario è copioso; molto dibattuta è la questione, ad esempio, che riguarda i rapporti tra l'art. 10 *bis* e l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990 s.m.i.

Alcuni indirizzi in dottrina si muovono a favore dell'irrilevanza dell'omessa comunicazione di preavviso del rigetto dell'istanza, applicando la norma contenuta nell'art. 21 *octies* e facendo salvi quei provvedimenti che presentano un contenuto non diverso da quello che avrebbero avuto se la comunicazione fosse stata effettuata. Secondo altri, invece, deve essere *in primis* garantito il contraddittorio endoprocedimentale successivo alla comunicazione preventiva di rigetto, considerando il vizio relativo non sanabile<sup>38</sup>.

Si tratta di conclusioni confermate anche dall'evoluzione storica del diritto alla partecipazione<sup>39</sup>; il principio del giusto procedimento<sup>40</sup> è principio generale dell'ordinamento ma non principio costituzionale.

In Italia, le prime riflessioni sulla partecipazione alla vita pubblica si scorgono nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. che eliminava la tutela giurisdizionale dell'interesse

---

Uniti, Inghilterra, Francia, Spagna, Germania ed Italia. Sul punto cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

<sup>38</sup> Cfr. G. Gardini, L. Vandelli (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, 2013; S. Zaramella, *Omessa comunicazione e art. 21-octies della legge n. 241/1990*, in *Studium iuris*, 2006, 915 ss., con commento alla sentenza del TAR Puglia (LE), sez. I, 26-1-2006, n. 507.

<sup>39</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 410, in cui discute di: «procedimenti di partecipazione nei termini testuali di «procedimenti (o più spesso subprocedimenti) dichiarativi, poiché ... non hanno come atto costitutivo un provvedimento, ma una dichiarazione partecipativa di conoscenza»; cfr. anche L. Zanobini *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954, 276: «con le richieste degli interessati l'autorità deve tenere conto anche delle opposizioni e deduzioni dei controinteressati, nei casi in cui queste sono ammesse».

<sup>40</sup> R. Caranta, L. Ferraris, S. Rodriguez, *La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, 3 ss.

legittimo, consentiva alle parti coinvolte di prendere parte allo svolgimento delle decisioni, anche se la giurisprudenza del Consiglio di Stato, eccetto per la sussistenza di alcuni strumenti partecipativi, non prendeva in considerazione le istanze dei cittadini.

Con la legge sul procedimento amministrativo del 1990 s.m.i. è stato esteso il principio della partecipazione a tutti i procedimenti posti in essere dagli enti pubblici, salvo quelli espressamente esclusi dalla legge.

Ciò premesso, *quid iuris* per quanto concerne altri ordinamenti, come quello del Regno Unito? La partecipazione si traduce nel concetto di *consultation*<sup>41</sup>, che si caratterizza per la compresenza e partecipazione di un ampio numero di soggetti, e la possibilità che la decisione finale possa comportare effetti negativi sulle sfere giuridiche dei destinatari.

Non sussiste, in capo ai pubblici poteri<sup>42</sup>, un obbligo di consultare i soggetti privati prima di assumere una decisione, anche se la giurisprudenza ha scorto una serie di ipotesi nelle quali la consultazione si rende necessaria, prevedendo in caso contrario addirittura la delegittimazione dell'utilizzo di quel potere e l'invalidità dell'atto adottato.

In realtà, nel diritto inglese non si conoscono particolari modelli e forme di partecipazione alle decisioni pubbliche o comunque azioni esercitabili da associazioni, gruppi di soggetti, portatori di particolari interessi da rappresentare a livello locale, affinché possano contribuire alle decisioni che li concretamente li riguardano.

Ciò ci permette, nell'ottica comparatistica, di riflettere, ad esempio, sull'ordinamento francese, che si caratterizzava per un modello di amministrazione autoritaria, che limitava o escludeva del tutto la partecipazione dei soggetti privati e si incentrava sul concetto di accentramento di potere. Esso prevedeva un modello di amministrazione gerarchizzata e funzionalizzata al potere regio, con notevoli refluenze sulla tipologia di rapporto tra poteri pubblici e cittadini<sup>43</sup>.

In Francia, come anche nel Regno Unito, la predisposizione di adeguate procedure tese al coinvolgimento del pubblico nella partecipazione ai procedimenti ambientali, è intervenuta a colmare i vari contrasti e conflittualità connesse alle grandi decisioni pubbliche, tali da avere refluenze sull'ambiente.

Nei citati sistemi giuridici sono presenti procedure partecipative che si caratterizzano per tempestività e per essere gestite da apposite autorità amministrative indipendenti. Nell'esperienza francese, sin dal XIX secolo, la partecipazione viene in via esemplificativa garantita dall'istituto dell'*enquête publique*,

---

<sup>41</sup> Si fa uso della *consultation* soprattutto nei lavori preparatori degli atti normativi, ad esempio attraverso la pubblicazione di *Green Papers* e *White Papers*, che consentono alle parti interessate di conoscere l'iter del dibattito parlamentare ed esercitare azioni tese al riconoscimento delle proprie posizioni. Cfr. L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford-Portland, 2004, in part. 127 ss.: J. Beatson, M. Matthews, *Administrative Law: cases and materials*, Oxford, 1989, 780 che testualmente riferisce «Public local inquiries are an important feature of the British administrative process. Their most significant, but by no means their only, use is as part of the land-use planning process. ... By contrast with the process of much governmental rule-making, the land-use planning process is highly formalized and allows interested individuals and groups to have a say before decisions are made that will affect their rights and interests».

<sup>42</sup> P. Cane, *An introduction to administrative law*, Oxford, 1996, 194.

<sup>43</sup> G. Sgueo, *La partecipazione dei privati al procedimento. Profili comparati*, in *diritto.it*, 12-4-2007; R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris, 2001, 485: «Lorsqu'elle est facultative, l'autorité compétente apprécie librement si elle doit y procéder. C'est pour elle une question d'opportunité ... Mais la consultation, quand elle a lieu, ne doit être un faux-semblant en aucun cas, c'est-à-dire même s'il s'agit d'une consultation facultative».

sub-procedimento dalla finalità istruttoria e partecipativa condotto da un organo terzo rispetto all'amministrazione decidente.

Le differenze concernono il tipo di amministrazione che svolge le consultazioni: quella locale nel caso inglese e le autorità nazionali o indipendenti, nel sistema giuridico francese. Quest'ultimo garantisce la partecipazione attraverso *organismes consultatifs*<sup>44</sup> come accade in materia ambientale.

Nel caso invece statunitense, in materia di accesso alla giustizia e di giusto processo, oltre che di giusto procedimento, si prendono in considerazione alcuni principi tra cui quello del *due process*<sup>45</sup> contemplato dalla Costituzione.

Altro aspetto di rilievo, analogamente al Regno Unito, concerne la preminenza del ruolo dell'attività normativa<sup>46</sup>. La circostanza che la *due process clause*<sup>47</sup> sia contemplata dalla Costituzione ha comportato che l'istituto della partecipazione giustificasse la supremazia dei poteri pubblici rispetto ai cittadini in quanto singoli o come facenti partii di un gruppo portatore di interessi diffusi o collettivi.

Questa differenza si riflette sulla partecipazione, che, nel caso americano, viene assicurata interpretando la *due process clause* come una garanzia anzitutto procedimentale<sup>48</sup>.

Anche in seno all'ordinamento europeo, tra i principi che informano l'attività amministrativa, si scorge quello del *duty of care*, ovvero l'obbligo di svolgere un'istruttoria imparziale che raccolga e valuti le circostanze sia di fatto sia di diritto.

L'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia è quella dell'applicabilità assoluta del richiamato principio del *duty of care*, a prescindere dalla presenza di previsioni legislative o della sussistenza di un rapporto diretto tra cittadino ed amministrazione europea<sup>49</sup>.

L'elaborazione del richiamato principio da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia ha prodotto risultati significativi negli ordinamenti nazionali, con l'obiettivo di cogliere le differenze per i singoli stati membri rispetto alla introduzione nei propri sistemi nazionali degli istituti partecipativi.

È emersa l'esigenza di semplificazione, di giusto procedimento, di garanzia di una corretta istruttoria, del diritto al contraddittorio ed in generale del *right to a good*

<sup>44</sup> Cfr. con riguardo all'ordinamento francese, *Direction de l'information légale et administrative on line, Découverte des institutions, Les organes consultatifs de la fonction publique territoriale et la participation des agents*, 8-2-2016.

<sup>45</sup> M. Comba, *Riflessioni sul diritto al giusto procedimento negli Stati Uniti d'America*, in *Dir. soc.*, 1992, 1269.

<sup>46</sup> P. Cane, *op. cit.*, 1996, 196, secondo cui «Much rule-making in the United States is done by statutory regulatory agencies set up to administer government control over particular areas of economic and social activity».

<sup>47</sup> Si tratta di una clausola che fa discutere i costituzionalisti americani. Vi è un legame profondo tra questa formula e la nozione di *rule of law*, con cui si intende sottrarre i consociati all'arbitrio del potere.

<sup>48</sup> S. Mashaw, *Administrative law. The american public law system*, St. Paul, 1985, 176 ss.

<sup>49</sup> G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi della comunità europea*, in M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2003, 230 ss. E. Sanna Ticca, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Milano, 2004, 227-246. D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 819-857. E. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti e al., *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano, 2005, 39-40; A. Serio, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 237-301; A. Zito, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 425-444.

*administration*<sup>50</sup>.

*Prima facie*, si trattava di un diritto contemplato da singole norme in relazione a procedimenti in grado di incidere negativamente sulle singole posizioni giuridiche soggettive; successivamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha esteso il diritto ad un corretto accesso alla giustizia ed in generale alla buona amministrazione tra i principi generali del diritto dei Paesi membri della Comunità europea.

## 6. Conclusioni

La partecipazione è indice della democraticità di uno Stato: quanto più si garantisce l'azione amministrativa, tanto più il risultato del procedimento rispecchia la volontà della collettività ai vari livelli locale, nazionale ed internazionale.

Il processo di integrazione europea ha giocato un ruolo fondamentale, influenzando *ab imo* le scelte del legislatore. In alcuni paesi come la Germania, la partecipazione procedimentale<sup>51</sup> è stata disciplinata in modo differente in quanto la struttura federale attribuisce rilevanti ma limitati poteri al *Bund*, al governo centrale.

L'esperienza del Regno Unito<sup>52</sup>, invece ha condotto verso istituti incentrati sulla partecipazione soprattutto a livello politico e non procedimentale/processuale.

L'introduzione nella Costituzione spagnola, a partire dal 1978, dei principi della buona amministrazione<sup>53</sup> ha costituito un *incipit* per tanti altri Paesi europei e per la stessa Comunità, anche per quanto concerne la disciplina del diritto d'accesso e degli istituti della partecipazione.

L'attività della Corte di Giustizia, oggi, si iscrive, nel processo di integrazione<sup>54</sup> dei diritti dei paesi facenti parte della Comunità europea<sup>55</sup>. L'analisi delle radici storiche nonché giuridiche e filosofiche dei diritti fondamentali, evidenzia il

<sup>50</sup> G. Della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in S. Cassese, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 44 ss.; E. Chiti e al., *op. cit.*, 128 ss.

<sup>51</sup> A. Weber, *Il procedimento amministrativo in Germania*, in M.A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Milano, 2000, 33 ss.

<sup>52</sup> P.J. Birkinshaw, *Il procedimento amministrativo nel Regno Unito*, in M.A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, cit., 30 ss.

<sup>53</sup> S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione", Barcellona, 27-3-2009. Secondo l'A., il Trattato di Lisbona non corrobora esplicitamente la giurisprudenza comunitaria, «perché la portata dei suoi principi è più ristretta: ad esempio, essa stabilisce il diritto di essere uditi limitatamente ai procedimenti che possono concludersi con misure che colpiscono la persona, mentre la giurisprudenza ammette il diritto di essere ascoltati anche nel corso di procedimenti autorizzatori». In altri termini, il nocciolo duro del principio di buona amministrazione costituisce il nucleo principale del diritto amministrativo globale, in seno al quale la partecipazione si compone di diverse sfaccettature.

<sup>54</sup> M.P. Chiti, *Il Trattato sull'Unione Europea e la sua influenza sulla costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 343 ss.; S. Cassese, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 329 ss.; S. Battini, *L'influenza dell'integrazione europea*, in S. Cassese, C. Granchini (a cura di), *L'Amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, II ed., 1994, 169 ss.; E. Picozza, *Il diritto pubblico dell'economia nel processo di integrazione comunitaria*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, 1305 ss.

<sup>55</sup> S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in S. Cassese, F. Bignami, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 36: «Poi, il termine integrazione indica un risultato unitario, che è ben lungi dall'essere reale. La realtà è, invece, fatta di accomodamenti, giustapposizioni e sovrapposizioni, assemblaggi, combinazioni, aggiunte, inserimenti e, quindi, presenta caratteristiche meno organiche e unitarie di quelle indicate nel termine integrazione»; S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1135-1141.

superamento della concezione generalista dell'universalità dei diritti dell'uomo<sup>56</sup>, a favore di un pieno riconoscimento e di una maggiore tutela in seno alle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, memoria e futuro delle Costituzioni e del costituzionalismo moderno<sup>57</sup>.

Le continue evoluzioni degli indirizzi dottrinari, il progredire del ragionamento giuridico-filosofico in tema sono al centro della riflessione sui principi e sui diritti fondamentali come radice degli ordinamenti costituzionali.

Il tema della superiorità delle Costituzioni e il primato dei principi che le informano, anche sotto l'ottica comparatistica, consente di soffermarci sulla natura dei diritti fondamentali, evidenziando il superamento della concezione generalista dell'universalità dei diritti dell'uomo, soffermandosi sul pieno riconoscimento e sulla maggiore tutela in seno alle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, "memoria e futuro delle Costituzioni e del costituzionalismo moderno".

Il *leitmotiv* oggi è la comparazione delle diverse esperienze costituzionali, da quella italiana e tedesca a quella francese e spagnola, a quella statunitense, alla luce dei processi di globalizzazione sia economica sia sociale che ha spinto verso una eccessiva frammentazione, settorializzazione che certamente non favorisce la ponderazione dei poteri e delle forze nel composito quadro delle garanzie costituzionali all'interno dell'ordinamento giuridico, interrogandosi sulla ragionevolezza nel bilanciamento fra diritti o addirittura tra principi, prescindendo da ciò che si intende per razionale in una determinata cultura, in un determinato ordine materiale.

---

<sup>56</sup> J. Friedman, M. Sherman, *Human rights: an International and Comparative Law bibliography*, Westport, 1985, *passim*.

<sup>57</sup> S. Bonfiglio, *Costituzionalismo meticcio*, cit., 65-77. Cfr. anche T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 56-57 in cui l'A. si sofferma sul c.d. *costituzionalismo globale*. In particolare, M. Tushnet, *The Inevitable globalization of Constitutional Law*, in 49 *VA J. Int. Law* 987 (2009); D. Beetham, *Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce*, in D. Archibugi, D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Milano, 1998, 25-33.