

PPGD UNIRIO



## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

### *Public Policy Law*

Journal of the Graduate Program in Law  
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 1 N° 1  
JANEIRO – JUNHO 2019  
JANUARY – JUNE 2019

ISSN: 2675-1143

**SUMÁRIO**

**EDITORIAL** .....5

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

**DOCTRINA**

**A FORMAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**.....7

Paulo de Bessa Antunes

**O MOMENTO DA REALIZAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL EM  
CONCESSÕES COMUNS DE SERVIÇOS PÚBLICOS: ANTES OU DEPOIS DA  
LICITAÇÃO**.....29

André Saddy

**CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO REAL DE PROPRIEDADE: O  
PENSAMENTO DE PAOLO GROSSI** .....53

Ana Maria de Carvalho - José do Carmo Alves Siqueira

**OVERCOMING THE COLONIALITY OF KNOWLEDGE IN INTERNATIONAL LAW:  
THE CASE OF ENVIRONMENTAL REFUGEES** .....67

Tatiana Cardoso Squeff

**A FRAGILIDADE ARGUMENTATIVA DO DÉFICIT COMO JUSTIFICATIVA  
CENTRAL DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (PEC Nº  
06/2019) E SEUS REFLEXOS NO IDEÁRIO DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**.....81

Theodoro Vicente Agostinho - Sergio Henrique Salvador - Ricardo Leonel da Silva

**DOSSIÊ: ACORDOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

**THE AARHUS CONVENTION - THE LEGAL CULTURAL PICTURE: COUNTRY  
REPORT FOR FRANCE**..... 107

Giulia Parola

**LA PARTECIPAZIONE CHE FA BENE ALL’AMBIENTE: OLTRE AARHUS E A  
FAVORE DELLO SVILUPPO DI UNA SCIENZA CIVICA E DI COMUNITÀ**..... 139

Margherita Poto - Lara Fornabaio

**EL ACUERDO DE ESCAZÚ Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN,  
DAN A LUZ UNA NUEVA JURISPRUDENCIA** ..... 149

Henry Jiménez Guanipa

**RESENHA**

**RESPONSABILIDADE EM GRANDES DESASTRES AMBIENTAIS: UM TEMA PARA  
O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS** ..... 163

Leonardo Mattietto

Submetido em 13/10/2019  
Aprovado em 11/11/2019

**LA PARTECIPAZIONE CHE FA BENE ALL'AMBIENTE: OLTRE AARHUS E A FAVORE DELLO SVILUPPO DI UNA SCIENZA CIVICA E DI COMUNITÀ**

**PARTICIPATION THAT IS GOOD FOR THE ENVIRONMENT: BEYOND AARHUS AND FOR THE DEVELOPMENT OF A CIVIC AND COMMUNITY SCIENCE**

Margherita Poto<sup>I</sup>

Lara Fornabaio<sup>II</sup>

**ABSTRACT**

Il T.A.R. del Lazio (Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I Ter, 5 maggio 2016, n. 5274) annulla la Determinazione della Regione Lazio che autorizza l'ampliamento a certe categorie di rifiuti nella discarica di Magliano e lo fa adottando una soluzione originale ed innovativa: la pericolosità dei rifiuti deve essere provata dopo una attenta verifica e nel corso di un procedimento istruttorio in cui hanno diritto a partecipare tutti i soggetti che provino un danno all'ambiente derivante dall'attività autorizzata dalla pubblica amministrazione. Le garanzie partecipative disposte dalla legge sul procedimento amministrativo costituiscono al contempo una garanzia e una risposta pratica alle istanze di attuazione del principio di precauzione. Anche le aziende agricole sono da considerarsi parti attive nel procedimento di partecipazione, a

**ABSTRACT**

The Italian administrative court (first instance: Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I Ter, 5 maggio 2016, n. 5274) quashes a decision of the Regione Lazio that approved the extension to certain categories of waste without a sufficient scrutiny on the effective environmental risks and without involving the interested parties in the decision making process. According to the court, the procedural guarantees are the paradigm for the explication of the precautionary principle and shall be implemented, regardless of whether the Aarhus Convention applies or not. The participatory rights shall be granted to the interested parties, including agricultural holdings.

---

<sup>I</sup> Tenured-Assistant Professor in Administrative Law, University of Turin, Italy. E-mail: [margherita.poto@unito.it](mailto:margherita.poto@unito.it)

<sup>II</sup> PhD student in European Union Law and National Legal Systems, University of Ferrara (Italy), Department of Law. E-mail: [lara.fornabaio@gmail.com](mailto:lara.fornabaio@gmail.com)

dimostrazione del fatto che la tutela della salute umana, la sicurezza alimentare e l'ambiente sono questioni che vanno affrontate con una visione onnicomprensiva.

**PAROLE CHIAVE:**

Convenzione di Aarhus. Governance ambientale. Partecipazione popolare.

**KEYWORDS**

Aarhus Convention. Environmental governance. People's participation.

**1 BREVE RICOSTRUZIONE DEI FATTI PROCESSUALI<sup>1</sup>**

I ricorsi presentati al T.A.R. del Lazio hanno ad oggetto l'impugnativa della Determinazione G09137 del 22.7.2015, con cui veniva approvata una modificazione non sostanziale dell'autorizzazione, rilasciata alla società Idea4, relativa alla "*messa in esercizio della discarica per rifiuti inerti sita in località Loc. 'Monte della grandine' nel Comune di Magliano Romano [...]*", nonché "*l'esercizio della discarica per singoli sub-lotti funzionali, secondo gli elaborati progettuali*" (Determinazione della Regione Lazio n. A06398 del 6 agosto 2013)<sup>2</sup>.

Nonostante il parere contrario dei Comuni limitrofi, la Regione Lazio, Direzione territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti, Area Ciclo integrato dei rifiuti, aveva infatti sostanzialmente confermato la precedente determinazione, consentendo alla società Idea4 l'ingresso di ventuno nuovi codici CER (Catalogo Europeo di Rifiuti) di rifiuti nella discarica sita in Comune di Magliano Romano, località Monte della Grandine, che veniva così autorizzata a gestire più di cento rifiuti diversi. La Determinazione G09137 del 22.7.2015 è stata impugnata al TAR del Lazio con una serie di ricorsi da parte dei titolari di un'Azienda agricola, dai cittadini di Magliano Romano e dal Comitato No discarica di Magliano Romano e dai Gruppi Ricerca Ecologica Lazio, che avevano chiesto

<sup>1</sup> L'articolo appare nel commento al caso italiano: L. FORNABAIO, M. POTO, La partecipazione che fa bene all'ambiente: oltre Aarhus e a favore dello sviluppo di una scienza civica e di comunità, nota a T.A.R. Lazio, I *ter*, 5 maggio 2016, n. 5274, in *Giur. It.*, 11, 2016, 2487-2492.

<sup>2</sup> La Determinazione di autorizzazione n. A06398 del 6.8.2013 è accessibile on line: <http://www.vasroma.it/wp-content/uploads/2015/03/Determinazione-della-Regione-Lazio-n.-A06398-del-6-agosto-2013.pdf>. La Determinazione G09137 del 22.7.2015 è pubblicata sul B.U.R.L. n. 61, supplemento n. 1, del 30.7.2015.

l'annullamento anche delle determinazioni regionali n. B0617 del 17.9.2012, B01393 del 9.4.2013, A06398 del 6.8.2013, A07329 del 18.9.2013, G04580 del 10.4.2014, oltre che di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali.

Le parti ricorrenti riferivano nell'antefatto di gestire da tempo nel Comune di Magliano Romano aziende agricole che producono grano, cereali e colza destinati all'alimentazione umana (per le quali le aziende erano state ottenute certificazioni di conformità ai requisiti del prodotto biologico) nonché terreni destinati a prato per il pascolo degli animali.

In tale contesto ambientale, caratterizzato anche dalla presenza di due parchi regionali, ossia il Parco naturale regionale di Veio e il Parco regionale Valle di Treja, la Regione autorizzò la s.r.l. Idea4 all'esercizio di attività di discarica per rifiuti inerti. Su richiesta di riesame di tale decisione, la Regione aveva convocato un tavolo tecnico, trasmettendo altresì la documentazione all'Arpa per un ulteriore parere tecnico. L'Arpa si era pronunciata ritenendo necessaria una puntuale verifica delle caratteristiche dei rifiuti, verifica alla quale la società aveva risposto con un protocollo speciale, a cui era di nuovo seguita una nota formalmente positiva dell'Arpa.

Sulla base di tale ultima risposta, la Regione aveva autorizzato l'ampliamento alla discarica di certe categorie di rifiuti.

Le questioni sollevate dalle parti ricorrenti riguardano da un lato la mancata osservanza delle disposizioni rilevative alla partecipazione procedimentale delle parti interessate alle decisioni ambientali (Convenzione di Aarhus del 1998 e legge sul procedimento amministrativo n. 241/90); dall'altro, la violazione del principio di precauzione di cui all'Art.191 del Trattato UE, per insufficienza di istruttoria sulle effettive caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti che avrebbero potuto non essere "inerti" secondo la definizione contenuta nell'art. 2 d.lgs. n. 36/2003 e s.m.i..

Ad avviso delle parti ricorrenti, infatti, sarebbe stata necessaria una approfondita verifica sulle caratteristiche dei rifiuti (tra gli esempi, vengono menzionati i fanghi prodotti dal trattamento di rifiuti industriali e delle acque reflue urbane), verifica la cui completezza avrebbe potuto perfezionarsi solo attraverso un dialogo e una partecipazione di tutti i soggetti che vivono ed operano nelle zone limitrofe alla discarica.

Secondo la ricostruzione delle parti ricorrenti, pertanto, la Determinazione regionale avrebbe violato il principio di precauzione, come sancito dall'art 191 del Trattato UE e, a livello nazionale, dall'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza, il “principio di precauzione fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell’applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. L’applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qualvolta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un’attività potenzialmente pericolosa, l’azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”<sup>3</sup>.

I ricorrenti, pertanto, ritengono che il rispetto del principio di precauzione avrebbe imposto all’Amministrazione di escludere almeno quei particolari codici dei rifiuti oggetto di richiesta successiva. A loro avviso, la Regione avrebbe agito superficialmente e tale perplessità viene espressa senza mezzi termini: “[La Regione] o non doveva adottare la procedura della modificazione non sostanziale, cui è estranea la valutazione del rischio per singolo rifiuto, oppure, anche previa istruttoria, doveva valutare e prescrivere le analisi aggiuntive da eseguire per scongiurare rischi per l’ambiente”<sup>4</sup>.

Il T.A.R., dopo aver disposto la riunione dei ricorsi, li accoglie e decide per l’annullamento della Determinazione regionale.

## **2 PARTECIPAZIONE, LEGITTIMAZIONE AD AGIRE E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**

Le questioni risolte dal T.A.R. sono essenzialmente due.

In primo luogo, il giudice amministrativo ritiene che la prova del rischio all’ambiente derivante dai rifiuti speciali sia stata sufficientemente puntuale da far

<sup>3</sup> Si vedano, tra le pronunce del giudice amministrativo sull’interpretazione del principio di precauzione di cui all’Art. 191 del Trattato UE: Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, Sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544; Cons. Stato, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605; Cons. Stato, Sez. V, sentenza 11 luglio 2014, n. 3573; Consiglio di Stato, sezione V, 4 marzo 2014, n. 1272; Tar Toscana – Firenze, sezione II, 20 gennaio 2014 n. 107 T.A.R. Toscana, sez. II, 8 ottobre 2013, n. 1350; T.A.R. Abruzzo, Pescara, luglio 2012, n. 325. Sul principio di precauzione negli sviluppi più recenti della Corte di Giustizia si vedano: Corte di Giustizia dell’Unione Europea, 10 aprile 2014, causa C-269/13 P, in *Giur. it.*, 2014, 2253, con nota di M. Poto, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*; Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ord. 9 marzo 2010, cause riunite C-478/08 e C-479/08, e sent. 9 marzo 2010, cause riunite C-379/08 e C-380/08, *Foro it.*, 2010, IV, 555 e 557.

<sup>4</sup> Sentenza in commento, fatto e diritto.

ritenere tale rischio concreto e pertanto tale da radicare la legittimazione attiva dei ricorrenti. Si legge, a riguardo, in motivazione: “Se, dunque, il rischio esiste – in quanto ufficialmente rappresentato dall’Autorità istituzionalmente preposta a verificarne l’esistenza – non può allora dirsi che i soggetti che vivono ed operano nell’area circostante alla discarica non abbiano sufficiente legittimazione a promuovere uno scrutinio giurisdizionale della legittimità dell’atto che, in ipotesi, quel rischio avrebbe dovuto rimuovere con appropriate misure. Né può dirsi – giacchè sarebbe altrimenti tautologico – che il rischio segnalato dall’Autorità competente non esiste più per il semplice fatto che l’Autorità che avrebbe dovuto farsene carico, per risolverlo (ossia la Regione, nella fattispecie), ha adottato un atto formale a questo riguardo”<sup>5</sup>. La legittimazione attiva si radica nei casi in cui la vicenda denunciata sia idonea a concretare, se non una vera e propria lesione tangibile, quanto meno “un pericolo in atto sufficientemente circostanziato ed in grado di rendere plausibile e legittimo il fronteggiarsi degli interessi contrapposti di chi intende conseguire ovvero difendere l’ampliamento della propria sfera giuridica soggettiva e di chi al contrario, per rimuovere la lesione intervenuta ovvero escludere il pericolo serio paventato, punta a non far conseguire ovvero a far retrocedere quell’ampliamento soggettivo”<sup>6</sup>.

In secondo luogo, il giudice amministrativo, disponendo l’annullamento della Determinazione, invita altresì la Regione a procedere al riavvio del procedimento, nel rispetto delle garanzie di partecipazione.

In tal modo, istituisce un collegamento originale ed innovativo tra le istanze partecipatorie ed il principio di precauzione, ritenendo che le prime costituiscono il paradigma necessario in cui il secondo può esplicarsi: “il principio di precauzione risponde ad esigenze di buon senso, prima ancora che strettamente giuridiche, e lo stesso trova un sufficiente paradigma di realizzazione anche solo nel rispetto delle regole di partecipazione amministrativa di cui alla nota l.n. 241/1990. La partecipazione procedimentale, ove garantita ed effettuata dalla Amministrazione pubblica responsabile dell’adozione di un provvedimento finale, può invero ottimamente servire -facendo emergere le visioni, giuridiche, tecniche e pratiche di contrapposti interessi- per far conseguire quel grado di consapevolezza, nella regolamentazione puntuale di un caso di

---

<sup>5</sup> Sentenza in commento, motivazione.

<sup>6</sup> Ibid.

specie, necessario a soddisfare altresì le esigenze precauzionali che il caso stesso implica”<sup>7</sup>.

In altre parole, la legittimazione procedimentale, strumentale alla legittimazione ad agire in giudizio, è il paradigma per l’esplicazione del principio di precauzione.

### **3 LA LEGGE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: UN MODELLO DI GOVERNANCE AMBIENTALE**

La sentenza in esame suscita riflessioni su un modello di *governance* ambientale non meramente tecnico e avulso dal contesto sociale bensì informato a principi di buona amministrazione, primi fra tutti trasparenza, partecipazione, rappresentanza e democrazia<sup>8</sup>. Nel dibattito fra un approccio tecnocratico e uno ispirato ad una maggiore compartecipazione nelle decisioni, può essere utile servirsi delle lenti offerte dalla c.d. “*civic science*”<sup>9</sup>, che ha il pregio di offrire un punto di vista alternativo in merito al ruolo ricoperto da esperti, da funzionari della pubblica amministrazione e da tutte le parti interessate.

Con il termine “*civic science*” ci si riferisce ai tentativi di ricomporre contenuti tecnico-scientifici e questioni di più spiccato interesse sociale in una cornice di reciproco scambio di informazioni tra scienziati e cittadini<sup>10</sup>. Tale prospettiva pone l’accento sulla necessità di incrementare lo scambio di informazioni fra le parti e di affinare pratiche di comunicazione tra esperti e pubblico generale, allo scopo di presentare come più facilmente accessibili temi altrimenti ostici e complessi.

Così facendo, una migliorata comprensione di tali questioni ha l’indubbio beneficio di indurre una più larga parte di cittadini, in primo luogo, ad interessarsi e, in

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> D’altronde, come sottolineato anche da Diana-Urania Galetta – C. H. Herwig Hofmann – Mir Oriol Puigpelat – Jacques Ziller (2015), “The general principles of EU Administrative Procedural Law”, consultabile online all’indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA\(2015\)519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf), non può essere ignorato che tali principi, attraverso il canale della Convenzione di Aarhus e della tutela dell’ambiente, sono entrati a far parte, a tutti gli effetti, dei “principi generali dell’Unione europea”.

<sup>9</sup> Tradizionalmente, si suole distinguere tra “*civic science*” e “*citizen science*”, laddove la prima (unica ai fini di questo lavoro interessante) pone l’accento sui tentativi di scienziati professionisti di comunicare la propria attività al pubblico di non-esperti, mentre la seconda indica una ricerca scientifica svolta da scienziati non professionisti. Karin Bäckstrand, “Civic science for sustainability: reframing the role of experts, policy-makers and citizens in environmental governance”, in 3 *Global Environmental Politics* (2003), p. 28.

<sup>10</sup> Fiona Clark and Deborah L. Illman (2001), “Dimensions of civic science”, in 23:1 *Science Communication*, p. 6.



secondo luogo, a partecipare personalmente al procedimento, nell'ottica non solo di promuovere un modello di *governance* più democratica ma anche di conferire maggiore legittimità – e, dunque, coerenza – alle decisioni assunte. La “*civic science*” costituirebbe, allora, la cornice teorica in cui ben si inseriscono i principi di accesso alle informazioni, partecipazione al processo decisionale e accesso alla giustizia, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Aarhus del 25.6.1998 nonché dalla l. n 241/1990.

Infatti, pur trattandosi di questioni tecniche, che richiedono conoscenze specifiche, sussiste, in capo all'Amministrazione, l'obbligo di fornire informazioni il più possibile dettagliate, dando avvio ad un dialogo con i cittadini, ispirato a valori di parità.

Ci si propone, in tal modo, di superare il tradizionale modello gerarchico convergendo verso un sistema maggiormente partecipato, che presenta l'ulteriore e non trascurabile beneficio di accrescere la fiducia dei cittadini nell'Amministrazione stessa.

Si aggiunga che, se il modello tradizionale può essere descritto come esclusivo, basato su gruppi di esperti a cui, soli, spetta il potere decisionale, un nuovo modello più inclusivo, cd. “dal basso”, sarebbe in grado di includere le tradizioni e pratiche locali (*local knowledge*), quali cardini nell'identificazione e nella definizione delle diverse opzioni possibili nonché nella costruzione di quella legittimità necessaria perché le decisioni siano rese effettive<sup>11</sup>. In tal modo, sapere tecnico e sapere locale troverebbero nel procedimento amministrativo una ricomposizione orientata allo scambio reciproco di conoscenza.

Siffatti strumenti di rappresentanza e partecipazione sono capaci, nel tempo, di rendere non solo più democratico il procedimento amministrativo in se stesso ma anche la conoscenza tecnico-scientifica su cui quel procedimento si fonda.

Un modello più democratico riconosce, infatti, l'esistenza di svariate -e spesso confliggenti- forme di sapere tecnico e si propone di riconciliarle attraverso un dibattito pubblico aperto e trasparente<sup>12</sup>. In un simile contesto, anche conoscenze non prettamente tecnico-scientifiche, bensì connesse al tessuto sociale, sono portatrici di un forte valore arricchente: non comprendere ciò, significa mettere a rischio l'effettività del provvedimento amministrativo ed esacerbare il conflitto tra tecnici e cittadini.

---

<sup>11</sup> Frank Fisher, *Citizens, experts, and the environment. The politics of local knowledge* (Duke University Press 2000), at p. 217.

<sup>12</sup> Vern R. Walker, “The myth of science as a “neutral arbiter” for triggering precautions”, in 26 Boston College International and Comparative Law Review (2003).

Della necessità di muovere verso un modello più inclusivo è un esempio il caso di specie, in particolare sotto i profili della trasparenza e della partecipazione al procedimento amministrativo. Quanto al primo aspetto evidenziato, le determinazioni impugnate certamente si presentano come vaghe e approssimative. È lo stesso giudice a sottolineare come la genericità del provvedimento oggetto di disamina ne comporti una sostanziale illegittimità, tanto più grave se si considera che, come indicato dall'Arpa, il contenuto avrebbe, invece, dovuto essere il più dettagliato possibile. Vero è che, sia nella nota prot. n. 30270 del 13.4.2015 sia nella nota prot. n. 53916 del 2.7.2015, la stessa Arpa si esprime in termini generici ma, trattandosi di atti destinati alla Regione e non direttamente al privato, tale approssimazione risulta essere giustificabile. Diverso il caso della Regione, la cui approssimazione e superficialità lasciano, di fatto, la controinteressata Idea4 libera di scegliere le modalità di esercizio della propria attività. Spetta all'ente amministrativo, viceversa, recepire le pronunce dell'Organo consultivo competente, arricchendole di adempimenti precisi, che sarà compito del privato ottemperare in modo puntuale. Solo così, infatti, sarà possibile escludere *ab ovo* margini di dubbio che la fattispecie concreta mostra, in un'ottica di tutela dell'ambiente e del territorio e, di riflesso, della salute. Quanto al secondo profilo, invece, ad avviso dei ricorrenti, non sarebbe stata effettuata neppure una adeguata promozione della partecipazione al procedimento. Invero, il giudice stesso, nell'accogliere i ricorsi, dà rilievo alla necessità che nel nuovo procedimento amministrativo, che prenderà avvio proprio da una rielaborazione appropriata e dettagliata del protocollo citato, sia garantita la partecipazione *per far conseguire quel grado di consapevolezza, nella regolamentazione puntuale di un caso di specie, necessario a soddisfare le esigenze precauzionali che il caso stesso implica.*

Infine, sebbene in secondo piano rispetto alla questione eminentemente giuridica trattata nella sentenza in analisi, la pronuncia induce a considerare la stretta relazione esistente tra sistema di gestione dei rifiuti e sistema alimentare, nella misura in cui la qualità di allevamenti e coltivazioni dipende, *in primis*, dalla salubrità dei terreni su cui le citate attività si svolgono<sup>13</sup>. Constatazione *prima facie* banale, certo, ma le cui conseguenze potrebbero avere esiti non altrettanto scontati. E', infatti, interessante

---

<sup>13</sup> Nel caso in esame, inoltre, la questione è resa ancora più delicata dal fatto che entrambi gli agricoltori si erano visti riconoscere le certificazioni di conformità ai requisiti dell'agricoltura biologica. ai sensi del Regolamento (CE) n. 834/2007, relativo all'agricoltura biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e successive modifiche e integrazioni.

rilevare come riconoscere la possibilità di agire in giudizio ad esercenti attività agricola e di allevamento, in prossimità di siti potenzialmente inquinanti, vada a giovamento non esclusivamente delle parti intervenute bensì anche di coloro che di quelle materie prime fanno uso, ossia i consumatori. In tale modo, seppur indirettamente, viene tutelato l'ultimo anello della *food supply chain* e il suo diritto ad un cibo sano e non contaminato.

Ammettere la legittimazione attiva degli agricoltori in merito a questioni ambientali significa, spostando lo sguardo sul quadro generale, attribuire uno spazio più ampio a principi di trasparenza e partecipazione, in un approccio inclusivo, che ricongiunge la Pubblicazione Amministrazione ai suoi cittadini.

#### **4 AARHUS E OLTRE**

Si è visto come le istanze partecipatorie della Convenzione di Aarhus continuino incessanti ad aprire le maglie del sistema regolatorio ambientale nella direzione di una effettiva partecipazione dei soggetti portatori di interessi<sup>14</sup>.

Con la Convenzione del 1998, i tre pilastri del diritto partecipativo ambientale hanno inaugurato una nuova stagione di riforme del tessuto normativo dei Paesi firmatari, mutando in certi casi superficialmente, in altri più profondamente, il sistema amministrativo nazionale, nella parte relativa ai diritti di partecipazione dei cittadini<sup>15</sup>.

Il legislatore italiano e poi le corti hanno riconosciuto tale partecipazione ben prima del 1998<sup>16</sup>, e, almeno per le organizzazioni non governative ambientali, si sono poi spinte ad un criterio che incardina la partecipazione alla prova degli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana (Art. 2043 C.c.). Per gli individui, invece, rimane invariato l'onere di provare la sussistenza del criterio della *vicinitas*, ossia di un apprezzabile grado di prossimità rispetto al bene interessato<sup>17</sup>.

Il caso di specie mostra come tale partecipazione sia ormai parte del tessuto connettivo nei rapporti tra amministrazione pubblica e società civile, al punto che anche

---

<sup>14</sup> Si rinvia a M. POTO, *L'(Um) Weltgeist di Aarhus continua ad ispirare l'Europa: discrezionalità del legislatore ed accesso alla giustizia ambientale*, in *Giur. It.*, f. 6, 2015, 1476-1480.

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia a E. Lohse, M. Poto, *Participatory rights in the Environmental Decision-Making Process and the Implementation of the Aarhus Convention: a Comparative Perspective*, Duncker&Humblot, Berlin, 2015.

<sup>16</sup> M. POTO, *L'(Um) Weltgeist di Aarhus continua ad ispirare l'Europa: discrezionalità del legislatore ed accesso alla giustizia ambientale*, cit., 1478.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 1478.

l'esclusione di aziende agricole -e non già solo di associazioni ambientaliste- alle decisioni ambientali inficia la legittimità del procedimento stesso. I principi di trasparenza e buona amministrazione si applicano indipendentemente dalla qualificazione giuridica dei soggetti interessati a partecipare ed a proteggere l'ambiente. Un coraggioso passo in avanti, quello del T.A.R., nella decisione in commento, a prova del fatto che le garanzie partecipative disposte dalla legge sul procedimento amministrativo hanno una funzione pratica, offrendo una risposta effettiva alle istanze di attuazione del principio di precauzione. In tal modo, anche le aziende agricole diventano parti attive nel procedimento di partecipazione, a dimostrazione del fatto che la salute umana, la sicurezza alimentare e l'ambiente costituiscono gli estremi di un articolato *continuum* di garanzie la cui salvaguardia è nelle mani di attori sia pubblici sia privati.

Il cammino verso un modello inclusivo di compartecipazione prosegue. E sebbene si tratti di un cammino lungo, il Castello forse non è poi tanto lontano.

“Continuò dunque il cammino, ma era un cammino assai lungo. La strada infatti, cioè la strada principale del paese, non conduceva alla collina del Castello, ma soltanto nelle vicinanze; poi, come deliberatamente, descriveva una curva e sebbene non si allontanasse dal Castello non gli si avvicinava neppure”(F. Kafka, Il Castello).