



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO
INTERNO IN MATERIA INTERNAZIONALE – VIII CICLO**

Tesi di Dottorato

***Diritto all'ambiente e forme di tutela nel diritto
internazionale***

Candidato

Dott. Guglielmo Cantillo

Tutor e Coordinatore

Ch.ma Prof.ssa Giuliana Ziccardi Capaldo

Tutor

Dott.ssa Anna Oriolo

Indice

<i>Introduzione</i>	pag. 4
---------------------	--------

Primo capitolo. Dalle origini del diritto internazionale dell'ambiente al diritto all'ambiente: evoluzione storica.

1.1.	<i>Le origini del diritto internazionale dell'ambiente.</i>	pag. 15
1.2.	<i>Il diritto internazionale dell'ambiente dopo la creazione delle Nazioni Unite.</i>	pag. 19
1.3.	<i>Il diritto internazionale dell'ambiente incontra i diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano al "Rapporto Bruntland".</i>	pag. 29
1.4.	<i>La compatibilità della protezione dell'ambiente con le esigenze di sviluppo e la tutela dei diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro al Vertice di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile.</i>	pag. 40
1.5.	<i>La protezione dell'ambiente quale principio di diritto internazionale generale e fondamento normativo del diritto all'ambiente.</i>	pag. 46

Secondo capitolo. Il diritto all'ambiente quale diritto fondamentale europeo.

2.1.	<i>La protezione dell'ambiente quale componente dei diritti individuali garantiti dalla C.E.D.U.</i>	pag. 57
2.2.	<i>La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: dal caso Arrondelle contro Regno Unito al caso Guerra contro Italia.</i>	pag. 60
2.2.1.	<i>Segue: i casi Hatton contro Regno Unito e Kyrtatos contro Grecia.</i>	pag. 70
2.2.2.	<i>Segue: i casi Fadeyeva contro Russia e Giacomelli contro Italia.</i>	pag. 79
2.2.3.	<i>Segue: la violazione del diritto alla vita come possibile conseguenza di un grave inquinamento ambientale: il caso Oneryildiz contro Turchia.</i>	pag. 85
2.2.4.	<i>Segue: il diritto ad un ambiente salubre come proiezione del diritto alla vita privata e familiare: il caso Tatar contro Romania.</i>	pag. 88
2.3.	<i>Il diritto all'ambiente quale nuovo diritto fondamentale tutelato dalla C.E.D.U.</i>	pag. 91
2.4.	<i>La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea.</i>	pag. 95
2.5.	<i>Il diritto all'ambiente nell'ordinamento dell'Unione Europea.</i>	pag. 100

Terzo capitolo. I mezzi di tutela del diritto all'ambiente: l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale.

3.1.	<i>Il modello della “Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”.</i>	pag. 108
3.2	<i>L'importanza dei diritti di partecipazione dei privati nell'attuazione del diritto all'ambiente.</i>	pag. 114
3.3.	<i>L'accesso alle informazioni ambientali nel diritto internazionale.</i>	pag. 119
3.4.	<i>L'accesso alle informazioni ambientali nella Convenzione di Aarhus.</i>	pag. 123
3.4.1.	<i>Segue: quanto alle modalità di accesso “passivo”.</i>	pag. 126
3.4.2.	<i>Segue: quanto alle modalità di accesso “attivo”.</i>	pag. 132
3.5.	<i>La pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale.</i>	pag. 137
3.6.	<i>La pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nella Convenzione di Aarhus.</i>	pag. 141
3.7.	<i>L'accesso alle informazioni e la pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nell'Unione Europea.</i>	pag. 149

Quarto Capitolo. L'accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario dell'ambiente.

4.1.	<i>L'accesso alla giustizia in materia ambientale nel diritto internazionale.</i>	pag. 155
4.2.	<i>L'accesso alla giustizia in materia ambientale nella Convenzione di Aarhus.</i>	pag. 166
4.2.1.	<i>L'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.</i>	pag. 172
4.3.	<i>L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione Europea.</i>	pag. 177
4.3.1.	<i>L'interpretazione dell'articolo 230, comma 4, del Trattato CE nella giurisprudenza comunitaria in materia ambientale: dal caso Greenpeace al caso Jégo-Quére.</i>	pag. 181
4.3.2.	<i>I casi European Environmental Bureau, WWF e Região Autónoma dos Açores.</i>	pag. 189
4.4.	<i>La Convenzione di Aarhus entra a far parte della giurisprudenza dell'Unione.</i>	pag. 191
4.5.	<i>La (in)compatibilità dei requisiti di accesso individuale alla giustizia innanzi alle Corti dell'U.E., con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.</i>	pag. 194
4.6.	<i>Il Compliance Committee della Convenzione di Aarhus: verso un nuovo sistema di garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale?</i>	pag. 201
Conclusioni		pag. 210
Bibliografia		pag. 216

Introduzione.

I gravi problemi generati dall'imponente sviluppo della società industriale, dalle molteplici forme di inquinamento al depauperamento delle risorse naturali, hanno da tempo posto al centro degli interessi della comunità internazionale la tutela dell'ambiente. E parallelamente la nozione relativa, che in passato aveva una connotazione prevalentemente scientifica e naturalistica, ha assunto sempre più rilevanza nel novero delle scienze sociali, in special modo nella dimensione giuridica correlata agli interventi *lato sensu* normativi a livello interno agli Stati e a livello internazionale, concernenti, appunto, le esigenze di tutela preventiva, conformativa e repressiva.

Questi interventi erano in origine soltanto frammentari e settoriali, relativi, cioè, alla tutela di specifici interessi o "beni", quali il paesaggio, il suolo, l'aria e l'acqua, l'assetto del territorio.

Ma poi sono sempre più venuti assumendo, in campo internazionale, un ambito più vasto, corrispondente ad una concezione unitaria dell'ambiente, inteso come sintesi dei fattori che permettono e favoriscono la vita degli esseri viventi, che assicurano, ad un tempo, una vita salubre, il benessere umano individuale e collettivo ed uno "sviluppo sostenibile", tale cioè da preservare l'ambiente anche rispetto alle generazioni future.

Si è preso atto, in particolare, sul piano oggettivo, della stretta correlazione tra i diversi interessi, i quali, assunti nella loro globalità, confluiscono appunto nell'unico "bene" complesso che si qualifica ambiente; e, sul piano soggettivo, del carattere collettivo degli interessi medesimi, che implicano il coinvolgimento di una pluralità di Stati e spesso hanno carattere planetario.

L'ambiente, così inteso, è un valore fondamentale della comunità internazionale, la cui tutela corrisponde ad un interesse di tutti e di ciascuno degli Stati, al pari delle altre esigenze primarie dell'intera umanità.

Solo l'azione sinergica degli esponenti della comunità internazionale può, del resto, soddisfare le aspettative di benessere e di qualità della vita connesse alla tutela dell'ambiente, la quale ha pertanto assunto le dimensioni di una funzione sociale dell'ordinamento internazionale, affidata *in primis* agli Stati, ma anche alle organizzazioni regionali, governative e non, e agli organi dell'O.N.U., i quali – secondo

una felice definizione della migliore dottrina¹ – operano come co-agenti della comunità globale.

La sfida della tutela ambientale universale è, inoltre, emblematica delle profonde mutazioni nella struttura dell'ordinamento internazionale², che con caratteri di sempre maggiore nettezza mostra, da un lato, una progressiva erosione dei tradizionali spazi di sovranità statale – stante, come detto, l'insufficienza di risposte unilaterali ad esigenze che richiedono oggettivamente interventi integrati – dall'altro un'importanza crescente ed incisiva dei c.d. nuovi attori del diritto internazionale, che si manifesta appieno proprio nel settore oggetto della presente analisi, in cui si assiste, altresì, alla proliferazione di organi di tipo para-giurisdizionale istituiti a presidio di specifiche regolazioni convenzionali e, talvolta, accessibili direttamente dagli individui singolarmente e/o collettivamente.

Ed è proprio il ruolo determinante per la tutela dell'ambiente svolto dai singoli e dalle associazioni ambientaliste che ha costituito un punto di vista privilegiato della ricerca, il cui principale obiettivo scientifico è quello di analizzare ed illustrare i processi normativi e giurisprudenziali che hanno condotto, a parere di chi scrive, all'emersione del diritto individuale all'ambiente salubre quale autonoma posizione giuridica soggettiva rientrante tra i diritti fondamentali alla stregua dell'ordinamento dell'Unione Europea e del sistema della CEDU. Conviene al riguardo precisare sin d'ora che detta teorizzazione è stata volutamente limitata proprio allo spazio giuridico europeo in considerazione dei più sicuri indici che in esso si rinvencono in ordine alla configurabilità di tale diritto, il cui fondamento, sotto il profilo sistematico, va ricercato in una norma generale che vincola gli Stati alla protezione dell'ambiente che – come si

¹ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2008, pagg. 9-16; 89-92. Si veda anche, al riguardo, il contributo dello stesso Autore in G. ZICCARDI CAPALDO, *Verticalità della comunità internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, a cura di Paolo Picone, CEDAM, Padova, 1995, pagg. 61-99.

² Com'è stato osservato da G. ZICCARDI CAPALDO (si cfr, in particolare, *The Pillars of Global Law, cit.*), si assiste ad un rapido sviluppo del diritto internazionale che, superando le due precedenti fasi descritte da W. FRIEDMANN della coesistenza e della cooperazione, si comincia a strutturare come un vero diritto globale, caratterizzato da una progressiva integrazione delle funzioni essenziali dell'ordinamento internazionale, con particolare riguardo proprio alla tutela dei suoi valori fondamentali.

dirà – può verosimilmente ritenersi invalsa secondo un processo di produzione normativa di natura “organica” elaborato da Ziccardi Capaldo³.

La ricerca è stata, quindi, diretta *in primis* ad evidenziare le indicazioni internazionali (norme, giurisprudenza, comportamenti degli Stati egemoni e delle principali organizzazioni internazionali) che valgono a fugare i dubbi di parte della dottrina in ordine all’autonoma configurabilità di una norma di diritto internazionale generale che preveda un obbligo *erga omnes* di proteggere l’ambiente, inteso in senso unitario e non settoriale quale patrimonio comune dell’umanità.

L’enucleazione di tale norma ha, quindi, posto le basi per interrogarsi sulla sussistenza – a livello europeo, come si è precisato – di un diritto individuale all’ambiente di matrice internazionale, funzionale proprio alla tutela del bene giuridico “ambiente” nei sensi innanzi delineati. Tale verifica è parsa di particolare attualità soprattutto alla luce dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, della piena efficacia giuridica riconosciuta alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea ed al collegamento organico da essa sancito tra gli standard di tutela dei diritti umani previsti dalla normativa dell’UE e della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali. In particolare, ci si è chiesto se la Carta di Nizza contempli, o meno, un autonomo diritto all’ambiente e se - ed in che misura - detto processo di integrazione tra diversi ordinamenti contribuisca all’emersione di un siffatto diritto. La dottrina si è, invero, da tempo ed autorevolmente⁴ dedicata a delineare i contorni del diritto all’ambiente salubre quale posizione giuridica tutelata, pur indirettamente, dalla CEDU. Non risulta, invece, particolarmente approfondito il profilo attinente alla configurabilità del diritto all’ambiente nell’ordinamento dell’Unione Europea, rientrando nel novero dei diritti fondamentali tutelati dalla summenzionata Carta alla stregua di analoghi diritti di tipo programmatico, primo tra tutti il diritto alla salute, che, diversamente dal diritto all’ambiente, è positivamente sancito all’articolo 35 della Carta. Ciononostante, come si è argomentato nel testo, riteniamo che anche la tutela dell’ambiente, al pari della tutela

³ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit., pagg. 33-42. Si veda anche, al riguardo, il contributo dello stesso Autore in G. ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all’Est e diritto internazionale generale*, in “*Democratizzazione all’Est e diritto internazionale*”, Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997, a cura di G. ZICCARDI CAPALDO, Napoli, 1998, pagg. 27-57.

⁴ Cfr., tra gli altri, il contributo di D. SHELTON, *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2003-2004*; in *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, cit., 2004, (I), pagg. 301 e ss.

della salute, si configuri non già come mero obiettivo da integrare nelle politiche dell'Unione, bensì anche – e soprattutto – come autonomo diritto soggettivo tutelato da adeguati mezzi di tutela di tipo preventivo e repressivo, interni ed esterni all'ordinamento dell'Unione, che confermano, altresì, la sussistenza di un sistema multilivello di “*enforcement integrato*”⁵ a presidio di valori condivisi della società globale.

Sul piano organizzativo, la ricerca ha preso le mosse da un *excursus* storico sulle origini del diritto internazionale dell'ambiente, in uno all'analisi della principale normativa e della pertinente prassi internazionale, seguito dallo studio delle fonti del medesimo settore dell'esperienza giuridica.

L'analisi ha così rivelato una crescita esponenziale, in un lasso di tempo relativamente breve, di convenzionali internazionali bilaterali e multilaterali sempre più estese ed incisive, nonché la progressiva formazione di norme munite dei requisiti propri della consuetudine. In particolare si ravvisano i caratteri di norme primarie dell'ordinamento internazionale nella previsione della responsabilità degli Stati autori di un evento lesivo dell'ambiente, in base al principio “chi inquina paga”; nell'obbligo di prevenzione – che si aggiunge a quello di riparazione – per cui gli Stati sono tenuti ad adottare comportamenti virtuosi, diretti a prevenire il danno ambientale; negli obblighi di informazione, consultazione e negoziazione cui sono tenuti gli Stati responsabili di un danno ambientale (una siffatta norma, la cui esistenza era stata già invocata in occasione dell'incidente nucleare di Chernobyl, si rinviene anche nei principi 18 e 19 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo del giugno 1992). Analogamente, si ritiene ormai di matrice consuetudinaria “l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino” sancito dall'articolo 192 della Convenzione di Montego Bay del 1982.

Tuttavia, come si è accennato, maggiori perplessità si sono registrate in dottrina quanto alla corrispondenza al diritto internazionale generale di una norma che imponga agli Stati di proteggere l'ambiente *tout court*, quale equilibrio ecologico complessivo, senza limitazioni a specifici settori.

⁵ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Law of the Global Community: An Integrated System to Enforce «Public» International Law*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, pag. 71; ID., *The Pillars of Global Law*, cit, pagg. 171 e ss.; ID., “*Trasformazione del processo decisionale mondiale: un sistema integrato per l'attuazione coercitiva del diritto internazionale «pubblico»*”, in *Studi in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, pagg. 217 e ss.

I dubbi attengono, *in primis*, allo stesso contenuto di un siffatto precetto, che può essere delineato, all'evidenza, solo con riferimento al bene oggetto della tutela, cioè all'ambiente inteso come equilibrio ecologico, per modo che il suo contenuto minimo va ravvisato nell'obbligo di ciascun Stato di astenersi da comportamenti positivi o negativi atti a turbare, appunto, quell'equilibrio e, per converso, nell'obbligo di compiere quanto necessario per la sua conservazione. E proprio per questo carattere di clausola generale, che solo in concreto può tradursi in comportamenti specifici, non risulta agevole individuare prassi condivise, espresse in comportamenti reiterati ed uniformi della gran parte dei componenti della comunità internazionale, che possano dar vita ad un precetto di matrice consuetudinaria, sorretto da un'ideale *opinio necessitatis*. Nonostante la posizione tuttora dubitativa di parte della dottrina, riteniamo, tuttavia, oggi possibile fornire una risposta positiva circa la sussistenza della suddetta norma di protezione ambientale, in considerazione degli inequivoci segnali provenienti dalle forze prevalenti della comunità internazionale, rappresentate e/o confermate in occasione di vertici internazionali, nonché dalle indicazioni contenute nelle pronunce delle Corti internazionali e dalle sempre più stringenti e dettagliate norme di origine pattizia che, come si è detto, disciplinano praticamente ogni ambito riconducibile alla tutela ambientale.

Da tali elementi, infatti, è lecito desumere l'esistenza di un principio di tutela dell'ambiente, condiviso da gran parte degli Stati, che, pur non avendo una sicura autonoma valenza normativa secondo il tradizionale procedimento di matrice consuetudinaria, assume una connotazione ben più rilevante se apprezzato alla stregua del suddetto processo "organico" di produzione normativa, che si rivela più appropriato per consentire alla scienza giuridica di rispondere in modo puntuale alle sfide della società globale.

In particolare, attraverso una sostanziale revisione della nota tesi dei "*principi costituzionali*" del Quadri⁶, secondo tale indirizzo dottrinale le volizioni e, in genere, le determinazioni generali manifestate o attuate dagli Stati egemoni si traducono in norme generali o principi giuridici internazionali, vincolanti per l'intera comunità, quando siano accettate e fatte proprie dalla gran parte del resto del corpo sociale internazionale in sedi istituzionali, oppure, più in generale, in occasione di grandi vertici e conferenze

⁶ Cfr: R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, V ed., Napoli, Liguori, 1988.

internazionali, in conformità all'attuale tendenza di organizzazione istituzionale della società internazionale. Tra questi principi generali può essere annoverato, appunto, quello che impone la tutela dell'ambiente, quale valore fondamentale dell'ordinamento giuridico internazionale, condiviso dagli Stati egemoni e dalla maggioranza degli altri in atti ed accordi internazionali (considerati nella prima parte di questo lavoro), spesso raggiunti in occasione di vertici e conferenze internazionali e, soprattutto, in sede O.N.U. La quale, com'è noto, spesso superando il ruolo istituzionale, ha agito anche come interprete degli Stati *uti universi*, vale a dire dell'intera comunità internazionale, ed ha assunto la tutela diretta o indiretta di interessi e valori globali⁷, tra i quali, appunto, la tutela dell'ambiente.

La formazione di un principio fondamentale nei sensi e nei modi ora detti sembra, del resto, trovare riscontro anche in alcune statuizioni della Corte Internazionale di Giustizia. Questa, da ultimo con la recente sentenza del 13 luglio 2009 relativa ad una controversia tra Costa Rica e Nicaragua, ha, infatti, espressamente ravvisato proprio nella protezione dell'ambiente un primario interesse di tipo pubblicistico, suscettibile di limitare e condizionare il godimento di altri diritti. Nella giurisprudenza della massima autorità giurisdizionale internazionale si rinvengono, quindi, puntuali indicazioni nel senso della necessità che gli Stati assumano responsabilità sempre più penetranti per la tutela dell'ambiente, in ragione del carattere globale degli interessi coinvolti, che esige risposte ugualmente globali ai gravi problemi che questi suscitano.

Appunto in siffatta norma generale va ricercato il fondamento del diritto individuale all'ambiente.

In particolare, parallelamente al consolidamento del suddetto processo di produzione normativa, l'accresciuta sensibilità ambientale si è manifestata, soprattutto a seguito della Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano del 1972, nella progressiva inclusione della protezione dell'ambiente nelle Carte Costituzionali di numerosi Stati, quale nuovo valore fondamentale meritevole di essere sancito nelle disposizioni interne di rango primario, declinandosi in concreto nella frequente previsione di uno specifico diritto individuale a beneficiare di un ambiente salubre, ovvero in norme che

⁷ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit., pagg. 45-92; 95-136. Si veda anche, al riguardo, il contributo dello stesso Autore in G. ZICCARDI CAPALDO, *La legittimazione del governo mondiale nelle tendenze globali della Corte internazionale di giustizia*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, pagg. 847-909.

demandano tale compito agli stessi Stati, tenuti per questa via ad adottare misure di dettaglio idonee a dare concretezza alle pertinenti previsioni costituzionali.

In quest'ottica l'analisi delle disposizioni costituzionali dei Paesi membri dell'Unione Europea consente di riscontrare come la tutela ambientale sia ad oggi presente in pressoché tutte le normative fondamentali degli stessi, compresa quella italiana all'articolo 117, commi 2 e 3 Cost. Tali previsioni, in uno all'inclusione della tutela ambientale nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea - che fa espresso riferimento proprio alle tradizioni costituzionali degli Stati membri - ed alla recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rappresentano, come si dirà nel prosieguo del lavoro, elementi decisivi al fine di pervenire ad affermare, altresì, l'esistenza del diritto all'ambiente quale diritto fondamentale dell'ordinamento dell'Unione; e ciò, nonostante la suddetta Carta non ne contenga un'esplicita previsione.

Quanto al contenuto di tale diritto, da un punto di vista sostanziale esso è da ricercarsi, innanzitutto, nei principi fondamentali della politica ambientale dell'Unione Europea, sanciti dall'articolo 191, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'UE, ovvero "sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»". Detti principi rappresentano, infatti, le pietre angolari intorno alle quali parametrare la legittimità di atti e norme emanate sia dalle Istituzioni dell'UE, sia dai singoli Paesi membri, e che allo stesso tempo danno sostanza al complesso di disposizioni interne e sovranazionali che sempre più incisivamente consentono agli individui singolarmente o collettivamente di pretendere, attraverso mezzi di tutela preventiva e repressiva anche di tipo giudiziale, il rispetto dell'ambiente, dando luogo, in concreto, all'emersione di uno specifico diritto umano all'ambiente.

Sotto altro profilo, passando a considerare l'oggetto di un tale diritto, si è per l'appunto, constatato come la tutela dell'ambiente, sul piano strettamente giuridico, si sia storicamente sviluppata proprio muovendo dalla sua stretta interconnessione con il rispetto dei diritti umani, stante – per l'appunto – l'ormai acclarata interdipendenza tra gli obiettivi della conservazione dell'esistenza umana e della protezione ambientale. E nell'affrontare il tema del rapporto tra uomo e ambiente, sul piano giuridico si è ritenuto di privilegiare, quindi, un approccio cosiddetto *right-based*, in conformità all'orientamento dottrinale e giurisprudenziale volto a fare rientrare, pur con modalità

differenti, la tutela dell'ambiente all'interno dell'ampia cornice dei diritti umani, avvalendosi della forza ad essi universalmente riconosciuta e della particolare incisività di taluni organi preposti a vigilarne l'osservanza.

Un ruolo determinante in tal senso è stato (ed è tuttora) svolto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, a cui è stata dedicata, nel secondo capitolo del lavoro, un'ampia attenzione. In particolare, attraverso un'interpretazione teleologicamente orientata delle disposizioni pattizie, la Corte di Strasburgo ha fatto rientrare la difesa dell'ambiente tra le posizioni giuridiche soggettive tutelate da alcuni dei diritti fondamentali consacrati nella CEDU, sino a sancire, in una recente pronuncia,⁸ l'esistenza di uno specifico diritto umano all'ambiente salubre, contribuendo, altresì a delinearne, i contenuti sostanziali e procedurali. Tale orientamento giurisprudenziale, comporta, in particolare, il positivo effetto di aggiungere, di fatto, il diritto all'ambiente al catalogo dei diritti umani tutelati dalla CEDU, consentendo, così, agli individui che singolarmente o collettivamente si ritengono lesi da comportamenti di Stati negligenti riguardo al livello di protezione ambientale, di potersi valere dei rimedi previsti per la tutela dei diritti umani secondo il sistema di tale Convenzione.

E proseguendo per questa strada, analizzando nel dettaglio le numerose disposizioni del Trattato sull'Unione Europea e della Carta dei Diritti Fondamentali che sanciscono una stretta interrelazione tra i diritti fondamentali assicurati dall'ordinamento dell'Unione e quelli previsti nella CEDU, come interpretata alla luce della relativa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si perviene ugualmente ad affermare l'esistenza a livello dell'Unione Europea del diritto all'ambiente (a cui, a seconda delle soluzioni concretamente proposte, si tende ad aggiungere l'aggettivo salubre – *human right to a healthy environment* – ovvero florido – *human right to a good environment*), il quale si colloca accanto ai tradizionali diritti fondamentali, per cui ogni componente del genere umano viene investito della titolarità di un'autonoma posizione giuridica, nella quale confluiscono situazioni soggettive e poteri diversi previsti a garanzia della conservazione a lungo termine delle risorse naturali, nell'interesse delle generazioni presenti e future.

⁸ *Tatar contro Romania*, Application n. 67021/01, *Judgment* del 27 Gennaio 2009.

Sul piano dell'inquadramento sistematico si discute se questo diritto possa ricondursi nello schema classico dei diritti della persona ovvero sia una formula sintetica per indicare una serie di situazioni soggettive diversamente strutturate e tutelate, concernenti beni che tali non sono in senso economico (trattandosi di un insieme di *res communes omnium*: acqua, aria, luce, calore atmosferico, etc.).

Tenuto conto, però, che ai fini della qualificazione come diritto soggettivo non è elemento essenziale la possibilità di appropriazione del bene che ne è oggetto, essendo, invece, sufficiente l'attitudine dello stesso bene a soddisfare un interesse del titolare del diritto medesimo, non sembra esservi ostacolo a ravvisare nell'ambiente un bene giuridico immateriale di carattere collettivo, che compete – secondo lo schema dei diritti sociali – alla collettività ed ai singoli per la conservazione dell'equilibrio ecologico, cioè ad ogni essere umano in quanto componente della comunità umana globalmente considerata.

Quanto agli aspetti procedurali del diritto all'ambiente, vengono anzitutto in considerazione i principi e le norme concernenti gli strumenti di tutela preventiva, disciplinati nella consapevolezza che prevenire è meno gravoso del risarcire le conseguenze delle attività rischiose. In particolare, assumono grande rilievo – in quanto costituiscono il presupposto di qualunque efficace azione di tutela (per la quale è indispensabile una corretta definizione degli interessi coinvolti) – l'informazione ambientale e la partecipazione ai processi decisionali delle determinazioni degli Stati che incidono sull'ambiente.

Al riguardo, un ruolo di primaria importanza è svolto dalle disposizioni della Convenzione U.N.E.C.E. (*United Nations Economic Commission for Europe*) sull'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus, del 25 giugno 1998), che non definisce il contenuto del diritto individuale ad un ambiente salubre, ma, disciplinando aspetti fondamentali della tutela dell'ambiente, ha decisamente contribuito alla concreta configurazione di un siffatto diritto nel continente europeo (in conformità del resto, alla dichiarata finalità della convenzione, stipulata “per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere”).

Ed allo studio dei primi due “pilastri” della Convenzione di Aarhus (accesso alle informazioni e pubblica partecipazione ai procedimenti ambientali) è, per l'appunto, dedicato il terzo capitolo del lavoro, ove si sottolinea, altresì, come i doveri di informazione e partecipazione ai processi decisionali, svincolati dal riferimento alla materia ambientale, si configurano anche come norme aventi natura consuetudinaria.

In particolare, il diritto all'informazione ambientale, quale articolazione del diritto all'ambiente, spetta, nei confronti delle autorità statali, alle organizzazioni ambientaliste (associazione, comitati di tutela di interessi diffusi, etc.) ed ai singoli *cives*, che sono legittimati a valersi dei rimedi previsti per il caso di mancata osservanza. In questi sensi dispongono, per l'appunto, la già ricordata Convenzione di Aarhus ed altresì le disposizioni della Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (attuativa del primo pilastro della Convenzione di Aarhus), nonché del Regolamento CEE del Consiglio 7 maggio 1990, n. 1210/90, che ha istituito l'Agenzia Europea dell'Ambiente.

D'altra parte, il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali viene garantito, in primo luogo, attraverso la pubblicità delle iniziative e dei progetti in materia ambientale; e, in secondo luogo, dai procedimenti istruttori, consultazioni, indagini conoscitive anche in contraddittorio dei soggetti interessati, etc.

Il quarto capitolo della tesi si occupa, invece, del c.d. “terzo pilastro” della citata Convenzione di Aarhus, dedicandosi un'attenzione particolare all'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione Europea. Al riguardo, riveste rilievo qualificante della ricerca lo studio del sistema di tutela giudiziale dell'Unione, che appare ancora insufficiente ad assicurare integrale protezione al diritto all'ambiente, stante la persistenza di rilevanti ostacoli ad un efficace ed effettivo accesso alla giustizia dell'Unione da parte dei singoli soggetti, che, di fatto, impedisce un pieno controllo della legittimità degli atti comunitari. E ciò sebbene l'Unione Europea abbia autonomamente ratificato la Convenzione di Aarhus, impegnandosi a migliorare il proprio sistema di garanzie giurisdizionali quale strumento necessario ad assicurare il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente e, più in generale, a tutelare il diritto umano ad un ambiente salubre, obiettivo finale della Convenzione di Aarhus, fatto proprio dall'Unione ed espressamente incluso tra gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale.

Si è, inoltre, sottolineata l'importanza dell'attività di *compliance*, consistente nel ricorso a meccanismi di controllo flessibili e dal carattere *non adversarial*, che si sta rivelando, appunto, un valido strumento per favorire, anche attraverso misure di tipo premiale e di ausilio tecnico, l'osservanza dei più importanti trattati di diritto internazionale dell'ambiente, soprattutto da parte dei Paesi meno dotati da un punto di vista tecnologico e finanziario. Imporre a Stati che versano in situazioni di particolare difficoltà pesanti sanzioni economiche a titolo di responsabilità per un inadempimento convenzionale potrebbe, infatti, rivelarsi addirittura controproducente rispetto agli obiettivi prefissati, oltre che socialmente insostenibile. D'altra parte, la moltiplicazione dei trattati bilaterali e multilaterali in materia di ambiente, unita al loro notevole tecnicismo ed all'assenza di un sistema strutturato obbligatorio di accertamento giudiziale (sul modello del sistema introdotto dal W.T.O.), rende estremamente utile, se non indispensabile, il contributo degli organi "quasi-giurisdizionali" all'attuazione ed al rispetto degli accordi internazionali in materia ambientale. In linea con le indicazioni di autorevole dottrina⁹ si condivide, quindi, l'auspicio che si proceda ad un loro compiuta istituzionalizzazione che – pur lasciandone impregiudicati i tratti sostanziali – ne assicuri l'indipendenza e l'imparzialità, rafforzandoli in termini di capacità operativa ed efficienza. Al qual proposito va detto che anche riguardo ai meccanismi di *compliance*, in ragione della particolare natura pubblicistica e al tempo stesso privatistica degli interessi correlati alla tutela dell'ambiente, appare determinante il contributo dei singoli e degli enti associativi istituzionalmente dediti alla tutela dell'ambiente, titolari di un distinto potere di iniziativa di *compliance*. In questo senso, di particolare interesse è, infine, risultato lo studio dell'attività del *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus, quale pionieristico esempio di struttura preposta al controllo dell'attuazione degli obblighi convenzionali, informato ai più avanzati criteri di democrazia partecipativa, nonché ai canoni dell'indipendenza, dell'ampia accessibilità e della trasparenza operativa.

⁹ Cfr. F. FRANCONI, *Dispute Avoidance in International Environmental Law*, in KISS/SHELTON/ISHIBASHI (eds), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, The Hague, 2003, pagg. 229 e ss.; M.FITZMAURICE, C.REDGWELL, *Environmental Non-Compliance Procedures and International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2000, pagg. 35-65; C. PITEA, *NGOs in Non-Compliance Mechanisms under Multilateral Environmental Agreements: from Tolerance to Recognition?* in TREVES/FRIGESSI DI RATTALMA/TANZI/FODELLA/PITEA/RAGNI (eds), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005, pagg. 205 e ss.

Primo Capitolo. Dalle origini del diritto internazionale dell'ambiente al diritto all'ambiente: evoluzione storica.

1.1. *Le origini del diritto internazionale dell'ambiente*, pag. 15 **1.2.** *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo la creazione delle Nazioni Unite*, pag. 19; **1.3.** *Il diritto internazionale dell'ambiente incontra i diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano al "Rapporto Bruntland"*, pag. 29; **1.4.** *La compatibilità della protezione dell'ambiente con le esigenze di sviluppo e la tutela dei diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro al Vertice di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile*, pag. 40; **1.5.** *La protezione dell'ambiente quale principio di diritto internazionale generale e fondamento normativo del diritto individuale all'ambiente*, pag. 46.

1.1. Le origini del diritto internazionale dell'ambiente.

La nascita del diritto internazionale dell'ambiente¹⁰ può farsi risalire alla metà XIX secolo, quando, di pari passo con lo sviluppo dei processi di industrializzazione ed il connesso crescente sfruttamento delle risorse naturali, cominciò a farsi strada tra gli studiosi¹¹ la consapevolezza delle pesanti ricadute ambientali di tali accadimenti e delle

¹⁰ Tra i contributi che si sono occupati di tale settore del diritto internazionale si segnalano, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici e documentali: R.J. DUPUY, *The Future of the International Law of Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985; G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995; S. ANNIBALE, *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, Padova, 1998; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, ESI, Napoli, 1998; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 406 e ss; E. BROWN WEISS, F. SZASZ, M. MAGRAW, *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998; P.W. BIRNIE, A.E. BOYLE, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2002; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003; A. KISS, D. SHELTON, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, New York, 2004; J. BRUNNÉE, D. BODANSKY, E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007. Per le finalità del presente lavoro ha, invero, limitato rilievo pratico stabilire se il complesso delle norme di diritto internazionale concernenti la tutela *lato sensu* dell'ambiente costituisca, o meno, un *corpus iuris* distinto dal diritto internazionale pubblico generale, rispetto al quale dovrebbe presentare profili strutturali di specificità idonei, appunto, a contraddistinguerlo. Pur senza, quindi, approfondire tale aspetto, la disamina riguarderà, comunque, le fonti delle norme giuridiche in materia, sul piano della struttura e dei moduli formali, e, soprattutto, delle situazioni regolate; analogamente saranno, poi, considerati gli strumenti di tutela, i soggetti legittimati ad esercitarli e le istituzioni di garanzia di osservanza delle norme.

¹¹ Di particolare rilievo storico sono gli studi condotti dal chimico francese Jean Baptiste Boussingault.

conseguenze negative derivanti dal progressivo inquinamento della biosfera e dal depauperamento della fauna e della flora. È, infatti, in questa epoca che gli Stati iniziano a dotare le proprie legislazioni di regole preposte alla tutela dell'ambiente, ed è intorno alla fine dell'800 che vennero stipulate le prime, occasionali, convenzioni internazionali in materia. Le ragioni che ispiravano l'azione degli Stati a stipulare detti, embrionali, accordi erano, però, spesso ben diverse da quelle che animavano le ricerche e le preoccupazioni dei naturalisti di allora. Si trattava, infatti, di accordi internazionali, prevalentemente di tipo bilaterale, ispirati per lo più da ragioni immediatamente utilitaristiche, strumentali al perseguimento di vantaggi prettamente economici, nelle quali era minima - o mancava del tutto - una vocazione realmente ambientalista. Tra essi ricordiamo la convenzione stipulata tra la Francia e la Gran Bretagna nel novembre 1867, tesa a contrastare l'eccessiva pesca delle ostriche e, soprattutto, la Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura (la cui denominazione è, invero, indicativa della sua *ratio* ispiratrice), siglata a Parigi nel 1902, che può essere considerata la prima convenzione multilaterale ad entrare in vigore volta alla protezione di alcune specie animali¹². Degni di essere menzionati sono, altresì, il Trattato concluso a Washington nel 1911 fra Stati Uniti e Gran Bretagna per la conservazione e protezione delle otarie¹³, nonché la prima convenzione internazionale volta alla regolamentazione della pesca delle balene, promossa nel seno della Lega delle Nazioni e aperta alla ratifica a Ginevra il 24 settembre 1931¹⁴.

I primi testi internazionali che possono essere considerati, seppure parzialmente, caratterizzati da una prospettiva d'azione più autenticamente ecologista, sono costituiti da una serie di trattati in materia di regolamentazione e protezione delle acque transfrontaliere e, tra questi, in primo luogo il Trattato sulle acque di confine¹⁵, stipulato tra gli Stati Uniti e l'Inghilterra nel 1909 al fine di regolare il regime delle acque al confine tra gli Stati Uniti ed il Canada (all'epoca sotto il dominio britannico). Il *Water Boundaries Treaty* del 1909, tuttora in vigore anche se considerevolmente modificato negli anni '70, rappresenta uno strumento giuridico particolarmente evoluto rispetto agli

¹² *International Convention for the Protection of Birds Useful to Agriculture* (Parigi, 19 marzo 1902).

¹³ *Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals* (Washington, 7 febbraio 1957).

¹⁴ *International Convention for the Regulation of Whaling* (Ginevra, 1931).

¹⁵ "*Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters*", siglato a Washington l'11 gennaio 1909.

altri trattati internazionali in materia di ambiente di quel periodo storico, avendo sancito l'espresso divieto di inquinare le acque di frontiera, a tutela della salute e della proprietà¹⁶, oltre ad avere previsto l'istituzione di una commissione mista internazionale - l'*International Joint Commission*¹⁷ - quale organo *ad hoc* avente una funzione consultiva ed arbitrale per la composizione di tutte le controversie rientranti nell'ambito di applicazione del trattato. Non è, poi, un caso che pochi anni dopo anche l'*Institut de Droit International* elaborò una serie di indicazioni volte a regolamentare l'uso dei corsi d'acqua per esigenze diverse rispetto a quelle proprie della navigazione¹⁸, con ciò contribuendo al processo evolutivo del principio del divieto di inquinamento transfrontaliero¹⁹.

A partire dagli anni '30 del secolo scorso cominciarono, inoltre, a vedere la luce strumenti internazionali volti alla protezione della flora e della fauna, tra i quali ricordiamo in primo luogo la "Convenzione di Londra relativa alla protezione della flora e della fauna nel loro ambiente naturale" (*London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*²⁰). Tale accordo – la cui logica

¹⁶ Recita l'articolo IV: "*The High Contracting Parties agree that, except in cases provided for by special agreement between them, they will not permit the construction or maintenance on their respective sides of the boundary of any remedial or protective works or any dams or other obstructions in waters flowing from boundary waters or in waters at a lower level than the boundary in rivers flowing across the boundary, the effect of which is to raise the natural level of waters on the other side of the boundary unless the construction or maintenance thereof is approved by the aforesaid International Joint Commission.*

It is further agreed that the waters herein defined as boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other."

¹⁷ Recita l'articolo VII: "*The High Contracting Parties agree to establish and maintain an International Joint Commission of the United States and Canada composed of six commissioners, three on the part of the United States appointed by the President thereof, and three on the part of the United Kingdom appointed by His Majesty on the recommendation of the Governor in Council of the Dominion of Canada*". Article VIII: "*This International Joint Commission shall have jurisdiction over and shall pass upon all cases involving the use or obstruction or diversion of the waters [...]*". Article IX: "*The High Contracting Parties further agree that any other questions or matters of difference arising between them involving the rights, obligations, or interests of either in relation to the other or to the inhabitants of the other, along the common frontier between the United States and the Dominion of Canada, shall be referred from time to time to the International Joint Commission for examination and report, whenever either the Government of the United States or the Government of the Dominion of Canada shall request that such questions or matters of difference be so referred [...]*".

¹⁸ "*International Regulation Regarding the Use of International Watercourses for Purposes other than Navigation*". Madrid, 20 April 1911.

¹⁹ "I. *When a stream forms the frontier of two States, neither of these States may, without the consent of the other, and without special and valid legal title, make or allow individuals, corporations, etc. to make alterations therein detrimental to the bank of the other State. On the other hand, neither State may, on its own territory, utilize or allow the utilization of the water in such a way as to seriously interfere with its utilization by the other State or by individuals, corporations, etc. thereof.*"

²⁰ Siglata a Londra nel 1933 in maggioranza dagli Stati colonizzatori del continente africano. La convenzione sarà poi ripresa e sostituita nel 1968 dalla "Convenzione Africana sulla Conservazione della Natura e delle Risorse Naturali" (*African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*).

ispiratrice rimane, peraltro, fondamentalmente utilitaristica²¹ – deve la sua rilevanza alla circostanza di avere, per la prima volta in una convenzione internazionale, riconosciuto il pericolo di danni permanenti ai suddetti elementi in varie zone del mondo, ed in particolare in Africa, cercando di porvi tutela attraverso l'istituzione in questo continente di aree protette per talune specie animali e la creazione di parchi nazionali²². Ugualmente preposta alla tutela della flora e della fauna (ed in particolar modo alla tutela degli uccelli migratori) nel proprio ambiente naturale, attraverso l'istituzione di una serie di parchi e riserve nazionali, è la “Convenzione sulla protezione della natura e conservazione della vita naturale nell'emisfero occidentale”²³, negoziata all'inizio degli anni '40 nell'ambito dell'Unione Pan-Americana (ora Organizzazione degli Stati Americani) e, successivamente, sottoscritta da ben diciannove Stati del continente americano. Sebbene composta da previsioni generiche, poco vincolanti, e pur essendo priva di qualsiasi strumento di attuazione coattiva o di supervisione, la Convenzione riveste una notevole importanza storica nello sviluppo delle fonti del diritto internazionale dell'ambiente, sia per gli ambiziosi obiettivi che in essa sono previsti²⁴,

²¹ E' interessante notare come, in base all'art. 7, par. 8 della Convenzione, gli Stati contraenti “*shall, as measures preliminary and supplementary to the establishment of national parks or strict natural reserves: [...] 8. Encourage the domestication of wild animals susceptible of economic utilisation*”; Analogamente, il successivo art. 8, par. 4, prevede una particolare tutela per quelle specie animali e vegetali che sono reputate di particolare utilità per l'uomo: “*The competent authorities shall also give consideration to the question of protecting species of animals or plants which by general admission are useful to man or of special scientific interest.*”. D'altra parte, il successivo paragrafo 5 dell'articolo 8, prevede un'ampia clausola di deroga alle statuizioni di tutela oggetto della convenzione: “[...] 5. *Nothing in the present Article shall (i) prejudice any right which may exist under the local law of any territory to kill animals without a licence in defence of life or property, or (ii) affect the right of the authorities of the territory to permit the hunting, killing, or capturing of any species (a) in time of famine, (b) for the protection of human life, public health, or domestic stock, (c) for any requirement relating to public order.*”

²² Così recita il preambolo della convenzione: “*The Governments of the Union of South Africa, Belgium, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Egypt, Spain, France, Italy, Portugal, and the Anglo-Egyptian Sudan: Considering that the natural fauna and flora of certain parts of the world, and in particular of Africa, are in danger, in present conditions, of extinction or permanent injury; Desiring to institute a special regime for the preservation of fauna and flora; Considering that such preservation can best be achieved (i) by the constitution of national parks, strict natural reserves, and other reserves within which the hunting, killing or capturing of fauna, and the collection or destruction of flora shall be limited or prohibited, (ii) by the institution of regulations concerning the hunting, killing and capturing of fauna outside such areas, (iii) by the regulation of the traffic in trophies, and (iv) by the prohibition of certain methods of and weapons for the hunting, killing and capturing of fauna; Have decided to conclude a Convention for these purposes [...]*”

²³ “*Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere*”, siglata a Washington il 12 ottobre 1940, entrata in vigore il 1 maggio 1942.

²⁴ Nel preambolo della Convenzione in esame si afferma che: “*The Governments of the American Republics, wishing to protect and preserve in their natural habitat representatives of all species and genera of their native flora and fauna, including migratory birds, in sufficient numbers and over areas extensive enough to assure them from becoming extinct through any agency within man's control; and Wishing to protect and preserve scenery of extraordinary beauty, unusual and striking geologic formations, regions and natural objects of aesthetic, historic or scientific value, and areas characterized by primitive conditions in those cases covered by this Convention; and Wishing to conclude a convention on the protection of nature and the preservation of flora and fauna to effectuate the foregoing purposes have agreed upon the following:[...]*” “*1. The Contracting Governments will explore at once the*

sia per essere caratterizzata da un approccio più genuinamente ambientalista, in considerazione dell'effettiva intenzione espressa nel preambolo della Convenzione di proteggere e preservare la fauna e la flora presenti nei territori degli Stati membri dell'O.A.S.²⁵.

1.2. Il diritto internazionale dell'ambiente dopo la creazione delle Nazioni Unite.

Un importante passo in avanti nel processo evolutivo del diritto internazionale dell'ambiente si ebbe, senza dubbio, a seguito della creazione delle Nazioni Unite e dei suoi Istituti Specializzati, momento storico a partire dal quale si cominciò a fare spazio l'opportunità di un'azione concertata a livello internazionale per stabilire un approccio razionale alla gestione delle risorse naturali.

Sebbene, infatti, la Carta di San Francisco non contenga alcun riferimento esplicito alla protezione dell'ambiente, può ragionevolmente affermarsi che le fondamenta dell'attuale sistematizzazione della scienza giuridica in materia – soprattutto con riferimento alla interconnessione tra la tutela dell'ambiente ed il rispetto dei diritti dell'uomo – siano da ricercarsi proprio nella nuova struttura assunta dalla comunità organizzata internazionale a seguito dei noti eventi bellici e, appunto, nella nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Non occorre, a tale fine, ricordare l'importanza storica dello Statuto delle Nazioni Unite – e del suo Preambolo in particolare – nella elaborazione delle moderne teorie sui diritti umani (“I Popoli delle Nazioni Unite sono decisi [...] a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana [...]” ed “[...] a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà”), così come è notorio che tra gli obiettivi indicati nella Carta rientrano la “cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere

possibility of establishing in their territories national parks, national reserves, nature monuments, and strict wilderness reserves as defined in the preceding article. In all cases where such establishment is feasible, the creation thereof shall be begun as soon as possible after the effective date of the present Convention”.

²⁵ Nel 1979 un gruppo di esperti nominati dal Segretario Generale dell'O.A.S. propose di ampliare l'ambito di applicazione della Convenzione del 1940 e rafforzarne la vincolatività, prevedendo l'istituzione di un comitato di controllo, nonché procedure più stringenti volte a regolare il commercio internazionale della fauna e della flora da essa tutelata; inoltre, più di recente, il Comitato Giudiziale Inter-Americano dell'O.A.S. ha proposto di usare tale Convenzione come base per un sistema integrato di protezione della natura degli Stati aderenti a tale organizzazione internazionale. Tuttavia, nell'attesa che tali ambiziosi e condivisibili progetti vengano attuati, la Convenzione sulla Protezione della Natura e la Conservazione della Vita Naturale nell'Emisfero Occidentale è, allo stato, di fatto ignorata.

economico, sociale culturale od umanitario²⁶”, da perseguire, per l’appunto, attraverso la promozione ed “il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione²⁷”. Sono questi i principi cardine che hanno ispirato la progressiva inclusione dei temi ambientali e dello sviluppo sostenibile tra i compiti delle Nazioni Unite, aumentando parallelamente la sensibilità dell’intera comunità internazionale verso le medesime questioni.

D’altra parte, nonostante la mancata creazione di un Istituto specializzato dell’ONU preposta alla tutela dell’ambiente, la protezione delle risorse naturali è, comunque, espressamente sancita nello strumento istitutivo della FAO²⁸. Inoltre, occorre ricordare che su iniziativa dell’UNESCO²⁹ ebbe luogo, nell’ottobre 1948, un’imponente conferenza internazionale cui presero parte rappresentanti di numerosi governi dedicata ai temi ambientali, che si concluse con la nascita di quella che è la prima e - ad oggi - la più grande, organizzazione internazionale ad occuparsi di questioni ambientali: la *International Union for the Protection of Nature (IUPN)*³⁰, tuttora esistente ed unica per la sua composizione, in quanto ne fanno parte numerosi Stati, organizzazioni governative e non governative, enti di ricerca pubblici e privati, nonché singoli esperti e rappresentanti della società civile.

Il 28 marzo 1947, poi, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), incluse, di fatto, i temi ambientali nel novero delle competenze delle Nazioni Unite attraverso la risoluzione n. 32 (IV)³¹, con la quale venne riconosciuta l’importanza delle risorse naturali della terra e - nell’intento di rafforzarne la tutela attraverso lo scambio di informazioni, idee ed esperienze – fu indetta una Conferenza delle Nazioni Unite dedicata proprio alla conservazione ed utilizzazione delle risorse (*United Nations Conference on the Conservation and Utilization of Resources*,

²⁶ Capitolo I, articolo 1, punto 3 della Carta dell’O.N.U.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ l’Art. 1, par. 2, let. C) dello Statuto della FAO menziona tra i suoi obiettivi la “*Conservation of natural resources and the adoption of improved methods of agricultural production*”.

²⁹ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

³⁰ Rinominata nel 1956 “International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources” (IUCN).

³¹ E/RES/32 (IV).

UNCCUR³²). Pur se priva di un mandato operativo efficace (non era prevista neppure la possibilità di adottare raccomandazioni), la Conferenza viene ricordata proprio per essere stata la prima ad accennare ai legami tra la conservazione delle risorse e lo sviluppo dell'ambiente umano, testimoniando, inoltre, l'avvio di un nuovo approccio della comunità internazionale nell'affrontare i temi ambientali: non più solo in modo frammentato e settoriale, bensì attraverso una visuale più ampia ed integrata.

Negli anni successivi l'attenzione della comunità internazionale e l'attività dell'Assemblea Generale dell'ONU si concentrarono sulla conservazione della flora e della fauna e, in particolare, sugli effetti potenzialmente disastrosi per l'ambiente degli esperimenti nucleari e della produzione petrolifera. Ciò condusse - da un lato - alla Conferenza sulla conservazione delle risorse marine viventi³³ e alla conseguente stipula della Convenzione di Ginevra sulla pesca e sulla conservazione delle risorse viventi dell'alto mare del 1958, nonché alla Convenzione di Londra del 1954 sull'inquinamento del mare causato dal petrolio; dall'altro, al Trattato di Mosca sulla messa al bando dei test sulle armi nucleari nell'atmosfera, sott'acqua e nello spazio extra-atmosferico del 1963, meglio noto come *Nuclear Test Ban Treaty*, per quanto la sua adozione fosse dovuta a preoccupazioni di natura più politica che ambientalista.

Risale, poi, al 1958 le famosa Conferenza di Ginevra sul diritto del mare³⁴, mentre è del 1959 il Trattato di Washington che sancì l'internazionalizzazione dell'Antartide,³⁵ prevedendo nel sesto continente l'interdizione di ogni attività militare, la messa al bando di ogni tipo di esperimento nucleare, nonché la cooperazione nell'attività di ricerca scientifica e l'adozione di specifiche misure volte alla protezione degli animali e delle piante presenti in tale Regione polare.

Il "moderno" diritto internazionale dell'ambiente ha, tuttavia, origine degli anni '60, epoca in cui il forte sviluppo economico succeduto alla conclusione del secondo conflitto mondiale, unito al verificarsi di catastrofi ecologiche - come l'affondamento della petroliera *Torrey Canyon*, dal cui scafo fuoriuscì una tale quantità di greggio da

³² Tenutasi a New York (U.S.A.) dal 17 agosto al 6 settembre 1949 ed a cui presero parte oltre 1000 delegati in rappresentanza di circa 50 Stati.

³³ *Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea*, Ginevra, 1954.

³⁴ Che si concluse con l'adozione delle note quattro Convenzioni sul diritto del mare: la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua; la Convenzione sull'alto mare; la Convenzione sulla pesca e conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare; la Convenzione sulla piattaforma continentale

³⁵ "*The Antarctic Treaty*", siglato a Washington DC il 1° dicembre 1959.

inondare le coste della Francia e dell'Inghilterra – contribuì a sviluppare nel mondo scientifico e nella società civile³⁶ la consapevolezza degli effetti collaterali connessi al processo di industrializzazione e la percezione dei rischi legati al progressivo inquinamento degli elementi che rendono possibile la vita degli esseri umani, *in primis* dell'acqua e dell'aria.

I suddetti avvenimenti contribuirono, quindi, a stimolare una maggiore riflessione da parte della comunità internazionale circa l'opportunità di adottare efficaci strumenti di regolazione volti alla tutela dell'ambiente: non è quindi un caso che in questi anni si assista ad un sempre maggiore coinvolgimento diretto delle più importanti organizzazioni internazionali a livello globale e regionale, il cui intervento si affianca alla stipula di specifiche convenzioni bilaterali e/o multilaterali. Dal seno del Consiglio d'Europa nacquero così, nel 1968, la Dichiarazione sul Controllo dell'inquinamento dell'aria (*Declaration on Air Pollution Control*), approvata dal Comitato dei Ministri di tale Organizzazione l'8 marzo 1968, e la successiva Carta Europea dell'Acqua³⁷ (*European Water Charter*) adottata il 6 maggio dello stesso anno. E sempre nel 1968 gli stessi Paesi aderenti al Consiglio d'Europa stipularono, altresì, quella che è considerata come la prima convenzione regionale europea in materia di ambiente: l'Accordo europeo sulle restrizioni all'uso di certi detergenti nei prodotti per il lavaggio (*European Agreement on the Restrictions of the Use of Certain Detergents in Washing and Cleaning Products*³⁸).

Dall'analisi dei suddetti testi, ancorché fra le sensibili differenze, emergono una serie di elementi indicativi di una, pur ancora embrionale, presa di coscienza della comunità internazionale circa la necessità di proteggere l'ambiente per garantire il benessere dell'intera specie umana e la consapevolezza che risultati di rilievo possono essere raggiunti solo attraverso un atteggiamento di cooperazione tra gli Stati.

³⁶ Un ruolo di spicco nello sviluppo del pensiero ambientalista lo ebbe, in particolare, Rachel L. Carson, che con il suo libro "*Primavera Silenziosa*" (*Silent Spring*), del 1962, descrisse in modo scientificamente ineccepibile i danni irreversibili all'ambiente e all'uomo causati dall'uso dei pesticidi, con ciò attirandosi le critiche di numerose aziende chimiche ed agroalimentari.

³⁷ Preceduta della Risoluzione N. 10 (XXI) (1965) della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite che contiene la "Dichiarazione sul Controllo dell'Inquinamento delle Acque in Europa" (*Declaration of policy on Water Pollution Control in Europe*)

³⁸ Stipulato a Bruxelles (Belgio) il 16 settembre 1968.

In particolare, la *Carta Europea dell'Acqua* sancì l'esigenza di preservare tale elemento e, pur non facendo mai menzione di uno specifico diritto di ogni essere umano all'accesso all'acqua, ne riconobbe la centralità – *in primis* al fine di permettere la sopravvivenza di tutte le creature viventi – considerandola alla stregua di un “patrimonio comune”³⁹. Venne, inoltre, espressamente affermato un principio solo apparentemente scontato, ovvero che l'acqua non conosce frontiere e che, quale risorsa comune, la sua tutela richiede necessariamente un'attività di cooperazione internazionale⁴⁰. D'altra parte, anche nell'“Accordo europeo sulle restrizioni all'uso di certi detergenti nei prodotti per il lavaggio”, gli Stati firmatari riconobbero l'urgenza di procedere ad armonizzare le rispettive legislazioni in materia di controllo delle acque al fine di adottare comuni misure appropriate per assicurare “la protezione della natura in generale” garantendo, in particolare, la fornitura di acque per le esigenze della popolazione, dell'industria e dell'agricoltura, nonché per proteggere la flora e la fauna acquatica, quali elementi che contribuiscono al benessere dell'intera umanità⁴¹. Analogamente, la Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (*African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*⁴²) stipulata ad Algeri il 15 settembre 1968 tra gli Stati membri dell'allora Organizzazione per l'Unità Africana, indicava quali propri obiettivi quelli di rafforzare la protezione dell'ambiente in generale; promuovere la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse naturali; armonizzare e coordinare le politiche degli Stati membri in tali settori⁴³.

³⁹ Recita il Punto X di tale documento: “*Water is a common heritage, the value of which must be recognised by all.*”

⁴⁰ Il Punto XII afferma che: “*Water knows no frontiers: as a common resource it demands international co-operation. International problems arising from the use of water should be settled by mutual agreement between the States concerned, to conserve the quality and quantity of water.*”

⁴¹ Il preambolo dell'Accordo Europeo sulle Restrizioni all'Uso di Certi Detergenti nei Prodotti per il Lavaggio così dispone: “*Whereas the said governments have striven to encourage progress as far as may be practicable not only in social matters but in the related field of public health, and have undertaken to harmonise their national legislations in pursuance of the action mentioned in the foregoing paragraph; Whereas it is becoming increasingly necessary to secure harmonisation of the laws on the control of fresh water pollution; Being convinced that appropriate measures are essential not only from the standpoint of human needs but also to ensure the protection of nature in general, the paramount objectives being to protect effectively: The protection of nature in general, the paramount objectives being to protect effectively: a) the supply of water for the population, for industry, for agriculture and for other business occupations; b) the natural aquatic fauna and flora, and in particular so far as they contribute to human well-being [...]*”

⁴² Successivamente modificata ed integrata dall'Assemblea dell'Organizzazione a Maputo (Mozambico) il 21 luglio del 2003. E' interessante osservare che la Convenzione del 1968, riprende i lavori della precedente “Convenzione di Londra Relativa alla Protezione della Flora e della Fauna nel loro Ambiente Naturale” (*London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*)

⁴³ L'art. II della Convenzione, rubricato “*Objectives*” recita: *The objectives of this Convention are: 1. to enhance environmental protection; 2. to foster the conservation and sustainable use of natural resources; and 3. to harmonize*

Inoltre, nel perseguire tali risultati, gli Stati firmatari dell'accordo si impegnarono ad assicurare a tutti gli esseri umani il diritto ad un ambiente favorevole al proprio sviluppo, riconoscendo il loro dovere di garantire, sia singolarmente sia collettivamente, il godimento del diritto ad uno sviluppo armonioso, nonché il dovere di coniugare in modo equo, solidale e sostenibile i non contrapposti interessi allo sviluppo economico ed alla protezione dell'ambiente⁴⁴.

Progressivamente si andava formando, quindi, un *corpus* di regole internazionali in materia ambientale, alimentato anche da una sempre più intensa attività delle organizzazioni internazionali, nonché da alcune importanti pronunce giurisprudenziali.

Un ruolo determinante nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente – e, soprattutto, del principio del divieto di inquinamento transfrontaliero – va attribuito, in particolare, alla pronuncia della Commissione di Arbitrato Mista U.S.A. – Canada nella vertenza “*Trail Smelter*”⁴⁵ dell'11 marzo 1941, in cui i membri di tale Commissione sostennero che “secondo i principi di diritto internazionale nessuno Stato ha il diritto di usare o permettere che si usi il proprio territorio in modo tale da provocare danni al

and coordinate policies in these fields with a view to achieving ecologically rational, economically sound and socially acceptable development policies and programmes.

⁴⁴ L'art. III della Convenzione, rubricato “*Principles*” afferma che: *In taking action to achieve the objectives of this Convention and implement its provisions, the Parties shall be guided by the following: 1. the right of all peoples to a satisfactory environment favourable to their development; 2. the duty of States, individually and collectively to ensure the enjoyment of the right to development; 3. the duty of States to ensure that developmental and environmental needs are met in a sustainable, fair and equitable manner”.*

⁴⁵ Vedi il caso Fonderia di Trail (Trail Smelter), sentenza della Commissione Arbitrale Mista USA- Canada, 1941, in *United Nations Reports of International Arbitral Awards (UNRIAA)*, Vol. III, p. 1965 ss. Il Caso riguardava i danni provocati in territorio Statunitense dai fumi emessi dalla fonderia British Columbia, situata a Trail, in Canada, a soli sette chilometri di distanza dal confine U.S.A. L'entità dei danni, protrattisi per oltre due decenni, condusse ad un'indagine della Commissione Internazionale USA-Canada istituita nel seno del Boundary Water Treaty del 1909; tale organismo applicò una sanzione ai danni del Canada per i danni provocati sino alla data di emissione della pronuncia sanzionatoria (gennaio 1932), esortando, altresì, l'azienda titolare della fonderia a migliorare i propri impianti così da ridurre significativamente le emissioni nocive. Tuttavia, anche a causa della genericità di tali prescrizioni, gli episodi di inquinamento continuarono, tanto da indurre gli Stati a stipulare una convenzione con la quale deferirono la soluzione della controversia ad un collegio arbitrale composto da tre arbitri assistiti da due scienziati indicati ciascuno da uno dei due Stati. Tra la copiosa bibliografia che si è occupata sotto vari profili di tale controversia segnaliamo i recenti contributi di G.A. HESS, *The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA*, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. XVIII, 1, 2005, pagg. 112 - 126; R. BRATSPIES, *Trail Smelter's (Semi)Precautionary Legacy*, in R. BRATSPIES, R. MILLER, eds., *Transboundary Harms In International Law: Lessons From The Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, 2005-2006, pagg. 135 - 166; A.L. PARRISH., *Sovereignty's Continuing Importance? Traces of Trail Smelter in the International Law Governing Hazardous Waste Transport*, in R. BRATSPIES, R. MILLER, eds., *Transboundary Harms In International Law: Lessons From The Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, 2005-2006, pagg. 45- 78; A. KISS, D. SHELTON, *Strict Liability in International Environmental Law*, in George Washington University Legal Studies Research Paper No. 345, 2007.

territorio di un altro Stato o alle persone e ai beni che vi si trovino...⁴⁶”. Un simile principio di diritto, di cui si suole affermare oggi con diffusa condivisione la natura consuetudinaria, venne, poi, affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nella vertenza del Canale di Corfù del 9 aprile 1949⁴⁷ - primo caso in assoluto trattato dalla Corte - in cui i Giudici de L’Aja, pur all’interno di una vicenda che non riguardava i temi ambientali, ritennero che costituisse “*un obbligo internazionale di ogni Stato non consentire consapevolmente l’utilizzo del proprio territorio al fine di compiere atti contrari ai diritti di altri Stati*”⁴⁸, principio quest’ultimo successivamente specificato, sia pure in *obiter dictum*⁴⁹ nella decisione del Tribunale arbitrale che risolse il contrasto sorto tra la Francia e la Spagna in merito all’uso delle acque del Lago Lanoux⁵⁰, al confine pirenaico tra i due Paesi. E proprio da tali casi prese, altresì, le mosse la Commissione di Diritto Internazionale nell’elaborazione della Progetto di Convenzione sulla prevenzione dei danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose⁵¹.

Nonostante i menzionati progressi, sino alla fine degli anni ’60 del secolo scorso mancava di fatto una strategia ambientale coerente a livello internazionale. Il diritto internazionale dell’ambiente era, invero, ancora composto da un insieme disorganico di regole settoriali, sostanzialmente prive di meccanismi sanzionatori e/o di attuazione

⁴⁶ “*Under the principles of international law [...] no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the cause is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence*”.

⁴⁷ “*The Corfu Channel Case, Judgment of April the 9th, 1949*” (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), in *I.C.J. Report 1949*, p. 4. Il Caso riguardava, in primo luogo, la presunta responsabilità della Repubblica Popolare dell’Albania per le numerose perdite umane ed i gravi danni materiali subiti da due cacciatorpedinieri britannici - l’H.M.S Saumarez e l’H.M.S. Voltage – a causa della presenza non segnalata di mine in occasione del loro passaggio inoffensivo nel canale di Corfù, in acque albanesi, il 22 ottobre 1946.

⁴⁸ [...] “[E]very State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States”. E’, altresì, interessante segnalare che nel decidere la vicenda in esame la Corte ritenne di dovere condannare l’Albania, sulla scorta di principi generali ed ampiamente riconosciuti, ed *in primis*, in base ad elementari considerazioni umanitarie: “*The obligations incumbent upon the Albanian authorities consisted in notifying, for the benefit of shipping in general, the existence of a minefield in Albanian territorial waters and in warning the approaching British warships of the imminent danger to which the minefield exposed them. Such obligations are based [...] [O]n certain general and well-recognized principles, namely : elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war ; the principle of the freedom of maritime communication; and every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States*”.

⁴⁹ [I]f it is admitted that there is a principle which prohibits the upstream State from altering the waters of a river in such a fashion as seriously to prejudice the downstream State, such a principle would have no application to the present case, because it has been admitted by the Tribunal, in connection with the first question examined above, that the French scheme will not alter the waters of the Carol

⁵⁰ “*Affaire du Lac Lanoux*”, (Francia vs Spagna), 16 novembre 1957, XII U.N.RIIA, pagg. 281 - 317.

⁵¹ Draft Convention, articolo 2, UN Doc. A/CN.4/L.554, 1998.

coattiva ed in assenza di istituzioni globali in qualche modo preposte al loro coordinamento.

E' all'interno della delineata cornice storica che prese l'avvio il processo che condurrà alla convocazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano ("*United Nations Conference on the Human Environment*"), promossa dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 3 dicembre 1968⁵² e, successivamente, tenutasi a Stoccolma nel luglio del 1972⁵³.

Molteplici sono le ragioni che attribuiscono a tale Conferenza un'importanza particolare, sia per la spinta data alla nascita di specifiche istituzioni per la cooperazione internazionale ambientale, sia per quanto riguarda la formazione di nuove norme per la protezione dell'ambiente globale ed il determinante contributo nell'affermarsi di un'interrelazione tra diritti umani ed ambiente.

In particolare, quanto a quest'ultimo aspetto, sino alla Conferenza di Stoccolma non vi era alcun testo che potesse dare spunto alla teorizzazione di specifici "diritti ambientali" e, tanto meno, ad attribuire una dimensione ambientale al pur recente novero dei diritti dell'uomo.

La mancanza di un esplicito riferimento all'ambiente non consentiva, infatti, di ipotizzarne l'inclusione tra i diritti fondamentali di cui al Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite, né di ritenere che il concetto di *progresso sociale* ivi menzionato dovesse essere anche coniugato con l'aggettivo "sostenibile".

Al riguardo, qualche spunto ulteriore si rinviene nella pur fondamentale Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁵⁴, adottata – com'è noto – dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre del 1948, e, successivamente, nel Patto Internazionale relativo ai Diritti Sociali, Economici e Culturali (siglato a New York il 16 dicembre del 1966), nel cui testo viene riconosciuto ad ogni persona il diritto "ad un miglioramento costante delle sue condizioni di esistenza" (art. 11) ed a "beneficiare del più alto livello possibile di salute fisica e mentale" (art. 12), sottolineandosi, altresì, che

⁵² G.A. Res. 2398 (XXIII), 1733rd Plenary Meeting, 3 dicembre 1968.

⁵³ Ed, altresì, nota proprio come "Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano".

⁵⁴ Cfr. l'Articolo 25: "*1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control [...]*"

la piena attuazione di tale diritto passa anche attraverso l'adozione di misure idonee a garantire "il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale"⁵⁵.

Tuttavia, nonostante la loro riconosciuta valenza ed importanza storica nella elaborazione di due diritti umani fondamentali, come il diritto alla vita ed il diritto alla salute, né la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, né i due Patti dell'ONU contengono - come detto - un riferimento organico all'ambiente, limitandosi - analogamente alle precedenti convenzioni internazionali in materia ambientale - ad alcuni cenni isolati, che ancora non colgono appieno e non sviluppano quel legame, in seguito rivelatosi inscindibile, tra protezione dell'ambiente, diritto alla salute e diritto alla vita.

Bisognerà, invero, attendere ben ventitré anni dall'approvazione della Carta dell'ONU prima che un suo organismo rivolgesse la giusta attenzione alla questione ambientale ed al rapporto tra uomo e natura. Ciò avvenne, ancora una volta, per merito del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), che, con la risoluzione n. E 1346 (XLV) del 30 luglio 1968⁵⁶, raccomandò all'Assemblea Generale di promuovere una Conferenza che affrontasse i "problemi dell'ambiente umano"⁵⁷, volta ad "intensificare l'azione a livello nazionale ed internazionale al fine di fermare o, quantomeno, limitare il progressivo deterioramento dell'ambiente naturale, in modo da proteggerlo e migliorarlo nell'interesse dell'uomo". Quel che, però, contraddistinse la risoluzione dell'ECOSOC è l'aver ravvisato, per la prima volta, l'opportunità di affrontare i problemi dell'ambiente umano in modo sistematico, all'interno di una cornice unitaria nel seno del sistema delle Nazioni Unite, nella consapevolezza che talune singole questioni possono essere risolte solo attraverso la cooperazione internazionale e la

⁵⁵ Cfr, l'Articolo 12 del Patto Internazionale relativo ai Diritti Sociali, Economici e Culturali: "1. *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. 2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness*".

⁵⁶ E1346 (XLV): "Question of convening an international conference on the problems of human environment": "The Economic and Social Council, convinced of the urgent need for intensified action at the national and the international level, in order to limit and, where possible, to eliminate the impairment of the human environment and in order to protect and improve the natural surroundings in the interest of man".

⁵⁷ "The Economic and Social Council [...] Proposes to the General Assembly that it include in the agenda of its twenty-third session an item entitled 'The problems of human environment'".

stipula di accordi⁵⁸. L'ECOSOC, quindi, mentre da un alto riconobbe l'importanza dei contributi apportati su specifici aspetti dell'ambiente umano da vari governi, da organizzazioni non governative nonché da organizzazioni collegate con le Nazioni Unite⁵⁹, dall'altro sottolineò l'importanza di ricondurli in una prospettiva e direzione comuni, identificando nella principale Organizzazione internazionale il *forum* più idoneo al fine di sensibilizzare i singoli governi e l'opinione pubblica sull'importanza di tale questione.

Seguendo le indicazioni del Consiglio Economico e Sociale, il 3 dicembre 1968, nel corso della ventitreesima sessione, l'Assemblea Generale dell'ONU adottò la Risoluzione n. 2398 (XXIII)⁶⁰ - rubricata proprio "*Problems of the Human Environment*" - nella quale si decise di convocare nell'anno 1972 l'auspicata "Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano", ed avviare i lavori ad essa preparatori. Giova evidenziare come tale Raccomandazione, oltre a riprendere sostanzialmente le conclusioni a cui era giunto in precedenza l'ECOSOC, abbia, altresì, sottolineato l'esistenza di un collegamento diretto tra il deterioramento della qualità dell'ambiente ed il peggioramento della condizione umana, facendo esplicito riferimento al rischio di vedere pregiudicato il godimento dei diritti umani fondamentali⁶¹. Nella successiva Risoluzione 2581 (XXIV), rubricata "*United Nations Conference on Human Environment*", l'Assemblea Generale accolse l'invito della

⁵⁸ "Believing it desirable to provide a framework for a comprehensive consideration within the United Nations of the problems of human environment in order to focus the attention of Governments and public opinion on the importance of this question and also to identify those aspects of it that can only, or best, be solved through international co-operation and agreement"

⁵⁹ "Bearing in mind the important work on some problems of the human environment at present being undertaken by organizations in the United Nations system, in particular the United Nations (including the Economic Commission for Europe), the International Labour Organization, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the World Health Organization, the World Meteorological Organization, the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization and the International Atomic Energy Agency, as referred to in the report of the Secretary-General on activities of United Nations organizations and programmes relevant to the human environment".

⁶⁰ "The General Assembly [...] Affirms that it should be the main purpose of the Conference to serve as a practical means to encourage, and to provide guidelines for, action by Governments and international organizations designed to protect and improve the human environment and to remedy and prevent its impairment, by means of international cooperation, bearing in mind the particular importance of enabling the developing countries to forestall the occurrence of such problems".

⁶¹ "[3] The General Assembly, noting that the relationship between man and his environment is undergoing profound changes in the wake of modern scientific and technological developments, [...] [4] Noting, in particular, the continuing and accelerating impairment of the quality of the human environment caused by such factors as air and water pollution erosion and other form of soil deterioration, waste, noise and the secondary effects of biocides, which are accentuated by rapidly increasing population and accelerating urbanization [...] [5] Concerned about the consequent effects on the condition of man, his physical, mental and social well-being, his dignity and his enjoyment of basic human rights, in developing as well as developed countries [...]"

Svezia di ospitare a Stoccolma la Conferenza nel giugno del 1972 e, recependo anche le indicazioni giunte da specifici *report* del Segretario Generale e dall'ECOSOC, affermò espressamente che l'obiettivo principale della Conferenza era quello di “fornire delle linee guida per l'azione dei Governi e delle organizzazioni internazionali preposte alla tutela ed al miglioramento dell'ambiente umano”, sottolineando ancora una volta l'importanza della cooperazione internazionale. A tal fine venne istituito un “Comitato Preparatore” composto da rappresentanti di circa ventotto Paesi (tra i quali diversi considerati “in via di sviluppo”), incaricato di supportare il Segretario Generale nell'organizzazione della Conferenza e coordinare il notevole contributo di documentazione giunto da Governi, organizzazioni dell'O.N.U. ed altre organizzazioni internazionali. La Conferenza di Stoccolma fu, inoltre, preceduta da numerosi *meeting* ed incontri preparatori di esperti e rappresentanti dei governi, nonché da altre tre Risoluzioni dell'Assemblea Generale che, in vario modo, se ne occuparono⁶². Di queste merita una particolare menzione la numero 2849 - adottata il 20 dicembre 1971 durante la ventiseiesima sessione, rubricata “*Environment and Development*” – in cui l'organo assembleare delle Nazioni Unite richiamava ancora una volta la comunità internazionale a rafforzare la cooperazione nel campo della tutela dell'ambiente e dell'uso razionale e bilanciato delle risorse naturali, sottolineando, peraltro, come la tutela dell'ambiente dovesse avanzare di pari passo con la promozione delle politiche di sviluppo economico e sociale⁶³.

1.3. Il diritto internazionale dell'ambiente incontra i diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano al “Rapporto Bruntland”.

Il lavoro avviato con la citata Raccomandazione del Consiglio Economico e Sociale giunse a compimento il 5 giugno 1972, giorno in cui prese avvio a Stoccolma la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano. La rafforzata presa di coscienza

⁶² La Risoluzione numero 2657 (XXV), adottata il 7 dicembre 1970 durante la venticinquesima sessione, nonché le Risoluzioni numero 2849 (XXVI) e 2850 (XXV), adottate il 20 dicembre 1971 nel corso della ventiseiesima sessione.

⁶³ Tra i *meeting* preparatori della Conferenza di Stoccolma va segnalato quello tenutosi a Founex, in Svizzera, dal 4 al 12 giugno 1971 – sotto l'egida del Segretario Generale della Conferenza di Stoccolma – da un *Panel* di esperti indipendenti in materia di sviluppo ed ambiente. Ad esito di tali giornate di studio, il *Panel* rilasciò un *report* (poi comunemente denominato “*Founex Report*”), in cui veniva autorevolmente evidenziata la stretta interrelazione tra la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico dei “*developing countries*”. Il rapporto Founex segnò storicamente un punto di svolta nella percezione e comprensione delle questioni ambientali da parte dei paesi in via di sviluppo che, prima di allora, erano considerate alla stregua di strategie neo-imperialiste degli Stati occidentali.

da parte dei rappresentanti degli Stati e dell'opinione pubblica circa la gravità delle conseguenze connesse all'alterazione dell'ambiente, contribuì a fare della Conferenza di Stoccolma non solo un punto di riferimento nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, ma, altresì, il primo grande evento mediatico globale ad occuparsi del tema. Basti pensare che nel giro di dieci giorni si riunirono a Stoccolma oltre seimila persone, comprendenti delegazioni ai massimi livelli provenienti da circa 133 Stati, i rappresentanti di numerose organizzazioni internazionali, più di 700 osservatori di organizzazioni non-governative, oltre a singole personalità e 1500 giornalisti.

La Conferenza si concluse con l'adozione di alcuni strumenti non vincolanti ma di particolare rilievo scientifico e storico, tra i quali soprattutto: un "Piano di Azione", composto da 109 raccomandazioni, e una "Dichiarazione di Principi sull'Ambiente Umano"; inoltre, sulla scorta dei lavori della Conferenza, l'Assemblea Generale dell'ONU adottò poco dopo, nel dicembre del 1972, una Risoluzione contenente proposte in materia istituzionale e finanziaria finalizzate alla cooperazione internazionale nella gestione dell'ambiente.

Nello specifico, il Piano d'Azione si sostanziava in un programma mondiale di valutazione ambientale (*Earthwatch*), da attuarsi mediante un sistema globale di monitoraggio (*Global Environmental Monitoring System*, GEMS) e un sistema di scambio di informazioni (*International Referral System*, INFOTERRA), in modo da definire i criteri guida per promuovere a livello internazionale uno sfruttamento equilibrato delle risorse naturali ed elaborare misure di sostegno ad attività di supporto, come l'educazione, la formazione professionale, l'informazione e la cooperazione tecnica e finanziaria.

Attraverso la successiva Risoluzione⁶⁴, invece, veniva decisa l'istituzione dell'UNEP⁶⁵ (*United Nations Environment Programme*), che esprime la "voce per l'ambiente nel

⁶⁴ Res. N. 2997 (XXVII), "*Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*", del 15 dicembre 1972.

⁶⁵ La risoluzione n. 2997 prevede anche l'istituzione di una serie di organismi funzionali all'attività dell'U.N.E.P. Essi sono, in particolare, il "*Governing Council for Environmental Programmes*", mirato a dirigere e coordinare i programmi ambientali, un *Environment Fund* per il loro finanziamento, stimato in 100 milioni di dollari per i primi cinque anni, oltre ad un Segretariato (*Environment Secretariat*) con funzioni di coordinamento e consulenza, e l'*Inter-Agency Environmental Coordinating Board*, agenzia prevista per assicurare la cooperazione e il coordinamento tra l'operato dei vari organismi con competenze ambientali nel sistema delle Nazioni Unite. Altri aspetti relativi alle misure di finanziamento e di gestione del Programma delle Nazioni Unite per la Natura (tra le quali la definizione della sede del Programma nella città di Nairobi, in Kenya) sono, inoltre, contenuti nelle successive Risoluzioni aventi i numeri dal 2998 al 3004, sempre della XXVII sessione.

sistema delle Nazioni Unite⁶⁶ ed è il principale organismo istituzionale cui è attribuito il fine generale della tutela ambientale e dell'utilizzo sostenibile delle risorse naturali.

Quanto alla "Dichiarazione sull'Ambiente Umano", essa si compone di 26 "Principi" su diritti e responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente e che vengono, ancora oggi, considerati alla stregua di fondamentali linee guida per la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente per le generazioni presenti e future.

Numerosi sono i meriti della Dichiarazione di Stoccolma: *in primis*, avere espressamente riconosciuto che politiche di sviluppo incontrollate condurrebbero a danni ambientali dalle conseguenze irreparabili, tali da porre a rischio la sussistenza del genere umano⁶⁷, ma anche avere rimarcato la necessità per la comunità internazionale di preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future⁶⁸, senza, peraltro, che ciò potesse andare a peggiorare le condizioni di vita dei Paesi in via di sviluppo⁶⁹.

L'ultimo gruppo dei Principi – e in particolare quelli che vanno dal 21 al 26 – contiene, inoltre, dei parametri di condotta di notevole rilevanza per lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente ed, anzi, è ormai opinione largamente condivisa che alcune di esse corrispondano a norme internazionali consuetudinarie. In particolare, la regola contenuta nel Principio 21⁷⁰ – per cui gli Stati non devono utilizzare il proprio territorio in modo da danneggiare l'ambiente di altri Stati o di aree non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato – viene, infatti, dai più riconosciuta come norma di diritto

⁶⁶ Così viene definito nella pagina web ufficiale dell'UNEP.

⁶⁷ Il punto 6 del Preambolo della Dichiarazione afferma che: "*Siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente. Per ignoranza o per negligenza possiamo causare danni considerevoli ed irreparabili all'ambiente terrestre da cui dipendono la nostra vita ed il nostro benessere [...]*".

⁶⁸ Al punto 7 del citato Preambolo si legge che: "*Un numero sempre più elevato di problemi di ambiente, di portata regionale o mondiale, o che concernono il campo internazionale comune, esigerà una cooperazione fra i paesi e una azione da parte delle organizzazioni internazionali nell'interesse di tutti. La Conferenza chiede ai governi e ai popoli di unire i loro sforzi per preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse dei popoli e delle generazioni future*".

⁶⁹ Recita il Principio 11 della Dichiarazione: "*Le politiche ambientali di tutti gli Stati devono aumentare e non colpire il potenziale di sviluppo, presente e futuro, dei paesi in via di sviluppo e non devono neppure impedire il raggiungimento di condizioni di vita migliori per tutti. Stati ed organizzazioni internazionali devono adottare gli opportuni provvedimenti allo scopo di accordarsi sui mezzi per rimediare alle conseguenze economiche che può avere, a livello nazionale e internazionale, l'applicazione di misure di protezione dell'ambiente.*"

⁷⁰ "*In conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale.*"

consuetudinario⁷¹; analogamente, altri principi espressione, quantomeno, di una linea di tendenza che va affermandosi nella comunità internazionale, trovano la loro origine nella Dichiarazione in esame: ci riferiamo al generale obbligo degli Stati di gestire le proprie risorse in modo razionale⁷², nonché – più concretamente – agli obblighi in capo a ciascuno Stato di informare gli altri Stati dell'imminente pericolo di incidenti ambientali, ovvero dell'obbligo di cooperare per prevenire disastri ambientali o comunque porvi rimedio a seguito del loro verificarsi⁷³.

Ma alla Dichiarazione di Stoccolma va soprattutto - per quanto qui interessa - riconosciuto il merito di aver stabilito per la prima volta un'esplicita relazione tra protezione ambientale e diritti umani.

Già nel paragrafo 1 del Preambolo della Dichiarazione si afferma, infatti, che “L'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale [...] I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita.” Ed ancora, nel secondo paragrafo si sostiene che: “La protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi.”

Sin dal suo *incipit* viene, pertanto, riconosciuta l'importanza di un ambiente sano quale prerequisito per il pieno godimento dei diritti fondamentali dell'uomo; tuttavia, se nel Preambolo l'ambiente è, per l'appunto, considerato in un'ottica meramente strumentale alla realizzazione dei diritti fondamentali (ed in primo luogo il diritto alla vita), il

⁷¹ A. KISS, D. SHELTON, *International Environmental Law*, cit.: P.W. BIRNIE – A.E. BOYLE, *International Law*, cit.; A. CASSESE, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.

⁷² I Principi nn. 6 e 7 della Dichiarazione di Stoccolma affermano rispettivamente che: Principio 6. “Lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze e lo sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti devono essere arrestati in modo da evitare che gli ecosistemi subiscano danni gravi o irreversibili. La giusta lotta dei popoli di tutti i paesi contro l'inquinamento deve essere incoraggiata.”; Principio 7. “Gli Stati devono prendere tutte le misure possibili per impedire l'inquinamento dei mari, dovuto a sostanze che rischiano di mettere in pericolo la salute dell'uomo, di nuocere alle risorse biologiche e alla vita degli organismi marini, di danneggiare o di pregiudicare altre utilizzazioni dello stesso ambiente marino”.

⁷³ Ai sensi del Principio 24 della Dichiarazione: “Una cooperazione attraverso accordi multilaterali o bilaterali, o attraverso altri mezzi idonei, è indispensabile per prevenire, eliminare o ridurre e limitare efficacemente i pericoli all'ambiente, risultanti da attività esercitate in tutti i campi, e ciò nel rispetto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati”.

successivo “Principio 1” della Dichiarazione di Stoccolma si spinge oltre, giungendo ad ipotizzare l’esistenza di uno specifico diritto individuale a vivere in un ambiente salubre e, di fatto, ricomprendendo tale principio nel novero dei diritti umani fondamentali (“L’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l’ambiente a favore delle generazioni presenti e future⁷⁴”).

La Dichiarazione dell’Ambiente Umano di Stoccolma, e più in generale, la Conferenza che ad essa dà origine, assume, quindi, un ruolo determinante nell’elaborazione e nello sviluppo sia del diritto internazionale dell’ambiente, sia degli studi che sono andati progressivamente teorizzando l’esistenza di un diritto all’ambiente quale diritto fondamentale della persona. Essa, inoltre, ha rappresentato il punto di avvio nella costruzione di un sistema istituzionale di *governance* ambientale ed è stata la prima occasione di dialogo diretto e globale, ai massimi livelli rappresentativi, in cui vennero affrontati - pur se ancora settorialmente - le complesse questioni legate all’ambiente e le loro ricadute sia nei rapporti tra gli Stati sia per l’intera umanità.

Non è, pertanto, un caso che negli anni successivi alla Conferenza sull’Ambiente Umano i trattati internazionali bilaterali e multilaterali che si occupavano di ambiente si moltiplicarono.

Tra essi ricordiamo, per la loro importanza, la Convenzione di Londra sulla prevenzione dell’inquinamento marino causato dallo sversamento di rifiuti ed altri materiali⁷⁵, siglata nel 1972; la c.d. Convenzione Marpol 73/78 per la prevenzione dell’inquinamento causato dalle navi, siglata a Londra nel 1973⁷⁶; la Convenzione per la protezione del

⁷⁴ A/Conf.48/14, 11 ILM 1416 (1972): “*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations [...]*”.

⁷⁵ “*Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*”, Londra 1972. La Convenzione, di cui fanno attualmente parte 85 Stati, è entrata in vigore nel 1975. Nel 1996, con l’obiettivo di modernizzarla e renderla più efficace, è stata arricchita da un Protocollo che, entrato in vigore solo nel 2006, conta allo stato sull’adesione di 32 Paesi.

⁷⁶ “*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*”, stipulata a Londra nel 1973 ed modificata da un Protocollo integrativo nel 1978. Della Convenzione Marpol 73/78 (e degli ulteriori “Annessi” I e II) fanno, ad oggi, parte 125 Stati, mentre sono 107 gli Stati che hanno ratificato anche l’annesso III; 91 quelli che hanno ratificato l’Annesso IV; 112 sono parte anche dell’Annesso V, mentre l’Annesso VI - adottato nel 1997 - ancora non è entrato in vigore.

patrimonio mondiale, culturale e naturale⁷⁷, siglata nel corso della diciassettesima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, a Parigi nel 1972. I lavori della Conferenza di Stoccolma diedero, inoltre, una spinta fondamentale all'avvio della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, le cui negoziazioni, che cominciarono a New York nel 1973, condussero nel 1982 alla nota Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS⁷⁸), poi entrata in vigore il 16 novembre 1994.

Ma, come si è detto, la Dichiarazione di Stoccolma è stata anche il primo strumento internazionale a stabilire un nesso tra la tutela dei diritti umani e la protezione dell'ambiente; ed anche su questo aspetto, il solco aperto nel 1972 dalla Conferenza sull'Ambiente Umano si è progressivamente esteso, tanto da essere oggetto di considerazione sempre più dettagliata in un numero considerevole di dichiarazioni di principi e trattati, a carattere globale e regionale, nonché in svariate pronunce di organi giurisdizionali nazionali ed internazionali, che hanno contribuito a delineare i contorni di tale interrelazione, distinguendone – come si tenterà di spiegare in prosieguo – una dimensione sostanziale da una di tipo procedurale.

In particolare, quanto agli strumenti internazionali che, dopo la Conferenza di Stoccolma, hanno contribuito allo sviluppo di una riflessione circa le modalità con cui si atteggia la reciproca funzionalità tra la tutela della natura ed i diritti umani, ricordiamo, innanzitutto, la Carta Mondiale della Natura⁷⁹, approvata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 28 ottobre 1982. Tale documento, pur se ovviamente sprovvisto di forza vincolante, contiene alcuni passaggi di particolare interesse in quanto, oltre a riprendere e ribadire principi già formulati nella precedente Dichiarazione sull'Ambiente Umano, introducono una nuova prospettiva attraverso la quale analizzare la suddetta relazione: quella di riconoscere in capo ai singoli la titolarità di specifici diritti di tipo procedurale (diritto all'informazione, alla partecipazione ed all'accesso a mezzi di riparazione), strumentali alla protezione dell'ambiente.

⁷⁷ “*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*”, Parigi, 17 ottobre – 21 novembre 1972.

⁷⁸ “*United Nations Convention on the Law of the Sea*”, Montego Bay, 10 dicembre 1982.

⁷⁹ “*World Charter for Nature*”, A/RES/37/7, 28 ottobre 1982.

In tale visione il documento in esame – oltre a rappresentare una delle prime dichiarazioni intergovernative che affermano il rispetto della natura come principio fondamentale di tutela ambientale – vanta una primogenitura importante di tendenze che si svilupperanno compiutamente in seguito.

Il principio 23 della Carta Mondiale della Natura prevede, in particolare, che *“Tutte le persone devono avere l’opportunità di partecipare, individualmente o collettivamente, alla formulazione di decisioni suscettibili di avere ripercussioni sul loro ambiente, e devono avere accesso a mezzi di riparazione quando esso sia stato degradato o abbia comunque sofferto danni”*⁸⁰. Similmente, il Principio n. 16 richiede che ogni strategia di pianificazione e sviluppo includa tra i suoi elementi essenziali la previsione di piani volti alla conservazione della natura, nonché strumenti che consentano una valutazione dell’impatto ambientale di detti piani; e in ogni caso tali strategie dovranno essere idoneamente divulgate al pubblico in modo da permetterne la partecipazione ed un’effettiva consultazione⁸¹. Il Principio 21, inoltre, sancisce un dovere di collaborazione in capo agli Stati – ma anche per le organizzazioni internazionali e per i singoli individui – al fine di porre in essere azioni comuni volte alla tutela della natura, menzionando a tal fine espressamente lo scambio di informazioni e consultazioni reciproche⁸².

Alla primordiale enucleazione dei diritti di partecipazione contenuti nella Carta Mondiale della Natura – che saranno, poi, ripresi nella Dichiarazione di Rio De Janeiro – fa seguito il rapporto “Brundtland” redatto dalla Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo, presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland, ed incaricata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (con la Risoluzione n. 38/161

⁸⁰ “23. All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation”. E’, altresì, interessante notare che il successivo Principio 24 parla della sussistenza di un vero e proprio dovere in capo ad ogni persona di adoperarsi, singolarmente o in modo organizzato, per raggiungere gli obiettivi della Carta: “24. Each person has a duty to act in accordance with the provisions of the present Charter; acting individually, in association with others or through participation in the political process, each person shall strive to ensure that the objectives and requirements of the present Charter are met.”

⁸¹ “16. All planning shall include, among its essential elements, the formulation of strategies for the conservation of nature, the establishment of inventories of ecosystems and assessments of the effects on nature of proposed policies and activities; all of these elements shall be disclosed to the public by appropriate means in time to permit effective consultation and participation”.

⁸² “21. States and, to the extent they are able, other public authorities, international organizations, individuals, groups and corporations shall: (a) Co-operate in the task of conserving nature through common activities and other relevant actions, including information exchange and consultations.”

del 19 dicembre 1983) di “proporre una strategia ambientale di lungo periodo per conseguire uno sviluppo sostenibile per l’anno 2000 ed oltre⁸³”. Il Rapporto Brundtland, indirizzato a tutti i governi del pianeta, alle organizzazioni internazionali ed ai semplici cittadini, ha rappresentato un ulteriore passo in avanti nel modo di concepire la gestione dei problemi connessi al degrado ambientale, rappresentando, nello specifico, un documento di fondamentale importanza nella elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, ovvero di un modello di sviluppo che sia “in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri⁸⁴”. Ed il Principio 1 dell’“Annesso 1” al Rapporto Brundtland, in cui è contenuta una elencazione di “principi giuridici per la protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile⁸⁵” sancisce quale principio fondamentale che “*All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well being*”. Inoltre, il Principio 6 del medesimo documento prevede a carico degli Stati un generale obbligo di informazione al fine di consentire ad ogni soggetto che abbia un significativo interesse l’accesso a procedure amministrative o giudiziarie di revisione della decisione a lui sfavorevole⁸⁶.

Per quanto i principi giuridici contenuti nel citato annesso al Rapporto Brundtland siano poco più che suggerimenti rivolti da una commissione di esperti di diritto alla comunità internazionale, il riferimento al diritto sostanziale ad un ambiente salubre ed ai diritti di partecipazione ivi contenuti non deve essere sottovalutato, soprattutto in considerazione del notevole impatto che il menzionato Rapporto ebbe a livello planetario, anche a causa dei rischi per l’umanità in esso paventati.

La Commissione Brundtland, in conclusione dei suoi lavori, fece appello all’Assemblea Generale affinché predisponesse una Conferenza internazionale per la promozione dei principi emersi dal Rapporto. Essa considerava l’adeguamento della comunità internazionale alle proprie raccomandazioni un presupposto essenziale per un effettivo

⁸³ Par. 8 a) della Risoluzione.

⁸⁴ “1. Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Rapporto della Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo, intitolato “*Our Common Future*”, doc. A/42/427.

⁸⁵ “Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law”.

⁸⁶ “6. States shall inform in a timely manner all persons likely to be significantly affected by a planned activity and to grant them equal access and due process in administrative and judicial proceedings”.

cambiamento e a tal fine auspicava la trasformazione del Rapporto in un Programma di azione per lo sviluppo sostenibile. L'Assemblea Generale mostrò una notevole disponibilità nei confronti delle richieste della Commissione e già durante la quarantatreesima sessione, nel dicembre del 1988, con la risoluzione 43/196, dette mandato al Segretario Generale, assistito dal Direttore Esecutivo dell'UNEP, di procedere all'organizzazione della Conferenza trasmettendo, poi, le proprie considerazioni, attraverso il Consiglio Economico e Sociale, all'Assemblea stessa durante la sessione successiva. La Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED) venne, quindi, indetta il 22 dicembre 1989, con l'adozione della risoluzione 44/228.

Nello stesso periodo la crescente sensibilità a tutti i livelli verso i temi ambientali, senza dubbio favorita dalle azioni promosse dalla maggiore Istituzione internazionale - a loro volta conseguenza anche di eventi catastrofici verificatisi intorno alla metà degli anni '80 (tra i quali i noti disastri di Bhopal, Seveso e Chernobyl) – indusse ad inserire considerazioni di questa natura anche in convenzioni non direttamente riconducibili alla materia ambientale, bensì, per l'appunto, all'interno di trattati alla tutela dei diritti dell'uomo.

In proposito, la *Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli*⁸⁷ - adottata nel 1981 sotto l'egida dell'"*Organization of African Unity*" (OUA⁸⁸) - rappresenta il primo strumento internazionale vincolante preposto alla tutela dei diritti umani ad avere incluso espressamente il diritto all'ambiente salubre all'interno del novero dei fondamentali in essa sanciti.

L'articolo 24 di detta convenzione riconosce, infatti, il "diritto dei popoli a beneficiare di un ambiente soddisfacente e favorevole allo sviluppo"⁸⁹. Successivamente, l'art. 11 del successivo Protocollo Addizionale di San Salvador alla Convenzione Americana sui Diritti Umani del 1988⁹⁰, diede un ulteriore impulso al riconoscimento del c.d. diritto

⁸⁷ "*Banjul Charter of Human Rights and People's Rights*", adottata il 27 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

⁸⁸ Oggi denominata "Unione Africana" (African Union).

⁸⁹ Recita l'art. 24 della Carta Africana: "[A]ll people shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development".

⁹⁰ "*Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Areas of Economic, Cultural and Social Rights*", entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

umano all'ambiente, statuendo che "Ognuno deve avere il diritto di vivere in un ambiente salubre e di avere accesso ai servizi pubblici di base; [...] è necessario che gli Stati promuovano la protezione, la conservazione ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente"⁹¹.

Inoltre, come sarà esposto in seguito, anche alcune norme della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali – che pure non contiene disposizioni volte espressamente alla tutela dell'ambiente – sono state interpretate dall'organo giurisdizionale da essa istituito⁹² in un'ottica attenta a considerazioni di tutela ambientale. Più di recente, in modo non molto dissimile l'esigenza di assicurare un'efficace protezione dell'ambiente è stata, poi, menzionata anche nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁹³ – come si dirà ampiamente nel capitolo successivo – nonché, quanto al continente americano, nella Carta Democratica Interamericana⁹⁴ del 2001.

E sulla scorta di tali esperienze, la necessità di preservare il degrado ambientale venne, poi, inserito anche in trattati preposti alla tutela dei diritti di determinate categorie sociali.

Un esempio ne è l'articolo 24 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia⁹⁵, in virtù del quale gli "Stati riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di

⁹¹ Afferma l'art. 11 del Protocollo di San Salvador che: "Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services"

⁹² "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998.

⁹³ "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea", approvata dal Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione dell'Unione Europea nel corso del vertice di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000. L'art. 37 sancisce che: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile."

⁹⁴ "Carta Democrática Interamericana", adottata a Lima (Perù) l'11 settembre 2001 dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OEA). Recita l'art. 15: "El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones"

⁹⁵ *Convention on the Rights of the Child*, Res. A/44/25, del 20 novembre 1989, entrata in vigore il 2 settembre 1990, ratificata allo stato da 192 Paesi. L'art. 24 dispone che: "States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services. 2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures: [...] c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution; [...] e) To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents".

salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione [...] si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto e adottano ogni adeguato provvedimento per: [...] c) lottare contro la malattia e la malnutrizione [...] tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale". L'impostazione dell'art. 24 della citata Convenzione è di particolare rilievo perché sottolinea un altro aspetto del rapporto ambiente - diritti umani, ovvero la strumentalità del primo per la tutela del diritto umano alla salute, riprendendo così un concetto contenuto anche nella Carta Europea sull'Ambiente e la Salute⁹⁶, documento posto in essere dai Ministri dell'Ambiente e della Salute degli Stati europei dell'O.M.S. (Organizzazione Mondiale della Salute - Ufficio per l'Europa). Similmente, all'art. 29⁹⁷ gli Stati parte convengono che l'educazione del fanciullo debba avere tra le proprie finalità anche quella di "sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale". Un altro punto della Convenzione riecheggia, d'altra parte, ai diritti di informazione strumentali alla tutela dell'ambiente, laddove afferma che gli Stati debbano fare in modo che "tutti i gruppi della società, in particolare i genitori e i minori, ricevano informazioni [...] sull'igiene e sulla sanità degli ambienti".

Nella stessa direzione, anche la Convenzione dell'I.L.O.⁹⁸ No. 169, concernente le popolazioni indigene e tribali nei paesi indipendenti (*Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*), contiene importanti riferimenti alla tutela dell'ambiente ed al diritto delle popolazioni indigene di scegliere il proprio modello di sviluppo e di essere informati e partecipare ai processi decisionali nazionali e regionali che li riguardano; viene, inoltre, prescritto ai Governi di prendere, in cooperazione con le popolazioni interessate, ogni misura idonea a preservare l'ambiente ed i territori in cui risiedono⁹⁹.

⁹⁶ Al "Punto 1" si afferma che "Every individual is entitled to an environment conducive to the highest attainable level of health and wellbeing; information and consultation on the state of the environment, and on plans, decisions and activities likely to affect both the environment and health; participation in the decision-making process Every individual is entitled to information and consultation on the state of the environment".

⁹⁷ Recita l'art. 29 della Convenzione: "States Parties agree that the education of the child shall be directed to [...] (e) The development of respect for the natural environment".

⁹⁸ International Labour Organization.

⁹⁹ Art. 7, par. 4: "Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit".

1.4. La compatibilità della protezione dell'ambiente con le esigenze di sviluppo e la tutela dei diritti umani: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro al Vertice di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile.

Svoltasi a Rio De Janeiro, in Brasile, dal 3 al 14 giugno 1992 in una cornice solenne e di enorme impatto mediatico¹⁰⁰, la Conferenza sull'Ambiente Umano e lo Sviluppo¹⁰¹, convocata al fine di elaborare strategie condivise a livello internazionale in grado di contrastare il degrado ambientale e promuovere in tutti i Paesi modelli di sviluppo sostenibili ed ecologicamente compatibili, si concluse con l'adozione di tre strumenti non vincolanti – segnatamente, un piano d'azione noto come Agenda 21, una Dichiarazione di Principi sulla Conservazione delle Foreste¹⁰² e la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo¹⁰³ - oltre all'apertura alla firma di due convenzioni negoziate in precedenza: la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici¹⁰⁴ e la Convenzione sulla Biodiversità¹⁰⁵.

In particolare, la suddetta Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo resta uno dei documenti di maggiore importanza nel processo di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente: e ciò, soprattutto in virtù dell'enucleazione dei diritti ambientali di tipo *procedurale*, positivamente indicati dal Principio 10 di detto documento e che, successivamente, saranno progressivamente inclusi in numerose convenzioni internazionali in materia ambientale, nonché – come si dirà in seguito – oggetto di uno specifico trattato internazionale promosso dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE).

Nonostante la sua formulazione giuridicamente poco incisiva¹⁰⁶, il Principio 10 – riprendendo temi contenuti nella precedente Carta Mondiale della Natura – sottolinea,

¹⁰⁰ Vi presero parte ben 172 Stati rappresentati ai massimi livelli (con 108 Stati rappresentati da Capi di Stato o di Governo), oltre a delegati di tutte le principali organizzazioni internazionali, rappresentanti delle circa 1400 organizzazioni non governative accreditate e circa 9000 giornalisti provenienti da tutto il mondo.

¹⁰¹ *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro (Brasile) dal 3 al 4 giugno 1992.

¹⁰² A.Conf. 151/26 (Vol. III) “Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests”.

¹⁰³ A.Conf. 151/26 (Vol. I) “*Rio Declaration on Environment and Development*”.

¹⁰⁴ *United Nations Framework Convention on Climate Change*, entrata in vigore il 21 marzo 1994.

¹⁰⁵ “*Convention on Biological Diversity*”, entrata in vigore il 29 dicembre 1993.

¹⁰⁶ Tale formulazione testimonia le difficoltà registrate nel corso delle negoziazioni a causa delle opposte istanze espresse dai Paesi industrializzati e da quelli in via di sviluppo; essa, inoltre, certifica la volontà degli Stati partecipanti di non riconoscere espressamente, neanche sotto il profilo procedurale, l'esistenza di un diritto

per l'appunto, l'importanza dell'accesso alle informazioni in materia ambientale e di un'appropriata partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali, nonché la necessità di garantire un effettivo accesso ai procedimenti di revisione giudiziaria e/o amministrativa¹⁰⁷.

In tale senso, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo si ricorda non tanto per la forza formale degli strumenti cui la stessa diede vita, quanto, probabilmente, nell'aver delineato una cornice operativa attraverso cui affrontare con urgenza i problemi dell'ambiente globale, dettagliatamente denunciati da studi e *reports* di numerosi esperti internazionali.

Infatti, negli anni successivi a detta Conferenza videro la luce numerose convenzioni internazionali in materia ambientale, alcune delle quali, come detto in precedenza, aperte alla firma proprio durante i suoi lavori. Vennero, in particolare, approvate la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi¹⁰⁸, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico e, successivamente, il Protocollo di Kyoto della stessa Conferenza¹⁰⁹, nonché la Convenzione di Rotterdam "*on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*"¹¹⁰, volto a regolamentare le modalità di importazione ed esportazione di pesticidi tossici e sostanze chimiche

all'ambiente. Cfr. S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 3/1992, pag. 607.: "Il concetto è dunque quello di rendere il processo decisionale in materia ambientale democratico e trasparente, secondo le indicazioni più precise contenute nei capitoli di Agenda 21. Ma né l'accesso all'informazione relativa all'ambiente, né la partecipazione ai processi decisionali, né, infine, l'accesso alla giustizia ordinaria e amministrativa sono formulati dal principio 10 della Dichiarazione di Rio in termini di situazioni giuridiche individuali. In tal senso, la Dichiarazione appare assai poco innovativa e conferma la difficoltà di tradurre sul piano del diritto positivo il legame tra ambiente, sviluppo e diritti umani."

¹⁰⁷ "Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided". (Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo).

¹⁰⁸ "*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*". Entrata in vigore il 4 maggio 1992, la Convenzione in parola è un trattato globale il cui scopo è quello di ridurre e possibilmente eliminare il traffico transfrontaliero di rifiuti pericolosi.

¹⁰⁹ Concluso a Kyoto (Giappone) l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

¹¹⁰ In vigore dal 24 febbraio 2004.

pericolose, riducendo così i rischi per la salute umana e l'ambiente. Merita, inoltre, di essere menzionato il Protocollo sull'Acqua e la Salute della Convenzione sulla Protezione e l'Uso delle Acque Transfrontaliere ed i Laghi Internazionali¹¹¹ in materia di controllo delle acque a tutela della salute pubblica.

Lo studio della relazione tra diritti umani ed ambiente fu, poi, oggetto di un lungo e dettagliato "Rapporto"¹¹² reso nel luglio del 1994 alle Nazioni Unite da Mrs. Fatma Zohra Ksentini – *Special Rapporteur* di una Sub-Commissione¹¹³ della Commissione dei Diritti Umani – incaricata proprio di approfondire detta interconnessione. Il c.d. "Rapporto Ksentini"¹¹⁴, presentato all'attenzione della Commissione dei Diritti Umani con la Risoluzione n. 1995/14¹¹⁵, denominata "*Human Rights and Environment*", si conclude affermando chiaramente che i diritti ambientali sono parte integrante dei diritti umani esistenti¹¹⁶. A parere della *Rapporteur* Ksentini, il gran numero di strumenti nazionali, regionali ed internazionali adottati sin dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, che hanno sottolineato l'intrinseco legame esistente tra la tutela della natura, lo sviluppo, la democrazia e la promozione dei diritti umani, costituiscono le basi giuridiche per teorizzare l'esistenza dei diritti ambientali - sia sostanziali sia procedurali - e sono indicativi di un'accettazione universale dei medesimi¹¹⁷. Il Rapporto sottolinea, quindi, la dimensione ambientale di un ampio elenco di diritti fondamentali¹¹⁸, evidenziando, in particolare, come il loro godimento possa essere concretamente pregiudicato da un ambiente degradato e, viceversa, come la violazione dei diritti umani possa nuocere alla tutela dell'ambiente. Nella prospettiva indicata dalla Ksentini, l'ambiente salubre viene, quindi, considerato, da un lato, quale situazione giuridica

¹¹¹ UNECE-WHO *Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 17 giugno 1999.

¹¹² E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 luglio 1994.

¹¹³ "Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities".

¹¹⁴ Il cui titolo completo è: "Review of Further Developments in Fields with Which the Sub-Commission Has Been Concerned: Human Rights and the Environment."

¹¹⁵ Nel corso della sua cinquantunesima sessione.

¹¹⁶ "Environmental rights are a part of existing human rights".

¹¹⁷ "The research has revealed universal acceptance of the environmental rights recognized at the national, regional and international level".

¹¹⁸ Al paragrafo n. 243 del Rapporto si legge: "[...] Many human rights are suited to being applied from an ecological perspective, whether those rights are political, civil, social, economic or cultural, and whether they are exercised individually or collectively".

soggettiva ormai riconosciuta a livello internazionale, dall'altro alla stregua di una precondizione per l'effettiva realizzazione di molti altri diritti umani, *in primis* il diritto alla salute.

Lo studio è, poi, integrato da un'analisi dei documenti interni ed internazionali nei quali specificamente le predette basi giuridiche dovrebbero essere rinvenute, nonché da una suggestiva Bozza di Dichiarazione sui Diritti Umani e l'Ambiente¹¹⁹ – preparata con la collaborazione di un gruppo di esperti di diritto internazionale nel corso di un *meeting* tenutosi a Ginevra nel 1994 – contenente una serie di principi in cui si concretizzerebbero i “diritti umani ambientali”. In tale documento viene innanzitutto sottolineata (Principio 1) l'inscindibile interdipendenza ed indivisibilità tra i diritti umani, un ambiente ecologicamente sano, lo sviluppo sostenibile e la pace, mentre al Principio 2 è espressamente sancito il diritto di ogni essere umano a vivere in un ambiente “sicuro, salubre ed ecologicamente compatibile¹²⁰”.

Nonostante la ricchezza degli spunti di riflessione ed il valore propositivo, il *Rapporto Ksentini* venne diffusamente criticato per la sua genericità, per un approccio troppo antropocentrico¹²¹, nonché per un incerto rigore giuridico nella verifica dell'esistenza di nuove norme internazionali¹²². Del resto, anche il responso della Commissione dei Diritti Umani e dei singoli Stati non fu particolarmente favorevole, tanto che la proposta bozza di Dichiarazione non venne recepita da alcun successivo atto formale di organi delle Nazioni Unite.

Malgrado il sostanziale insuccesso del nobile tentativo di codificazione operato dalla *Rapporteur Ksentini*, negli anni successivi alla Conferenza di Rio l'interconnessione tra i diritti umani e l'ambiente venne, poi, ripresa a livello internazionale e regionale da numerosi altri strumenti, di diverso valore giuridico, sia riconducibili alla macroarea del

¹¹⁹ “Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment”.

¹²⁰ Il Principio 2 della Dichiarazione afferma che: “All persons have the right to a secure, healthy and ecologically sound environment”.

¹²¹ G. HANDL, *Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly “Revisionist” View*, in A.A. CANÇADO TRINDADE (ed.) *Human Rights, Sustainable Development And The Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costarica-Brasilia, 1992, pp.117-142. A detta dell'Autore analizzare i problemi ambientali attraverso una lente focalizzata sui diritti umani condurrebbe ad una forma di “sciovinismo di specie”.

¹²² Così per: A. BOYLE, M. ANDERSON, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford University Press, 1998.

diritto internazionale dell'ambiente¹²³, sia attinenti al settore dei diritti umani¹²⁴.

Pur non riguardante direttamente questioni ambientali, quanto piuttosto l'obiettivo dell'eradicazione della povertà nel mondo, il *Millennium Summit*¹²⁵ delle Nazioni Unite, tenutosi per la prima volta nel settembre del 2000, diede successivamente luogo ad una risoluzione dell'Assemblea Generale – denominata, per l'appunto, *Millennium Declaration* – che indicò tra i propri obiettivi quello di combattere il degrado dell'ambiente quale condizione per assicurare uno sviluppo sostenibile. Al punto IV di detta Dichiarazione, rubricato “*Protezione del nostro ambiente comune*”, si sottolinea la necessità di compiere ogni sforzo necessario “*to free all of humanity, and above all our children and grandchildren, from the threat of living on a planet irredeemably spoilt by human activities, and whose resources would no longer be sufficient for their needs*”. Ed al fine di raggiungere tale scopo la Dichiarazione richiama i principi convenuti nel corso della Conferenza di Rio¹²⁶ chiedendo, inoltre, agli Stati di intensificare la cooperazione nel campo della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Allo stesso tempo, al successivo Punto V, rubricato “*Human rights, democracy and good governance*”, viene ribadita la necessità di promuovere la democrazia, rafforzare la *rule of law* ed il rispetto dei diritti fondamentali universalmente riconosciuti, pervenendosi¹²⁷ ad includere nel novero degli stessi il “diritto allo sviluppo”.

Sebbene, quindi, non vi siano riferimenti ad uno specifico diritto all'ambiente salubre, è significativo che i popoli delle Nazioni Unite abbiano indicato tra gli obiettivi del millennio entrante quello di liberare l'umanità dal pericolo di vedere esaurite per responsabilità umana le risorse naturali del pianeta, ed, in definitiva, di garantire un ambiente idoneo alla prosecuzione dell'esperienza terrena del genere umano. Pur

¹²³ Un esempio è dato dalla Convenzione di Stoccolma sugli Agenti Inquinanti (“*Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*”). Entrata in vigore solo il 17 maggio 2004, la “*Stockholm Convention*” è un trattato multilaterale il cui obiettivo è quello di eliminare la produzione, l'emissione e l'uso dei c.d. POPs, agenti inquinanti persistenti e particolarmente dannosi sia per gli esseri umani sia per la fauna la flora.

¹²⁴ Un esempio ne è il Commento Generale n. 12/1999 del Comitato Economico, Sociale e Culturale delle Nazioni Unite (CESCR), relativo al diritto ad un'alimentazione adeguata, nonché il n. 14/2000 in tema di diritto alla salute. Il CESCR in tali commenti ha chiarito che tali diritti richiedono l'adozione di appropriate politiche economiche sociali ed ambientali e che il diritto alla salute include la sussistenza di un ambiente salubre.

¹²⁵ U.N. Doc. A/RES/55/2.

¹²⁶ Segnatamente i principi contenuti nell’“Agenda 21”.

¹²⁷ Il Paragrafo 24 recita: “*We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development*”.

invocandosi, infatti, un “*right to development*” è evidente che lo sviluppo cui si allude non potrà che essere *environmentally sustainable* e, quindi, necessariamente, anche salubre.

Considerazioni non distanti da quelle contenute nella *Millennium Declaration* si ritrovano, poi, nel corposo Piano d’Attuazione¹²⁸ (*Plan of Action*) reso ad esito del vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile¹²⁹, tenutosi nella capitale sudafricana dal 26 agosto al 4 settembre del 2002 quale ideale prosecuzione – a dieci anni di distanza – dei lavori svolti durante la Conferenza sull’Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro.

Anche in questa occasione i rappresentanti di oltre 190 Stati riaffermarono, infatti, l’impegno di raggiungere gli obiettivi indicati nella Dichiarazione di Rio e la piena attuazione dei principi contenuti in Agenda 21. Vennero, quindi, delineate strategie integrate per rafforzare uno sviluppo economicamente, socialmente ed ecologicamente sostenibile, sia a livello nazionale, quanto a livello regionale ed internazionale: ed al tempo stesso, furono elaborate linee d’intervento multilaterali finalizzate a fronteggiare le emergenze ambientali praticamente in ogni settore¹³⁰.

Analogamente agli strumenti (non vincolanti) predisposti nel corso dei vertici di Stoccolma prima, e Rio de Janeiro poi, anche il Piano d’Attuazione di Johannesburg contiene un’espressa menzione al legame tra i diritti umani e l’ambiente: nel suo paragrafo 169 viene, infatti, affermato che gli Stati “riconoscono le considerazioni svolte in merito alla possibile relazione tra l’ambiente ed i diritti umani, compreso il diritto allo sviluppo”; inoltre, forse più significativamente, al paragrafo 128¹³¹ nel richiamare espressamente il “principio 10” della Dichiarazione di Rio, viene raccomandato agli Stati di assicurare l’accesso alle informazioni ed alla pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, nonché di assicurare l’accesso a procedure di revisione giudiziaria e/o amministrativa di decisioni afferenti

¹²⁸ U.N. Doc. A/CONF.199/20.

¹²⁹ “*World Summit on Sustainable Development*”, tenutosi a Johannesburg (Sudafrica) dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

¹³⁰ Sugli esiti del vertice di Johannesburg si veda, tra gli altri: A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

¹³¹ “128. *Ensure access, at the national level, to environmental information and judicial and administrative proceedings in environmental matters, as well as public participation in decision-making, so as to further principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development, taking into full account principles 5, 7 and 11 of the Declaration.*”

l'ambiente.

Come verrà dettagliatamente esposto nel prosieguo, i tre “pilastri” sanciti nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio sono stati ripresi in numerose convenzioni internazionali attinenti alla tutela dell'ambiente: tra queste ricordiamo – oltre alla già menzionata Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico ed al relativo Protocollo di Kyoto ed alla Convenzione sulla Biodiversità – la Convenzione di Espoo sulla Valutazione di Impatto Ambientale¹³² e, soprattutto, quella che è stata autorevolmente definita come “*the most ambitious venture in the area of environmental democracy so far undertaken under the auspices of the United Nations*”¹³³, ovvero la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione nei processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale¹³⁴, promossa dall'U.N.E.C.E.¹³⁵ e, ad oggi, ratificata da 42 Stati membri.

Da ultimo, poi, anche il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite¹³⁶ ha inglobato nella sua *mission* lo studio della relazione tra diritti umani e tutela dell'ambiente, con specifico riguardo all'impatto sui diritti umani dei cambiamenti climatici ed in particolare del processo c.d. di *global warming*¹³⁷.

1.5. La protezione dell'ambiente quale principio di diritto internazionale generale e fondamento normativo del diritto individuale all'ambiente.

L'analisi sin qui svolta consente, allo stato, di ritenere che, in via generale, la tutela dell'ambiente rappresenti ormai un obiettivo comune dell'intera umanità, esigenza fondamentale per assicurare la sopravvivenza ed il progresso della comunità civile.

La velocità del riscaldamento climatico mondiale e del complessivo impoverimento delle comuni risorse di sostentamento, unita alla conoscenza dei loro effetti devastanti

¹³² “*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*”, siglata ad Espoo (Finlandia) il 25 febbraio 1991 ed entrata in vigore il 10 settembre 1997.

¹³³ Così si esprime il precedente Segretario Generale dell'O.N.U. Kofi Annan nella prefazione alla “*Implementation Guide*” della Convenzione di Aarhus.

¹³⁴ “*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*”, adottata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

¹³⁵ United Nations Economic Commission for Europe.

¹³⁶ Che, come noto, ha preso il posto della precedente Commissione per i Diritti Umani.

¹³⁷ “*Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*”. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009.

ed alla consapevolezza che l'essere umano ne è il solo responsabile, hanno, infatti, rapidamente messo in crisi il tradizionale dogma della materia ambientale quale sfera di dominio riservato dei singoli Stati¹³⁸, nonché, più in generale, favorito lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente.

L'accresciuta sensibilità ambientale ha, infatti, condotto ad una regolazione convenzionale sempre più estesa ed incisiva nel tutelare le singole componenti dell'ambiente umano, nonché ad una più sicura emersione di specifiche disposizioni di carattere consuetudinario.

In particolare, quanto alle fonti di natura consuetudinaria¹³⁹ – generate, com'è noto, da

¹³⁸ Tra i numerosi contributi bibliografici in materia di sovranità territoriale, si segnalano, tra gli altri: H. KELSEN, *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1925; R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, cit.; G. ZICCARDI CAPALDO, voce "Sovranità territoriale", in *Il Diritto, Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore*, 2007, Vol. 15, pp. 338 e ss.; G. BERTI, voce "Sovranità", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali 2007, pp. 1067 e ss.; M.S. GIANNINI, voce "Sovranità (diritto vigente)", in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, 1990, pp. 224 e ss.; G. BATTAGLINI, *Il diritto internazionale come sistema di diritto comune*, CEDAM, Padova, 1999; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, VII ed., ESI, Napoli, 2006; U. LEANZA, I. CARACCIOLI, *Il Diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Parte Generale, Giappichelli, Torino, 2008; M. PANEBIANCO, *Diritto Internazionale Pubblico*, Vol. II, ESI, Napoli, 2009. Quanto ai limiti alla sfera del dominio riservato degli Stati dovuti all'influenza del diritto internazionale dell'ambiente, si rimanda, oltre che alla manualistica di settore indicata in precedenza (v. *supra*, nota 1), ai seguenti contributi: F. BOISSON DE CHAZOURNES, *La mise an œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis*, in *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 37, 1995; M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale*, Giappichelli, Torino, 1996; P. CULLET, *Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations*, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, pp. 549 e ss., 1999; R.J., MACLAUGHLIN *Sovereignty, Utility, and Fairness: Using U.S. Takings Law to Guide the Evolving Utilitarian Balancing Approach to Global Environmental Disputes in the WTO*, in *Oregon Law Review*, Vol. 78, pp. 855 e ss., 1999; P. H. SAND, *Transnational Environmental Law: Lessons in Global Change*, Londra, Kluwer Law Int., 1999; D. JINKS, R. GOODMAN, *Toward an Institutional Theory of Sovereignty*, *Stanford Law Review*, Vol. 55, pp. 101 e ss., 2003; B. SIMMA, D. PULKOWSKY, *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 17, n. 3, pp. 483 e ss., 2006; R.K. Dixit (ed.), *Dynamics of International Law in the New Millennium: Problems and Challenges Ahead*, Indian Society of International Law, 2004; J. HILL, A. TERRY, W. WOODLAND, *Sustainable Development: National Aspirations, Local Implementation*, Ashgate Publishing, Burlington 2006; G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit.; W. BARBER, R. BARTLETT, *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence*, MIT Press, Cambridge, 2009; D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, 2009.

¹³⁹ Sulla formazione delle norme consuetudinarie nell'ordinamento internazionale v'è una vasta letteratura. Tra gli studi classici si ricordano i noti scritti di H. KELSEN, *Théorie du droit international coutumier*, in *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, 1939, pp. 258 e ss.; P. ZICCARDI, *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1943; G. SPERDUTI, *La Fonte Suprema dell'Ordinamento Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1946; R. AGO, *Scienza Giuridica e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950; P. ZICCARDI, *La Consuetudine internazionale nella teoria delle fonti giuridiche*, in *Comunicazioni e Studi*, Vol. X, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 190-257; R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, cit.; A. KUNZ., *The Nature of Customary International Law*, in *American Journal of International Law*, 47, 1953, pp. 66 e ss. Fra gli scritti più recenti segnaliamo: G. ABI-SAAB, *La Coutume internationale dans tous ses états ou le dilemme du développement du droit international général dans un monde éclaté*, in *International Law at the Time of Its Codification, Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. 1, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 53 e ss.; M. MENDELSON, *The Formation of Customary International Law*, in *Recueil des Cours, Collected Course of The Hague Academy of International Law*, vol. 272, 1998, pp. 155 e ss.; A. Roberts, *Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, 2001, pp. 757 e ss.; J. KAMMERHOFER, *Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems*, in *European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, pp. 523 e ss.; D. SHELTON, *Normative Hierarchy in International Law*, in *The American Journal of International Law*, 100, vol. 2, 2007, pp. 291 e ss.; F. ORREGO VICUÑA, *Creación del Derecho Internacional en una Sociedad Global: Importa todavía el Consentimiento?*, in *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho*

comportamenti degli Stati aventi i caratteri della *diuturnitas* e sorretti dall'*opinio juris ac necessitatis* – si condivide il prevalente indirizzo che ritiene essere ormai di sicura formazione alcune norme consuetudinarie specifiche, tra le quali, come innanzi menzionato, ricordiamo il divieto di inquinamento transfrontaliero, nonché negli obblighi di immediata informazione agli altri Stati in caso di imminente pericolo di incidenti ambientali, ovvero di consultazione e di negoziazione cui è tenuto lo Stato che si rechi responsabile di un danno ambientale¹⁴⁰. Analogamente, si tende a conferire carattere generalmente vincolante al principio “chi inquina paga¹⁴¹” - fondato sull'idea che i costi per evitare e riparare i danni all'ambiente debbano essere sostenuti dai soggetti responsabili dei relativi danni e non posti a carico della società nel suo complesso – nonché agli obblighi di prevenzione¹⁴², e di precauzione¹⁴³ che si aggiungono a quello di riparazione, per cui gli Stati sono tenuti ad adottare comportamenti virtuosi, diretti a prevenire il danno ambientale; e ciò, anche nelle ipotesi in cui non si abbia la certezza scientifica circa le conseguenze negative sull'ambiente di determinati comportamenti.

Tuttavia, mentre v'è ampia condivisione in ordine alla formazione per via consuetudinaria di talune norme specifiche riconducibili al *corpus* del diritto

Internacional, 17, 2, 2006, pp. 61 – 86; A. SEIBERT-FOHR, *Modern Concepts of Customary International Law as a Manifestation of a Value-Based International Order*, in A. ZIMMERMANN, R. HOFMANN (eds.), *Unity And Diversity In International Law*, Duncker & Humblot, Berlino, 2006; A.T. GUZMAN, *Saving Customary International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 27, 1, 2007, pp. 115 - 176; N. Roughan, *Fostering a Scholarly Network: International Law and Democratic Theory: Democratic Custom V International*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 37, No. 1, 2008.

¹⁴⁰ La corrispondenza al diritto consuetudinario degli obblighi di prevenzione, di preventiva notificazione e cooperazione in caso di gravi rischi per l'ambiente è, infatti, largamente condivisa dalla principale dottrina internazionalistica di settore (cfr: P.W. BIRNIE – A.E. BOYLE, *International Law and the Environment*, cit.; A. KISS – D. SHELTON, *International Environmental Law*, cit.; P. SANDS, *Principles*, cit.), nonché supportata dalla loro inclusione nelle principali Convenzioni di diritto internazionale dell'ambiente e dalle stesse statuizioni della Corte Internazionale di Giustizia, di cui si tratterà più diffusamente in prosieguo, *infra*, pag. 36.

¹⁴¹ In merito al principio “*chi inquina paga*”, è stato, peraltro, osservato (da B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit.) che tale principio sancirebbe unicamente una responsabilità di diritto interno, limitandosi “*ad imporre allo Stato di prestare gli strumenti affinché la responsabilità dell'inquinatore possa essere fatta valere al suo interno*”.

¹⁴² Che trova il suo riferimento principale nel Principio 2 della Dichiarazione di Rio de Janeiro, alla stregua del quale “*...gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le loro attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale.*”

¹⁴³ Sul principio di precauzione (soprattutto con riferimento all'ordinamento dell'Unione Europea), si vedano, in particolare, gli studi di: N. DE SADELEER, *The Precautionary Principle as a Device for Greater Environmental Protection: Lessons from EC Courts*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 18, 1, 2009, pp. 3 e ss.; *Implementing the Precautionary Principle: Approaching from the Nordic Countries, EU and USA*, Earthscan Publications Ltd, 2007; *The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law*, in *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2, 2006, pp. 139 e ss.

internazionale dell'ambiente, maggiori perplessità sussistono in dottrina in ordine all'esistenza di una norma di diritto internazionale di tipo primario che preveda un obbligo generale degli Stati di protezione dell'ambiente¹⁴⁴.

I dubbi al riguardo concernono, innanzitutto, la compatibilità di una tale norma con il principio di sovranità di ciascuno Stato sulle proprie risorse naturali¹⁴⁵, nonché il contenuto di un siffatto precetto, che può esprimersi solo in termini generali, con riferimento all'oggetto della tutela, cioè all'ambiente inteso come equilibrio ecologico, per modo che il contenuto minimo è quello di astenersi dal compiere attività o dall'omettere attività, cioè da comportamenti positivi o negativi, idonei a turbare, appunto, l'equilibrio ecologico globale. E proprio per tale carattere di clausola generale - che solo in concreto può, invero, tradursi in comportamenti specifici - non sempre è agevole individuare prassi condivise e ripetute nel tempo in cui sia possibile individuare una norma siffatta, sorretta da un'ideale *opinio necessitatis*.

L'opinione di chi scrive è, tuttavia, orientata in senso positivo, in considerazione degli inequivoci segnali provenienti dai suddetti vertici e conferenze internazionali, delle sempre più stringenti e dettagliate norme di origine pattizia di cui si è data notizia nei paragrafi precedenti che, come si è detto, disciplinano praticamente ogni ambito riconducibile alla tutela dell'ambiente, nonché dalle pronunce delle Corti internazionali e, più in generale, dal comportamento delle forze prevalenti della comunità internazionale.

E', infatti, lecito desumere da tali elementi la sussistenza di un principio condiviso di

¹⁴⁴ Ritengono non ancora configurabile in modo certo una norma generale che imponga agli Stati di proteggere l'ambiente, tra gli altri: J. L. GOLDSMITH, E. A. POSNER, *The Limits of International Law*, New York, OUP, 2005; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit.; A. CASSESE, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008; D. BODANSKY, *Customary (and Not So Customary) Environmental Law*, *Indiana Journal of Global Studies*, 1995, pp. 105 – 132. Si esprimono, invece, in senso favorevole: A. KISS, D. SHELTON, *International Environmental Law*, cit.; J.M. ARBOUR, S. LAVALLÉE, *Droit International de l'Environnement*, Yvon Blais, Cowansville, 2006; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2005; Y. OTANI, *Un Essai sur le Caractere Juridique des Norms Internationales, Notamment dans le Domaine du Droit Humanitaire et du Droit de l'Environnement Terrestre*, in *Melanges en l'honneur d'Alexandre Kiss*, Frison Roche, Paris, 1998, pp. 45 – 64; G. PALMER, *An International Regime for Environmental Protection*, in *Washington Journal of Urban and Contemporary Law*, vol. 42, pp. 5 e ss., 1992; E. SPATAFORA, voce *Tutela Ambiente (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLV, 1992, pp. 441 e ss. Altri autori (B.D. SMITH, *State Responsibility and the Marine Environment: the Rules of Decision*, Oxford, Clarendon Press, 1988; R.M. M'GONIGLE, *Developing Sustainability" and the Emerging Norms of International Environmental Law: the Case of Land-Based Marine Pollution Control*, in *Colorado Journal of International Law*, 1990, vol. 28, pp. 169-225), inoltre, hanno ritenuto che un simile principio possa dirsi affermato limitatamente al settore del diritto del mare, ciò che sarebbe avvenuto in occasione del processo di negoziazioni che ha condotto all'elaborazione della Convenzione di Montego Bay, il cui testo codificherebbe, per l'appunto, norme di carattere generale.

¹⁴⁵ Concetto che è, del resto, anche confermato dalla stesso Principio 2 della Dichiarazione di Rio de Janeiro,

tutela dell'ambiente, ciò che, pur non potendo di per sé assurgere ad autonoma fonte di produzione normativa secondo il tradizionale procedimento di matrice consuetudinaria, assume una connotazione ben più rilevante aderendo a differenti metodi di produzione normativa, che si rivelano, a parere di chi scrive, più appropriati per consentire alla scienza giuridica di rispondere in modo puntuale alle sfide della società globale.

Ci riferiamo, nello specifico, al procedimento di formazione di norme generali proposto da autorevole dottrina¹⁴⁶ che, attraverso una revisione della nota tesi dei “*principi costituzionali*” del Quadri¹⁴⁷, ravvisa nelle volizioni delle forze egemoni, accettate e fatte proprie dal resto del corpo sociale internazionale in sedi istituzionali ed – in generale – in occasione di grandi vertici e conferenze internazionali, la fonte (i.e. i “*principi*”) di diritto internazionale generale che meglio si addice alle suddette esigenze. In particolare, tali principi acquistano forza giuridica con efficacia generale alla duplice condizione che siano espressi dalle forze sociali egemoni, *id est* dagli Stati dominanti della Comunità sostanziale, e siano accettati dalle gran parte degli altri Stati, il cui consenso venga acquisito in sedi istituzionali, in conformità all'attuale tendenza verticale della comunità internazionale¹⁴⁸. Secondo il citato orientamento dottrinale che ha enucleato tale procedimento di produzione normativa, l'accettazione (implicita) o il consenso (espreso) gran parte della comunità sostanziale viene acquisito o mediante grandi vertici e conferenze internazionali, oppure – e principalmente – in seno alle maggiori organizzazioni internazionali – che “*sono la sede più idonea a coagulare consensi*”¹⁴⁹, – attraverso la progressiva integrazione della comunità sostanziale con la comunità organizzata, in particolare l'O.N.U. La quale organizzazione – come pur è stato dimostrato – ha sempre più frequentemente superato il proprio ruolo istituzionale ed agito come interprete degli Stati *uti universi*, cioè dell'intera comunità

¹⁴⁶ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit, pagg. 33-42.; al riguardo, si vedano anche i seguenti contributi dello stesso Autore: *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997 (a cura di G. Ziccardi Capaldo), Napoli, ESI, 1998, pp. 27-57; nonché, *Trasformazione del processo decisionale mondiale: un sistema integrato per l'attuazione del diritto internazionale “pubblico”*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, Napoli, ESI, 2003, pp. 217-262.

¹⁴⁷ R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, cit.

¹⁴⁸ In merito alla tendenza alla organizzazione in senso verticale della comunità internazionale, cfr. in particolare: G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit., pagg. 9 e ss.; Id., *Verticalità della comunità internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, in “*Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*”, a cura di P. PICONE, CEDAM, Padova, 1995, pp. 61-99; Id., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, cit. pagg. 39 e ss.

¹⁴⁹ G. ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, cit. pag. 50.

internazionale, sia tutelando direttamente interessi e valori globali e sia integrando l'attività *uti universi* svolta dai singoli Stati a tutela, appunto, di interessi collettivi¹⁵⁰. L'esistenza di siffatti principi va verificata non solo e non tanto in relazione alla prassi degli Stati (come normalmente accade per la rilevazione delle norme consuetudinarie), quanto in base agli atti, dichiarazioni e comunicati congiunti delle grandi Potenze e, in parallelo, alle decisioni dei massimi organi dell'O.N.U., spesso reiterate dalle istituzioni di altre organizzazioni internazionali, che tutelano valori, impongono, approvano o disapprovano comportamenti statali. In particolare, ai fini dell'esistenza di un principio ha grande rilevanza l'attività di organi internazionali che ne accertano o ne sanzionano la violazione da parte degli Stati.

Ora, l'esistenza di un principio fondamentale che impone la tutela dell'ambiente, quale valore fondamentale dell'ordinamento giuridico internazionale o valore costituzionale globale risulta dalle molteplici iniziative poste in essere proprio sotto l'egida dell'O.N.U., direttamente o indirettamente, attraverso le varie conferenze e convenzioni di cui si è dato conto in precedenza e si darà conto in seguito (soprattutto riguardo alla Convenzione U.N.E.C.E. di Aarhus). Analogamente, il tema del cambiamento climatico – che può considerarsi la più preoccupante espressione del progressivo degrado ambientale – e, più in generale, di una crescita economica sostenibile ed in armonia con la tutela dell'ambiente, è stato in cima all'agenda degli ultimi Vertici del G8, svoltisi a Tokoyo, in Giappone, nel luglio 2008, e, più di recente, nella città de L'Aquila, nel luglio 2009. Da ultimo, i principali Capi di Stato hanno affrontato l'emergenza climatica in occasione della nota Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico tenutasi a Copenaghen dal 7 al 18 dicembre 2009¹⁵¹.

Al di là delle riflessioni circa gli esiti incerti di tale Conferenza – culminati nell'impossibilità di approvare un documento finale giuridicamente vincolante per tutti gli Stati – resta il dato che nel corso del vertice i Capi di Stato delle principali potenze mondiali, in primis U.S.A. e Cina, hanno concordemente riconosciuto la necessità di

¹⁵⁰ Cfr. G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit. pagg. 45-92; sul punto, dello stesso Autore, si vedano anche gli scritti: *Verticalità della comunità internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, cit.; Id., *Nazioni Unite ed evoluzione dell'ordinamento internazionale*, in "Democratizzazione all'Est e diritto internazionale", Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997, (a cura di G. ZICCARDI CAPALDO), Napoli, ESI, 1998, pp. 299-304; Id., *Il disconoscimento delle credenziali del Sud Africa come sanzione contro l'apartheid*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol. 68, 1985, pp. 299-325.

¹⁵¹ Tutta la documentazione relativa a detta Conferenza è consultabile al sito web <http://en.cop15.dk>.

adottare iniziative idonee a contenere l'aumento del riscaldamento globale entro i 2 gradi *celsius*, rafforzando le misure già previste nel precedente Protocollo di Kyoto e dando, così, credito alle tesi scientifiche che indicano in tale limite una soglia non superabile per evitare conseguenze catastrofiche per l'intero genere umano.

Orbene, la realizzazione degli obiettivi previsti nel Protocollo di Kyoto - ed ancor di più ora, ad esito della Conferenza di Copenaghen – passa necessariamente attraverso un uso diverso e più responsabile delle risorse naturali di ciascuno Stato, nonché attraverso azioni specifiche da parte, soprattutto, dei Paesi maggiormente industrializzati volte, da un lato, a ridurre drasticamente le proprie emissioni inquinanti e, dall'altro, a favorire uno sviluppo ecologicamente sostenibile da parte dei Paesi in via di sviluppo, secondo il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate. Le grandi Potenze mondiali, quindi, pur tra notevoli divergenze in ordine alla qualità ed alle dimensioni dei rispettivi sforzi economici diretti ad affrontare quella che è stata definita “*la più grande sfida del nostro tempo*”¹⁵², hanno chiaramente ribadito a Copenaghen la necessità per ciascuno Stato di porre la questione ambientale al centro delle proprie politiche di sviluppo, così che la tutela dell'ambiente divenga, nel contempo, misura e limite del progresso e dei fondamentali altri interessi che sono ad esso correlati. Nel corso di tale Conferenza, dette esigenze sono state, inoltre, convintamente manifestate dai massimi rappresentanti della quasi totalità degli Stati aderenti alle Nazioni Unite, ciò che ulteriormente conduce a ritenere ormai acquisita l'esistenza di un principio costituzionale, vincolante la generalità degli Stati, consistente – per l'appunto – nel dovere di proteggere l'ambiente, adottando politiche ecologicamente sostenibili. Sicché riteniamo che un obbligo giuridico in tal senso possa già oggi affermarsi, pur come norma generale di carattere programmatico, nei sensi innanzi indicati.

L'esistenza di tale norma riteniamo che si possa desumere in modo ancora più sicuro alla luce della recente sentenza (del 13 luglio 2009) pronunciata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella controversia Costa Rica-Nicaragua¹⁵³, concernente la legittimità di interventi del primo per regolare la navigazione sul fiume sito al confine tra i due Stati, legittimità contestata dal Costa Rica in base alle clausole del trattato fra

¹⁵² Si veda la *Draft decision CP.15* (FCCCC/CP/2009/L.7) del 18 dicembre 2009 resa ad esito della Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico.

¹⁵³ *Case Concerning the Dispute Regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica/Nicaragua)*, Judgment (13 luglio 2009), in *ICJ Reports*

essi stipulato nel 1858.

La Corte ha osservato, infatti, che gli interessi considerati a quel tempo erano radicalmente mutati nel corso degli anni e che tra i più importanti interessi pubblici da tutelare deve ora annoverarsi la tutela dell'ambiente. Essa ha, quindi, ravvisato proprio nella protezione dell'ambiente un primario interesse di tipo pubblicistico suscettibile di limitare e condizionare il godimento di altri diritti¹⁵⁴. E nel caso in esame le limitazioni all'esercizio della libera navigazione erano state motivate dal Nicaragua appunto con la finalità di tutela ambientale, dunque nell'esercizio di un diritto e, al tempo stesso, nell'adempimento di un obbligo di carattere pubblicistico diverso e prevalente rispetto al regime convenzionale derivante dal trattato.

Con tale pronuncia, la massima autorità giurisdizionale internazionale ha, del resto, dato continuità a posizioni da essa già espresse in precedenza. Sin dal noto parere sul caso *Liceità della minaccia e dell'uso delle armi nucleari*¹⁵⁵ la Corte de L'Aja aveva, infatti, precisato che l'ambiente “non è un'astrazione, ma rappresenta lo spazio vitale, la qualità della vita e l'essenza della salute per gli esseri umani, incluse le generazioni future. L'esistenza di un obbligo generale in virtù del quale gli Stati devono garantire che le attività che si svolgono sotto la propria giurisdizione e controllo rispettino l'ambiente di altri Stati e degli spazi non sottoposti alla giurisdizione di alcuno Stato appartiene oggi al *corpus* del diritto internazionale dell'ambiente”. Al di là del valore giuridico dei pareri della Corte, non v'è dubbio che le espressioni usate dalla Corte nel suddetto parere, poi successivamente ribadite nella sentenza Ungheria-Slovacchia¹⁵⁶, abbiano avuto un ruolo determinante al fine dell'elaborazione di una norma generale che impone agli Stati di tutelare l'ambiente, quale valore fondamentale della comunità globale.

In tale processo la massima autorità giurisdizionale internazionale si è, quindi, proposta come un vero organo “quasi-legislativo”, andando ben oltre i limiti previsti dal proprio Statuto, sancendo la centralità della tutela dell'ambiente quale preconditione per lo

¹⁵⁴ [89] “The Court considers that, over the course of the century and a half since the 1858 Treaty was concluded, the interests which are to be protected through regulation in the public interest may well have changed in ways that could never have been anticipated by the Parties at the time: protecting the environment is a notable example. As will appear from the rulings made later in this Judgment (see paragraphs 104, 109, 118, 127 and 141), Nicaragua, in adopting certain measures which have been challenged, in the Court's opinion, is pursuing the legitimate purpose of protecting the environment.”

¹⁵⁵ *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion (8 luglio 1996), in *ICJ Reports*, 1996, p. 226.

¹⁵⁶ *Case Concerning the Gabcikovo - Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment (25 settembre 1997), in *ICJ Reports*, 1997, p. 7.

svolgimento della vita umana e, successivamente, elevandola ad obbligo giuridico per l'intera comunità internazionale in ragione del carattere globale degli interessi coinvolti, che esigono risposte ugualmente generali ai gravi problemi che questi suscitano.

Le predette statuizioni della Corte consentono, inoltre, di ritenere che la tutela dell'ambiente sarà tenuta nella dovuta considerazione anche nella decisione della controversia che ora frappone l'Argentina e l'Uruguay nella vicenda originata dalla costruzione, da parte del governo uruguayo, di due cartiere dal rilevante impatto ambientale sulla propria sponda dell'omonimo fiume che segna il confine tra i due Stati. Considerazioni che, allo stesso modo, valgono per altra controversia tuttora al vaglio della Corte de L'Aya, in merito ai presunti danni – anche di tipo ambientale – causati dall'uso di pesticidi aerei da parte della Colombia in zone al confine con lo Stato dell'Ecuador.

Al formarsi del suddetto principio contribuisce, inoltre, il dibattito sviluppatosi riguardo al su menzionato *principio di precauzione*, norma che più di ogni altra si avvicina a postulare un generale obbligo di tutela ambientale - nonostante le incertezze manifestate da parte della dottrina e dalla giurisprudenza interna ed internazionale circa il suo contenuto in concreto - la cui inclusione nel novero del diritto internazionale generale non pare possa più essere messa in discussione; e ciò, proprio in virtù della sua sempre più frequente inclusione nelle principali convenzioni internazionali in materia di ambiente (ed *in primis* alla nota *Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero*) e del diffuso utilizzo che di tale principio hanno fatto le Corti interne ed internazionali, soprattutto in ambito europeo¹⁵⁷.

Sotto altro profilo, il moltiplicarsi di trattati, dichiarazioni di principi e documenti di fonte internazionale provenienti dalle maggiori organizzazioni internazionali universali e regionali, in uno ai citati segnali pervenuti dalla prassi internazionale, ha sicuramente influenzato lo sviluppo di un'accresciuta sensibilità ambientale anche al livello statale.

Conferma di tale assunto è l'inclusione, soprattutto a seguito della Conferenza di Stoccolma del 1972, della protezione dell'ambiente nelle Carte Costituzionali di numerosi Stati, quale nuovo valore fondamentale meritevole di essere sancito nelle

¹⁵⁷ Vedi riferimenti, *supra*, nota 136.

disposizioni interne di rango primario¹⁵⁸. Esempi significativi di questa tendenza di ritrovano, ad esempio, nelle modifiche apportate alla Costituzione del Brasile del 1988 (all'art. 225), dell'India (nel 1977, agli artt. 48A e 51A.g), nonché nell'art. 11 della Costituzione cinese del 1978.

Inoltre, approfondendo l'analisi in riferimento alle odierne Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea, la ricerca ha consentito di riscontrare come la tutela ambientale sia presente in pressoché tutte le normative fondamentali dei Paesi dell'Unione.

In concreto detta tutela si è manifestata nella frequente previsione, nelle disposizioni costituzionali interne, di uno specifico diritto individuale a beneficiare di un ambiente salubre, ovvero in norme primarie che demandano tale compito agli stessi Stati, tenuti per questa via ad adottare misure di dettaglio idonee a dare concretezza alle pertinenti previsioni costituzionali. Ed alla stregua di tale normativa secondaria ugualmente si perviene a ravvisare l'esistenza di posizioni giuridiche individuali e collettive finalizzate alla tutela del bene giuridico ambiente. L'impegno della tutela ambientale si è, infatti, diffusamente tradotto nell'emanazione di puntuali previsioni che riguardano tutte le componenti in cui si articola il bene ambientale alle quali si accompagnano norme che sempre più incisivamente consentono agli individui singolarmente o collettivamente di pretenderne il rispetto, attraverso mezzi di tutela preventiva e repressiva di tipo giudiziale e/o paragiudiziale. E' sufficiente al riguardo fare sin d'ora cenno ai diritti di informazione e partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, ovvero alla previsione relativa al diritto di pretendere l'effettuazione di una valutazione sull'impatto ambientale di determinati progetti particolarmente inquinanti o a forte rischio idrogeologico, ovvero invasivi sotto l'aspetto paesaggistico, architettonico ed ambientale in genere.

Quasi tutte le disposizioni del diritto ambientale interno degli Stati europei trovano, peraltro, a loro volta origine in fonti di natura internazionale. Basti al riguardo menzionare le numerosissime convenzioni internazionali settoriali di cui si è data notizia nei paragrafi precedenti, nonché l'esteso e dettagliato *corpus* normativo contenuto nella legislazione dell'Unione Europea.

¹⁵⁸ Sul punto, cfr.: T. HAYWARD, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford, O.U.P. Press, 2005; E. BRANDL, H. BUNGERT, *Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad*, in *Harvard Environmental Law Review*, 16, pp. 1-99, 1992; E. BROWN WEISS, *Fairness to Future Generation*, Tokyo, New York, U.N. University Transnational Pub., 1989.

Del resto, lo stesso processo che dal livello internazionale ha indotto un adeguamento delle legislazioni statali in materia di ambiente, ha, parallelamente, avuto un effetto diretto anche sullo sviluppo della normativa comunitaria ambientale. Punto di approdo di tale sviluppo è stata l'approvazione del Trattato di Lisbona, nonché l'adozione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che, a seguito proprio della recentissima entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è ora vincolante per gli Stati membri e le Istituzioni dell'Unione, acquisendo "lo stesso valore giuridico dei Trattati". Per quanto qui interessa, attraverso la positiva inclusione in detta Carta, la tutela dell'ambiente assume, anche rispetto all'ordinamento dell'Unione, una connotazione "costituzionale", inserendosi a pieno titolo tra quei valori comuni che sottostanno ai diritti fondamentali ivi sanciti.

L'evoluzione della tutela ambientale da mero principio da integrare nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, a valore fondamentale meritevole di essere inserito nello strumento che più d'ogni altro riecheggia l'impostazione dei testi costituzionali degli Stati membri, non è scevro di conseguenze dal punto di vista sistematico, in quanto rafforza l'intima correlazione esistente tra i diritti dell'uomo e la salvaguardia dell'ambiente, ponendo nel contempo le basi per l'affermazione del diritto individuale all'ambiente quale autonoma posizione giuridica individuale che si affianca al novero degli altri diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'Unione Europea.

In coerenza con gli obiettivi della presente ricerca occorre, allora, approfondire le ragioni di detta teorizzazione e verificarne la rispondenza al diritto vigente attraverso una più accurata ricostruzione della pertinente normativa comunitaria (*recte*: dell'Unione Europea) e dei segnali provenienti dalla prassi internazionale che sembrano, invero, indicare il progressivo consolidarsi di un'*opinio juris* internazionale a supporto di tale tesi.

Secondo Capitolo. Il diritto all'ambiente quale diritto fondamentale europeo.

2.1. *La protezione dell'ambiente quale componente dei diritti individuali garantiti dalla C.E.D.U.*, pag. 57; **2.2.** *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: dal caso Arrondelle contro Regno Unito al caso Guerra contro Italia*, pag. 60; **2.2.1.** *Segue: i casi Hatton contro Regno Unito e Kyrtatos contro Grecia*, pag. 70; **2.2.2.** *Segue: i casi Fadeyeva contro Russia e Giacomelli contro Italia*, pag. 79; **2.2.3.** *Segue: la violazione del diritto alla vita come possibile conseguenza di un grave inquinamento ambientale: il caso Oneryildiz contro Turchia*, pag. 85; **2.2.4.** *Segue: il diritto ad un ambiente salubre come proiezione del diritto alla vita privata e familiare: il caso Tatar contro Romania*, pag. 88; **2.3.** *Il diritto all'ambiente quale nuovo diritto fondamentale tutelato dalla C.E.D.U.*, pag. 91; **2.4.** *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea*, pag. 95; **2.5.** *Il diritto all'ambiente nell'ordinamento dell'Unione Europea*, pag. 100.

2.1. La protezione dell'ambiente quale componente dei diritti individuali garantiti dalla C.E.D.U.

La trasposizione sul piano giuridico del rapporto tra uomo e ambiente costituisce il perno centrale attorno a cui si è sviluppata la riflessione della dottrina e della giurisprudenza interna, sovranazionale ed internazionale, che si è prodigata nello sforzo di ricostruire con sufficiente chiarezza i contorni di tale interrelazione.

Acclarata l'interdipendenza e l'inscindibilità tra gli obiettivi della conservazione dell'esistenza umana e della protezione ambientale, le conclusioni proposte per il raggiungimento dei predetti obiettivi sono state alquanto differenti a seconda dell'approccio scelto, del metodo utilizzato e della prospettiva dell'interprete¹⁵⁹.

Al riguardo, di notevole interesse si è rivelata la strada aperta nel 1972 dalla nota Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano e dalla relativa Dichiarazione, strumento internazionale che, pur nei limiti della sua portata non vincolante, ha, come si è esposto in precedenza, per la prima volta riconosciuto la stretta interconnessione tra la

¹⁵⁹ Cfr. al riguardo le riflessioni di: A.W. REITZE JR., in *Environmental Policy – It is time for a New Beginning*, Columbia Journal of Environmental Law, pagg.111 e ss., 1989; E. REHBINDER, *States between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in K. BOSSELMANN – B.J. RICHARDSON: *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Alphen aan den Rijn Law Int., 1999.

protezione dell'ambiente ed i diritti dell'uomo.

A seguito della Conferenza di Stoccolma si è, quindi, progressivamente andato affermando un approccio c.d. *right-based*, volto a fare rientrare – con modalità differenti, come appresso si vedrà – la tutela ambientale all'interno dell'ampia cornice dei diritti umani, avvalendosi della particolare efficacia ad essi universalmente riconosciuta e della particolare incisività di taluni organi preposti a vigilare sulla loro osservanza.

La lotta al degrado ambientale si è andata, così, estendendo dal livello interstatale al livello degli individui, che, anche sotto questo aspetto, si affermano sempre più quali nuovi, determinanti, attori nello scenario del diritto internazionale.

Sebbene, infatti, i principali trattati internazionali preposti alla tutela dei diritti umani non contengano espliciti riferimenti ai diritti ambientali (come si è in visto in precedenza), diversi organi a carattere giurisdizionale e quasi-giurisdizionale convenzionalmente istituiti¹⁶⁰ hanno sviluppato una giurisprudenza che, attraverso un'interpretazione teleologicamente orientata delle proprie disposizioni, ha progressivamente sussunto la tutela degli interessi ambientali all'interno delle posizioni giuridiche soggettive da esse garantite.

Un ruolo di spicco in tale processo evolutivo lo ha, per l'appunto, svolto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁶¹ che, partendo da un approccio particolarmente restrittivo, ha progressivamente dato sempre maggiore considerazione alla tutela dell'ambiente, contribuendo in modo determinante a fornire nuovi spunti al dibattito dottrinale in merito alla sussistenza ed al contenuto, quantomeno nell'ambito regionale europeo, del diritto all'ambiente, giungendo di recente a parlare esplicitamente

¹⁶⁰ Il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, la Commissione Inter-Americana sui Diritti Umani, ma anche la Commissione Africana per i Diritti Umani, il Compliance Committee della Convenzione di Aarhus (di cui si parlerà in dettaglio nei successivi capitoli) e, soprattutto, la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo hanno, infatti, a più riprese adottato pronunce che hanno sancito la centralità della protezione ambientale al fine di promuovere la piena realizzazione di preesistenti diritti umani, facendo, nello specifico, rientrare la difesa dell'ambiente tra le posizioni giuridiche tutelate dal diritto alla vita, dal diritto alla salute e dal diritto al rispetto per la vita privata e familiare, nonché dai diritti culturali e dal diritto alla proprietà.

¹⁶¹ Sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si segnalano, tra gli altri, i contributi di V. STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 259 e ss., 2001; ID, pagg. 983 e ss., vol. 2, 2003; ID, pagg. 1285, vol. 2, 2005; L. WILDHABER, J. DARCY, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 1183 e ss., vol. 2, 2006; S. NEGRI, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 243 e ss., 2004-II, New York, 2005; A. GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 1501, vol. 2, 2007; ID, pagg. 1349, vol. 2, 2008.

dell'esistenza del diritto umano ad un ambiente salubre; e ciò, nonostante un simile diritto non sia positivamente indicato nel novero dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo si è, infatti, caratterizzata per il suo carattere dinamico ed evolutivo, teso ad adeguare le disposizioni alla cui tutela essa è preposta ai valori ed alle preoccupazioni maggiormente condivisi nei vari momenti storici, alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche. La Convenzione venne, infatti, definita in una nota decisione del 1978, poi ripetutamente ripresa da successive pronunce, come “un strumento vivente da interpretare alla luce delle esigenze attuali della società”¹⁶². La progressiva emersione a livello planetario dell'emergenza ambientale e la conseguenziale diffusa consapevolezza di sviluppare misure volte alla tutela delle risorse naturali, ha, pertanto, inevitabilmente contribuito ad influenzare anche il metro di valutazione della Corte di Strasburgo, che sin dagli anni '80 del secolo scorso, ha, in numerose decisioni, individuato nella protezione dell'ambiente uno scopo legittimo idoneo a giustificare l'apposizione di restrizioni all'esercizio dei diritti individuali garantiti dalla Convenzione.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso nel caso *Fredin contro Svezia*¹⁶³, in cui la Corte ritenne legittima l'interferenza statale nell'esercizio dei diritti di proprietà giustificata dall'esigenza pubblicistica di preservare l'ambiente. In tale sentenza, tra l'altro, la Corte riconobbe espressamente che “nelle società moderne la protezione dell'ambiente è un'esigenza di crescente importanza”¹⁶⁴. Analogamente, la restrizione ai diritti di proprietà giustificato dalla necessità di tutelare le risorse naturali fu alla base di una decisione di inammissibilità di un ricorso presentato dalla società *Photos Photiades Ltd* contro lo Stato di Cipro¹⁶⁵ a seguito del diniego da parte delle autorità cipriote di

¹⁶² Caso *Taylor contro Regno Unito*, Application n. 5856/72, Judgment del 25 aprile 1978: “*The European Convention on Human Rights is a living instrument which must be interpreted in the light of the present days conditions*”. In generale, in merito all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si vedano i pertinenti contributi dottrinali pubblicati nell'annuario di giurisprudenza internazionale *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, a cura di G. ZICCARDI CAPALDO, New York, anni 2001-2009.

¹⁶³ *Fredin contro Svezia (n. 01)*, Application n.12033/86, Sentenza del 18 febbraio 1999. Tutte le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono pubblicate on line presso il sito internet della Corte all'indirizzo web: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, (Database HUDOC).

¹⁶⁴ “*The Court recognises for its part that in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration.*”

¹⁶⁵ *Photos Photiades Ltd contro Cipro*. Application n. 41113/98. Decisione del 21 ottobre 1998.

concedere a detta società la concessione di una licenza edilizia in una zona (la costa di Toxeftra) di particolare rilevanza ambientale (habitat naturale delle tartarughe giganti verdi, specie animale protetta in quanto a rischio estinzione). In questo caso, infatti, l'allora Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo, nel sindacare il margine di apprezzamento nella valutazione degli interessi contrapposti - riconosciuto allo Stato ai sensi del citato articolo 1 del primo Protocollo addizionale - reputò conforme alle disposizioni della Convenzione la decisione delle autorità statali di non consentire l'avvio di attività speculative a causa del particolare valore naturale della zona in questione, giungendo – come si è detto – a considerare inammissibile il ricorso¹⁶⁶.

2.2. La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: dal caso Arrondelle contro Regno Unito al caso Guerra contro Italia.

La prima occasione in cui i Giudici di Strasburgo ritennero ammissibile che fenomeni di inquinamento ambientale potessero causare una lesione delle posizioni soggettive tutelate dalla Convenzione - specificamente del diritto al rispetto della vita privata e familiare - si ebbe, tuttavia, nel caso *Arrondelle contro Regno Unito*¹⁶⁷, dichiarato ricevibile dalla Commissione dei Diritti dell'Uomo in data 15 luglio 1980.

La vicenda ebbe origine dal ricorso proposto dalle doglianze della proprietaria di una villetta alla periferia di Londra denominata “*Gable Cottage*” dovute all'eccessivo rumore provocato sia dal continuo sorvolo di aeroplani nel vicino aeroporto di Gatwick, sia dal traffico automobilistico di una strada a servizio dell'aeroporto costruita ad appena 150 metri dalla sua abitazione. Nello specifico, la ricorrente sosteneva che la situazione fosse tale da ledere il proprio diritto alla vita privata e familiare a risiedere presso il *Gable Cottage*, lamentando, altresì, una violazione del proprio diritto al rispetto della proprietà privata – sancito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale della Convenzione medesima – in quanto a causa della suddetta situazione l'immobile di sua proprietà aveva subito una drastica diminuzione di valore. Infine, invocava una violazione dell'art. 6 della C.E.D.U., sostenendo la mancata possibilità di adire i

¹⁶⁶ “The Commission [...] considers that, given the national authorities' margin of appreciation, it has not been shown that the impugned measure was not in the public interest and that no reasonable balance was struck between the public interest and the need to protect individual rights.”

¹⁶⁷ Application n. 7889/77, *E.A. Arrondelle vs United Kingdom*, Decisione del 15 luglio 1980. Report della Commissione adottato il 13 maggio 1982.

tribunali civili: la legge sull'aviazione civile, infatti, poneva il divieto generale di intentare azioni per nocimento proveniente da aerei civili in volo o al suolo.

Nel corso della trattazione del ricorso, il governo inglese eccepì il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, ma la Commissione respinse tali affermazioni, constatando che la ricorrente non aveva, di fatto, avuto modo di usufruire di alcuna via di ricorso interno. Con decisione del 15 luglio 1980, il ricorso venne, quindi, dichiarato ricevibile dalla Commissione. Tuttavia, la controversia si chiuse senza alcuna pronuncia sul merito, stante il raggiungimento di un accordo tra le parti in causa, in virtù del quale la ricorrente accettò di ricevere da parte del governo inglese la somma di 7500 sterline in cambio del riconoscimento che tale importo veniva versato a titolo meramente grazioso e che nessuna violazione della Convenzione poteva essere addebitata al Regno Unito¹⁶⁸. Sull'esempio del caso *Arrondelle* due altri ricorsi riguardanti ugualmente le emissioni di rumore e le vibrazioni dovute al traffico aereo – e segnatamente riconducibili all'aeroporto di Heatrow – furono avanzate presso la Commissione di Strasburgo contro il Regno Unito: i casi *Baggs* e *Powell-Rayner*.

Nel caso *Baggs*¹⁶⁹ il ricorrente era proprietario di un immobile sito nel villaggio di Wood View, nelle immediate vicinanze dell'aeroporto di Heatrow, in una zona sorvolata continuamente, giorno e notte, rientrando in zona 72,5 dell'allora vigente *Noise and Number Index* (tabelle sull'inquinamento acustico inglesi), dove era impossibile ottenere permessi di costruzione. Analogamente al caso precedente, il Signor Baggs denunciava la violazione da parte del Governo del Regno Unito dell'articolo 8 della C.E.D.U., nonché dell'art. 1 del Protocollo 1, e degli articoli 6 e 13 della stessa Convenzione.

Anche il caso *Baggs* venne dichiarato ammissibile proprio con riferimento alla violazione dell'articolo 8 e dell'art. 1 del primo Protocollo, stante la presenza di rumori continui ed assordanti; tuttavia, anche tale controversia si concluse amichevolmente con la concessione di una somma in denaro da parte del Regno Unito¹⁷⁰, che evitò, così, di giungere ad una probabile pronuncia di condanna.

¹⁶⁸ Recita un estratto dal Report della Commissione del 13 maggio 1982: “*The Government without implying any admission of a violation of the Convention, would like to offer the Applicant an ex gratia payment of £ 7500 if she declares her application to be settled*”.

¹⁶⁹ Application N. 9310/81, *Frederick William Baggs vs United Kingdom*, Decisione del 16 ottobre 1985. Report della Commissione adottato l'8 luglio 1987. Disponibili on line al sito <http://cmiskp.echr.coe.int>

¹⁷⁰ Recita un estratto dal Report della Commissione: “*Following the discussions on 10 June, the Government are prepared to make an ex gratia payment of £ 24,000 to Mr. Baggs in order to achieve a friendly settlement of his application*”.

Di particolare interesse è anche la seconda controversia in cui i signori Powell e Rayner¹⁷¹ denunciarono il Regno Unito sostanzialmente per gli stessi motivi dei casi precedenti. Nella fase di esame preliminare, la Commissione – pur ritenendo i forti rumori e le intense vibrazioni generate dal traffico aereo sicuramente idonee a concretare una violazione dell'art. 8 della C.E.D.U. – non ritenne, tuttavia, che tale lesione si fosse nella specie verificata, in quanto la stessa doveva ritenersi giustificata ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo 8. Da una valutazione comparata degli interessi contrapposti, considerando la scelta dei ricorrenti di acquistare casa nei pressi dell'aeroporto quando esso era, di fatto, già in attività, nonché l'adozione da parte delle autorità inglesi di numerose misure volte a limitare quanto più possibile i livelli di rumore del traffico aereo, ne scaturiva - a parere della Commissione - una situazione complessivamente non sufficiente ad integrare una violazione dell'articolo 8 della C.E.D.U. Il ricorso venne, comunque, dichiarato parzialmente ammissibile in virtù della rilevata violazione dell'art. 13 della C.E.D.U.

Il primo caso in cui la Corte di Strasburgo giunse, invece, a condannare in via definitiva uno Stato per avere violato l'articolo 8 della Convenzione a causa di una lesione ambientale, fu nella vicenda *Lopez-Ostra contro Spagna*¹⁷², che rappresenta un punto di svolta nel processo evolutivo di progressiva inclusione dei temi ambientali nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁷³.

La vicenda riguardava le emissioni di uno stabilimento per il trattamento dei rifiuti liquidi e solidi di numerose aziende conciarie, costruito con sussidi statali e situato nella città di Lorca, in Spagna, ad appena 12 metri di distanza dal domicilio della famiglia Lopez-Ostra. Lo stabilimento aveva cominciato ad essere operativo nel luglio 1988, senza però aver ottenuto la necessaria licenza prescritta dalla normativa spagnola. Sin dal suo avvio, a causa di una serie di malfunzionamenti, lo stabilimento cominciò a diffondere nell'aria sostanze chimiche inquinanti, gas e fumi nocivi oltre ad odori insopportabili, tali da causare pressoché immediatamente diffusi problemi di salute agli abitanti della zona limitrofa ed indurre il sindaco della città di Lorca ad emettere un

¹⁷¹ Application n. 9310/81, *Rayner and Powell vs United Kingdom*, Decisione del 16 luglio 1985. Report della Commissione adottato il 19 gennaio 1989. Disponibili on line al sito <http://cmiskp.echr.coe.int>.

¹⁷² *Lopez-Ostra contro Spagna*, Application n. 16798/90, Sentenza del 9 dicembre 1994.

¹⁷³ Cfr.: S. KRAVCHENKO – J. BONINE, *Human Rights and the Environment*, Carolina Academic Press, 2008.

provvedimento di evacuazione della popolazione residente nelle vicinanze dello stabilimento, della durata di tre mesi, offrendo loro, nel contempo, un alloggio in un'altra zona della città.

Trascorso tale periodo, il perdurare di denunce contro lo stabilimento convinse le autorità locali ad imporne, ma solo parzialmente, l'interruzione delle attività. Insoddisfatta di tale scelta parziale, la Sig.ra Lopez-Ostra ricorse presso la Divisione Amministrativa del Tribunale di Murcia, invocando tutela per i suoi diritti fondamentali asseritamente violati dalla condotta negligente delle autorità pubbliche della città di Lorca.

La ricorrente sosteneva che l'atteggiamento totalmente passivo assunto dalle autorità locali dinanzi ai disturbi causati dallo stabilimento per il trattamento dei rifiuti aveva comportato un'ingerenza illegittima del suo diritto al domicilio, una violazione del suo diritto di scegliere liberamente il luogo di residenza, nonché un danno notevole alla sua integrità fisica, psicologica ed alla sua libertà e sicurezza; pertanto alla Corte di ordinare, temporaneamente o permanentemente, la totale cessazione delle attività dell'impianto. La Corte analizzò le numerose testimonianze presentate dalla ricorrente ed i vari rapporti emanati dall'*Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza*; in particolare, in un rapporto del 19 gennaio 1989, veniva riferito che all'interno della fabbrica si svolgeva unicamente il trattamento di acque contaminate con cromo le quali, prima di venire scaricate nel fiume, scorrevano attraverso le vasche dello stabilimento ed emanavano in tal modo odori insopportabili: ciò aveva portato gli esperti a concludere che l'impianto era stato edificato in un luogo poco adatto allo scopo cui era destinato. Il locale "Tribunale Territoriale", pur riconoscendo che l'attività dell'impianto potesse indiscutibilmente comportare seri fastidi agli abitanti della zona a causa degli odori, dei fumi e del rumore, concluse, tuttavia, che essa non costituiva un serio rischio alla salute umana: si trattava, al più, a giudizio del Tribunale, di un danno alla qualità della vita di livello non sufficiente ad integrare una violazione dei diritti fondamentali dell'individuo. In particolar modo, non fu ravvisata alcuna responsabilità in capo alle autorità comunali, le quali avevano, invece, provveduto all'adozione di misure restrittive – sia pur parziali – nei confronti dello stabilimento. Il ricorso della signora Lopez-Ostra venne, così, respinto in data 31 gennaio 1989, senza, peraltro, che fosse preso in esame il mancato possesso della prescritta licenza, ritenuto un vizio non

censurabile innanzi al giudice amministrativo e, quindi, sul quale non era possibile pronunciarsi.

Analoga sorte ebbe anche il successivo ricorso proposto innanzi al “Tribunal Supremo”, in cui la ricorrente sostenne che l’atteggiamento delle autorità spagnole concretasse un’ingerenza illegittima nel suo diritto al rispetto del domicilio garantito dall’art. 8 della C.E.D.U., Il Tribunal Supremo respinse, infatti, le richieste della signora Lopez-Ostra, affermando che la decisione impugnata si rivelava in realtà pienamente conforma al dettato costituzionale in quanto nessun pubblico ufficiale aveva infatti fatto ingresso in casa della ricorrente né aveva attaccato la sua integrità fisica. Ad ogni modo, affermarono i Giudici spagnoli, la ricorrente era comunque libera di trasferirsi in altro luogo, più consono alle sue esigenze.

Similmente, anche la Corte Costituzionale di Spagna, innanzi alla quale la signora Lopez-Ostra aveva successivamente proposto un c.d. *recurso de amparo*, denunciando la violazione degli articoli 15¹⁷⁴, 18¹⁷⁵ e 19¹⁷⁶ della Carta Fondamentale spagnola (preposti rispettivamente alla tutela del diritto alla vita, alla tutela del diritto al domicilio ed alla vita privata, nonché alla libertà di scelta della residenza), dichiarò il ricorso inammissibile per manifesta infondatezza; in via preliminare, i giudici rilevarono come non fosse possibile analizzare nel fondamento l’effettiva violazione del diritto al rispetto della vita privata, poiché tale doglianza non era stata sollevata in precedenza dinanzi alle corti ordinarie. In particolare, la Corte affermò che la presenza di fumi e rumori non costituiva di per se stessa una violazione del diritto all’inviolabilità del domicilio; che il rifiuto da parte delle autorità comunali di ordinare la chiusura dello stabilimento non poteva in alcun modo essere qualificato come un trattamento degradante; e che, conseguenzialmente, né la vita né l’integrità fisica della ricorrente potevano dirsi essere

¹⁷⁴ Così recita l’articolo 15 della Costituzione spagnola: “*Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra*”.

²⁵ Così dispone l’articolo 18 della Costituzione Spagnola: “*1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. 2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en el sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito. 3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial. 4. La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.*”

¹⁷⁶ Afferma l’articolo 19 della Costituzione spagnola: “*Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la Ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos*”.

state poste in pericolo. Né, infine, il diritto a scegliere il luogo di residenza in piena libertà doveva giudicarsi violato, in quanto le autorità pubbliche non avevano imposto alla signora Lopez-Ostra di abbandonare la propria residenza e spostarsi altrove.

Esaurite le vie di ricorso interne, in data 14 maggio 1990 la signora si rivolse alla Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo sostenendo che il comportamento omissivo assunto dalle autorità comunali di Lorca costituiva una violazione del suo diritto al rispetto del domicilio, garantito dall'art. 8 della C.E.D.U. e che, inoltre, la situazione cui era stata sottoposta con la sua famiglia era configurabile come un trattamento inumano e degradante, sanzionato dall'art. 3 della medesima Convenzione.

La Commissione dichiarò, in data 8 luglio 1992, il ricorso ammissibile, esprimendo, inoltre all'unanimità, in un rapporto del 31 agosto 1993, il parere che nel caso specifico vi fosse stata un'effettiva violazione dell'art. 8 della C.E.D.U.¹⁷⁷, respingendo, tuttavia, l'asserita violazione anche dell'art. 3.

Il caso passò allora all'esame della Corte. il Governo spagnolo sollevò un'eccezione preliminare, sostenendo che la signora Lopez-Ostra non avesse effettivamente esaurito tutte le vie di ricorso interne disponibili, essendo possibile, seguendo la condotta assunta dalle cognate della ricorrente Lopez-Ostra, istituire un procedimento sia di tipo amministrativo sia di tipo penale, nei confronti, nella specie della società SACURSA, responsabile della costruzione dell'impianto.¹⁷⁸

¹⁷⁷ In un passaggio del citato Report della Commissione si legge: “[...] aux termes de l'article 8 de la Convention, un Etat ne doit pas seulement respecter mais aussi protéger effectivement les droits garantis par cette disposition. Cette disposition ne saurait d'ailleurs s'interpréter comme s'appliquant uniquement aux mesures directes prises par les autorités et portant atteinte à la vie privée et/ou domicile d'un individu. Elle peut couvrir aussi les intrusions indirectes, conséquences inévitables de mesures qui ne visent pas du tout des particuliers. Or, une pollution considérable peut affecter le bien-être physique d'un individu et des lors porter atteinte à sa vie privée ou le priver de la possibilité de jouir des agréments de son domicile.”

¹⁷⁸ Le due cognate della signora Lopez Ostra vivevano nello stesso edificio, situato a pochi metri di distanza dall'impianto incriminato ed avevano accusato numerosi disturbi alla salute. Le donne presentarono ricorso dinanzi alla Divisione Amministrativa dell'Alta Corte di Murcia, sostenendo che lo stabilimento della SACURSA operava in modo illegittimo. Nel settembre 1991 i giudici amministrativi, rilevando i disturbi causati dall'attività della fabbrica e l'assenza dei permessi richiesti dalla legge, ne ordinarono la chiusura fino all'ottenimento delle licenze previste. In seguito all'appello proposto dal consiglio comunale e dalla SACURSA, il caso era ancora pendente dinanzi alla Corte Suprema al momento della presentazione del ricorso da parte della signora Lopez Ostra. Le due cognate si rivolsero allora, il 13 novembre 1991, al giudice penale, lamentando una violazione dell'art. 347 del codice penale spagnolo, dove si condanna chi viola le norme a tutela dell'ambiente ad una detenzione fino a sei mesi o ad un'ammenda compresa tra le 50.000 ed 1.000.000 di pesetas. Esse si costituirono parti civili contro la SACURSA. Il giudice ordinò che venisse eseguita una serie di perizie, al fine di verificare la gravità dei disturbi causati dallo stabilimento e gli effetti sulla salute di coloro che vivevano nei pressi. Un primo rapporto del 13 ottobre 1992, stilato da un esperto dell'università di Murcia con un dottorato in chimica, stabilì che il solfuro di idrogeno, un gas incolore, solubile nell'acqua e con un caratteristico odore di uova marce, era stato rilevato in quantità eccedenti i livelli consentiti. Lo scarico di tale elemento nel fiume era considerato inaccettabile; tale risultato venne confermato da un successivo rapporto del 25 gennaio 1993. In un parere del 27 ottobre 1992, l'Istituto Tossicologico Nazionale affermò che i livelli di gas probabilmente eccedevano i limiti stabiliti, ma non presentavano comunque alcun pericolo serio per la

La Corte rigettò l'eccezione, sostenendo che la procedura seguita dalla signora Lopez-Ostra era in realtà un mezzo rapido ed adeguato per ottenere il risultato e che ella non era affatto obbligata ad instaurare anche il procedimento penale, potendo liberamente scegliere - tra i due procedimenti alternativi - quello più rapido e più idoneo alla realizzazione delle proprie aspettative, consistenti nella chiusura dello stabilimento.

Il Governo sollevò, allora, una seconda eccezione, già avanzata dinanzi alla Commissione: venne riconosciuto, cioè, che la signora Lopez-Ostra e gli altri residenti di Lorca avevano subito seri disturbi a causa dell'attività dello stabilimento, ma che ciò era durato solo fino al 9 settembre 1988, quando ne era stata ordinata la chiusura di una parte; dal febbraio 1992, inoltre, la famiglia Lopez-Ostra si era stabilita - a spese del comune - in un appartamento lontano dallo stabilimento successivamente in altra casa di sua proprietà. In ogni caso, la chiusura dello stabilimento nell'ottobre 1993 aveva rappresentato la fine definitiva di ogni disturbo.

La Corte respinse anche questa eccezione, poiché né il trasferimento in un altro appartamento né la chiusura dello stabilimento potevano alterare il fatto che la famiglia Lopez-Ostra era stata per anni costretta a subire i disturbi causati dallo stabilimento.

Nel merito, dopo aver preso visione dei rapporti e dei pareri medici presentati dalla parti in causa ed aver constatato l'esistenza di un effettivo pericolo per la salute delle persone che vivevano nei dintorni, la Corte esaminò le complesse questioni poste dall'applicazione dell'art. 8 della C.E.D.U. Infatti, mentre il primo paragrafo di suddetto articolo garantisce, come noto, in termini generali ed astratti il diritto alla riservatezza della vita privata e familiare dell'individuo, il secondo comma ammette quelle ingerenze della pubblica autorità che siano "*necessarie in una società democratica alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*".

salute delle persone che abitavano nella zona; successivamente, in un rapporto del 10 febbraio 1993, l'Istituto sostenne che non fosse possibile escludere che vivere per 24 ore al giorno nelle case vicine costituisse un rischio per la salute, perché le rilevazioni erano state fatte solo su un periodo di otto ore al giorno per 5 giorni alla settimana. In ultimo, l' Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza, cui era stato chiesto di presentare un'opinione, concluse, in un rapporto del 29 marzo 1993, che il livello di rumore prodotto dallo stabilimento non era superiore a quello presente in altre parti della città di Lorca. Il giudice ordinò, il 27 ottobre 1993, la chiusura dello stabilimento, ma la SACURSA propose appello contro tale decisione. Al momento del ricorso davanti alla Commissione, anche tale questione era ancora pendente presso le corti spagnole.

Al riguardo, i Giudici di Strasburgo sancirono, in primo luogo, l'importante massima per cui *“Naturally, severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health”*¹⁷⁹. La Corte riconobbe, quindi, esplicitamente l'esistenza di un nesso diretto tra la produzione di un serio danno ambientale e la possibile lesione di diritti fondamentali dell'individuo, sganciandolo, peraltro, dalla eventuale produzione anche di gravi conseguenze alla salute. Inoltre, sottolineò la sussistenza di un obbligo diretto per gli Stati di prendere tutte le misure necessarie per evitare violazioni delle disposizioni della Convenzione¹⁸⁰, potendosi, quanto all'articolo 8, ammettere compressioni del diritto alla vita privata e familiare soltanto in presenza delle superiori esigenze pubbliche sancite nel secondo comma di detto articolo.

La protezione dell'ambiente fu, pertanto, espressamente ritenuta parte integrante dei diritti fondamentali garantiti dall'articolo 8 e, in generale - come vedremo - dei diritti individuali contemplati dalla C.E.D.U., quale esigenza pubblicistica da tutelare in via prioritaria.

Anche nel decidere il caso Lopez-Ostra, la Corte di Strasburgo effettuò, inoltre, come nella su citata vertenza *Powell e Rayner contro Regno Unito*, una valutazione ponderata tra, da un lato, gli interessi del singolo reputatosi vittima di una condotta illegittima da parte delle autorità pubbliche e, dall'altro, gli interessi superiori dell'intera comunità presi in considerazione dal citato comma 2 del medesimo articolo 8¹⁸¹. I Giudici rilevarono come pur risultando evidente che l'impianto per il trattamenti dei rifiuti industriali rispondeva, almeno potenzialmente, ad un bisogno primario della comunità di Lorca, esso in pratica aveva generato livelli di inquinamento ambientale di tale

¹⁷⁹ Paragrafo 51 della sentenza Lopez-Ostra contro Spagna.

¹⁸⁰ Recita il paragrafo 56: *“At all events, the Court considers that in the present case, even supposing that the municipality did fulfil the functions assigned to it by domestic law (see paragraphs 27 and 28 above), it need only establish whether the national authorities took the measures necessary for protecting the applicant's right to respect for her home and for her private and family life under Article 8 (art. 8)”*.

¹⁸¹ Si legga al riguardo ancora il paragrafo 51: *“[...] Whether the question is analysed in terms of a positive duty on the State - to take the reasonable and appropriate measures to secure the applicant's right under paragraph 1 of Article 8 - , as the applicant wishes in her case, or in terms of an interference by a public authority to be justified in accordance with paragraph 2, the applicable principles are broadly similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, and in any case the state enjoys a certain margin of appreciation. Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from the first paragraph of the Article 8, in striking the required balance the aims mentioned in the second paragraph may be of a certain relevance”*.

gravità da arrecare seri disagi e problemi di salute ai danni della popolazione locale; e ciò, nella sostanziale indifferenza delle autorità cittadine che, pur a conoscenza di numerose prove della nocività dell'impianto, e nonostante l'assenza delle prescritte autorizzazioni amministrative ad operare, per anni non ne avevano impedito la totale chiusura.

Pertanto, diversamente dal caso *Powell e Rayner contro Regno Unito*, la Corte ritenne che il margine di discrezionalità riconosciuto ai soggetti pubblici nell'effettuazione dell'equo bilanciamento degli interessi in gioco, nella specie fosse stato ampiamente superato con conseguenziale necessità di giungere ad una condanna della Spagna per la violazione dell'articolo 8 della C.E.D.U.¹⁸².

Il giudizio si concluse, quindi, con la condanna del Governo spagnolo a versare alla signora Lopez-Ostra una somma di denaro determinata, in via equitativa, in 4.000.000 di pesetas, comprensiva sia del danno materiale dovuto alle spese sostenute dalla ricorrente a causa dei vari cambi di residenza, sia del pregiudizio morale risentito in seguito all'esposizione alle emissioni dell'impianto ed alla situazione di precarietà e disagio.

Un ulteriore significativo passo in avanti verso la protezione di interessi di natura ambientale si ebbe, nel 1998, con la sentenza *Guerra ed altri contro Italia*¹⁸³, in cui la Corte, ad esito di una complessa ed articolata vicenda, riaffermò la massima sancita nel precedente caso Lopez-Ostra contro Spagna, ritenendo che la presenza di un massiccio inquinamento ambientale potesse pregiudicare il benessere degli individui, impedendo di godere pienamente del proprio domicilio e, quindi, incidendo negativamente sulla vita privata e familiare, ancorché ciò non comporti necessariamente anche un grave pericolo per la salute (“*severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health*”¹⁸⁴).

¹⁸² Recita il paragrafo 51 della sentenza: “Having regard to the foregoing, and despite the margin of appreciation left to the respondent State, the Court considers that the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town’s economic well-being - that of having a waste-treatment plant - and the applicant’s effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life. There has accordingly been a violation of Article 8 (art. 8)”.

¹⁸³ *Guerra ed altri contro Italia*, Application n. 14967/89, Sentenza del 19 febbraio 1998.

¹⁸⁴ Così viene affermato al paragrafo 60 della sentenza *Guerra ed Altri contro Italia*.

Nel caso di specie, inoltre, i Giudici di Strasburgo ampliarono ulteriormente la portata dell'articolo 8 della Convenzione, includendovi anche uno specifico diritto del pubblico ad accedere e, soprattutto, a ricevere, adeguate informazioni relative ai rischi ambientali da parte delle competenti autorità pubbliche.

In particolare, la Corte ravvisò gli estremi sufficienti ad integrare una violazione dell'articolo 8 per ragioni ambientali nella mancata adozione da parte dello Stato convenuto in giudizio (l'Italia) di misure idonee ad informare adeguatamente la popolazione locale (i cittadini di Manfredonia, in Puglia) dei gravi rischi che correvano rimanendo a vivere in una località particolarmente esposta al pericolo di contaminazione ambientale, qualora fosse occorso un incidente ad un vicino stabilimento industriale (l'Enichem)¹⁸⁵.

I Giudici di Strasburgo reiterarono il principio per cui, ai sensi dell'articolo 8 della C.E.D.U., gli Stati sono tenuti non soltanto ad astenersi dal turbare il libero esercizio dei diritti ivi sanciti, ma, altresì, ad adottare quelle misure positive necessarie per garantire il rispetto della vita privata e familiare; cosicché, laddove tali posizioni giuridiche soggettive fossero concretamente pregiudicate da condizioni di oggettivo degrado ambientale, allo Stato coinvolto spetta il compito di predisporre tutte le misure idonee a porvi rimedio¹⁸⁶. E, per l'appunto, nel novero di tali misure sono da ricomprendere, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non solo quelle dirette a ridurre od eliminare i danni ambientali, ma anche quelle necessarie per informare gli individui potenzialmente interessati dall'inquinamento ambientale circa i rischi causati da attività industriali pericolose.

¹⁸⁵ Ancora al paragrafo 60 della sentenza Guerra ed Altri contro Italia si legge che: *"In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory. The Court holds, therefore, that the respondent State did not fulfil its obligation to secure the applicants' right to respect for their private and family life, in breach of Article 8 of the Convention. There has consequently been a violation of that provision"*

¹⁸⁶ Si leggano i paragrafi 57 e 58 della sentenza: *"57. [...] The direct effect of the toxic emissions on the applicants' right to respect for their private and family life means that Article 8 is applicable. [58]. The Court considers that Italy cannot be said to have "interfered" with the applicants' private or family life; they complained not of an act by the State but of its failure to act. However, although the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life (see the Airey v. Ireland judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, p. 17, § 32). In the present case it need only be ascertained whether the national authorities took the necessary steps to ensure effective protection of the applicants' right to respect for their private and family life as guaranteed by Article 8 (see the López Ostra v. Spain judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, p. 55, § 55).*

Pur se formalmente riferita alla tutela del solo diritto alla vita privata e familiare, la sentenza Guerra rappresenta un importante passo in avanti nella direzione del riconoscimento da parte della Corte di Strasburgo del diritto all'ambiente, contribuendo ad individuare uno degli aspetti centrali della dimensione c.d. procedurale di detto diritto, ovvero il diritto di accesso attivo e passivo alle informazioni ambientali.

La Corte decise nello specifico di ampliare la sfera di protezione dettata dall'articolo 8, stante l'acclarata incidenza negativa dei fenomeni di grave inquinamento ambientale sul pieno godimento di tale diritto umano, ritenendo, pertanto, configurabile una sua violazione anche laddove fossero riscontrati ostacoli al libero accesso alle informazioni ambientali, ovvero omissioni nella loro divulgazione da parte delle autorità pubbliche.

Significativamente, per tale via l'accesso alle informazioni ambientali divenne, quindi, oggetto di un diritto tutelato dalla C.E.D.U. non direttamente attraverso il (probabilmente) più naturale riferimento all'articolo 10 – che com'è noto prevede esplicitamente un generico “diritto di ricevere o comunicare informazioni” – bensì in via indiretta attraverso la sussunzione nello schema del diritto alla vita privata e familiare. L'articolo 8 della Convenzione si andava, quindi, imponendo, come si vedrà in seguito, quale disposizione privilegiata all'interno della quale fare rientrare le denunce alla Corte fondate a vario titolo su gravi episodi di inquinamento ambientale. Allo stesso tempo, coerentemente a quanto disposto dalla Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente Umano, si identificava nell'accesso alle informazioni ambientali uno dei fondamentali strumenti normativi per la difesa dell'ambiente, che si concreta in una necessaria preconditione per permettere - anche in via preventiva - ai singoli cittadini ed alle associazioni di contribuire efficacemente a tale sfida.

2.2.1. Segue: i casi Hatton contro Regno Unito e Kyrtatos contro Grecia.

Un'altra interessante applicazione dell'articolo 8 della C.E.D.U. resa per sanzionare fenomeni di rilevante inquinamento ambientale – e segnatamente di inquinamento acustico – si ebbe con la decisione resa dalla Terza Sezione della Camera della Corte nel caso *Hatton ed Altri contro Regno Unito*¹⁸⁷, in cui gruppo di residenti nelle vicinanze dell'aeroporto londinese di Heatrow denunciarono, per l'appunto, una violazione da parte del Regno Unito dell'articolo 8 in ragione dell'asserita lesione del

¹⁸⁷ Application n. 36022/97, ECHR 2003 – VIII. Sentenza dell'8 luglio 2003.

proprio diritto al rispetto della vita privata e familiare dovuta al considerevole aumento del livello di inquinamento acustico da essi patito a causa dei voli notturni da e verso tale aeroporto, divenuti consentiti a seguito dell'introduzione, nel 1993, di nuove disposizioni regolamentari.

In tale pronuncia i Giudici di Strasburgo, oltre a richiamare e confermare le citate massime di cui ai precedenti casi *Lopez-Ostra contro Spagna* e *Guerra contro Italia* - confermando, quindi, che la presenza di un serio inquinamento ambientale possa condurre, di per sé, alla violazione dei diritti fondamentali garantiti dall'articolo 8 della Convenzione e che gli Stati hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad evitare il verificarsi di tali lesioni - si soffermarono, altresì, sulle condizioni per valutare la legittimità dell'ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti tutelati dal medesimo articolo 8.

Portando a maturazione le argomentazioni sull'inquinamento acustico svolte durante la trattazione del caso *Powell e Rayner contro Regno Unito*, la Corte ritenne che anche nel caso Hatton, pur con le proprie specificità, fosse applicabile il principio dell'equo bilanciamento tra i diritti dei singoli e gli interessi della comunità ed il criterio del margine di apprezzamento concesso agli Stati nel determinare le misure da adottare per garantire il rispetto del dettato della Convenzione. Se, però, il *modus operandi* fu analogo a quello adottato con la sentenza *Powell e Rayner*, le conclusioni cui giunse la Terza Sezione della Camera furono diametralmente opposte. Essa, infatti, ritenne che per valutare il rispetto dell'equo bilanciamento occorresse valutare ogni elemento concreto della situazione materiale e che ogniquale volta fosse coinvolta la tutela ambientale il semplice riferimento al benessere economico degli Stati non potesse essere autonomamente sufficiente a permettere la limitazione dei diritti dei singoli¹⁸⁸.

Inoltre, dalle prove raccolte nel corso del processo, risultò evidente che l'aumento del rumore notturno fosse fonte di notevoli disturbi al sonno della popolazione residente

¹⁸⁸ Par. 97: "The Court would, however, underline that in striking the required balance, States must have regard to the whole range of material considerations. Further, in the particularly sensitive field of environmental protection, mere reference to the economic well-being of the country is not sufficient to outweigh the rights of others. The Court recalls that in the above-mentioned *Lopez Ostra v. Spain* case, and notwithstanding the undoubted economic interest for the national economy of the tanneries concerned, the Court looked in considerable detail at "whether the national authorities took the measures necessary for protecting the applicant's right to respect for her home and for her private and family life ..." (judgment of 9 December 1994, p. 55, § 55). It considers that States are required to minimise, as far as possible, the interference with these rights, by trying to find alternative solutions and by generally seeking to achieve their aims in the least onerous way as regards human rights. In order to do that, a proper and complete investigation and study with the aim of finding the best possible solution which will, in reality, strike the right balance should precede the relevant project."

nelle zone limitrofe l'aeroporto e che le autorità pubbliche britanniche avevano adottato la normativa del 1993 senza effettuare adeguati studi in proposito. Nella stessa direzione emerse l'assenza di studi pubblici ed attendibili che dimostrassero la reale portata economica dell'incremento dei voli tra le ore 4 e le ore 7 del mattino sull'economia nazionale britannica¹⁸⁹ e vennero, inoltre, giudicate insufficienti le misure adottate dalle autorità locali per limitare il livello di inquinamento acustico¹⁹⁰.

La Corte concluse, quindi, per la violazione del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio dei ricorrenti da parte del Regno Unito¹⁹¹.

Occorre, altresì, sottolineare che nella vicenda specifica i ricorrenti denunciarono anche una violazione dell'articolo 13 della Convenzione, sostenendo che la legislazione inglese in materia di aviazione civile non consentisse loro un effettivo rimedio giudiziario: in particolare, si riferivano alla sezione 76 del *Civil Action Act* del 1982, già oggetto di contestazione nel caso *Powell e Rayner*. Anche sul punto la Corte accolse il ricorso, ritenendo che gli strumenti di rimedio previsti dal Regno Unito non fossero idonei a soddisfare i requisiti previsti dall'art. 13 della C.E.D.U.¹⁹².

¹⁸⁹ Par. 101 e 102: “It is true that a measure of further information as to the economic effects of night flights has now been assembled. In particular, BATA commissioned the Coopers & Lybrand report of July 1999 into the economic costs of night flying. This information, however, came too late to be considered in the process leading up to the 1993 Scheme (as reviewed in 1995). The Government acknowledged in the November 1998 Consultation Paper that no attempt was made to quantify the aviation and economic benefits in monetary terms (paragraph 53 above). [102]. The Court concludes from the above that whilst it is, at the very least, likely that night flights contribute to a certain extent to the national economy as a whole, the importance of that contribution has never been assessed critically, whether by the Government directly or by independent research on their behalf.”

¹⁹⁰ Par. 106: “However, the Court does not accept that these modest steps at improving the night noise climate are capable of constituting “the measures necessary” to protect the applicants’ position. In particular, in the absence of any serious attempt to evaluate the extent or impact of the interferences with the applicants’ sleep patterns, and generally in the absence of a prior specific and complete study with the aim of finding the least onerous solution as regards human rights, it is not possible to agree that in weighing the interferences against the economic interest of the country – which itself had not been quantified – the Government struck the right balance in setting up the 1993 Scheme.”

¹⁹¹ Par. 161: “Having regard to the foregoing, and despite the margin of appreciation left to the respondent State, the Court considers that in implementing the 1993 scheme the State failed to strike a fair balance between the United Kingdom’s economic well-being and the applicants’ effective enjoyment of their right to respect for their homes and their private and family lives. There has accordingly been a violation of Article 8.”

¹⁹² Parr. 115 e 116: “The Court notes that [...] it is clear that the scope of review by the domestic courts was limited to the classic English public law concepts, such as irrationality, unlawfulness and patent unreasonableness, and did not allow consideration of whether the increase in night flights under the 1993 scheme represented a justifiable limitation on their right to respect for the private and family lives or the homes of those who live in the vicinity of Heathrow airport [116]. In these circumstances, the Court considers that the scope of review by the domestic courts in the present case was not sufficient to comply with Article 13. There has therefore been a violation of Article 13 of the Convention”.

Le conclusioni della Terza Sezione della Camera, che – come si è visto – mostravano particolare attenzione alle esigenze di protezione ambientale¹⁹³, vennero, tuttavia, ribaltate dalla successiva sentenza della Grande Camera¹⁹⁴, a cui era stata devoluta la cognizione del ricorso a seguito del rinvio chiesto dal Governo del Regno Unito.

Nel rivalutare l'asserita violazione dell'articolo 8 da parte del Regno Unito, partirono dalla premessa che “There is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8”. Mediante l'adozione di un canone interpretativo particolarmente attento al dato formale, i Giudici della Grande Camera si preoccuparono, quindi, innanzitutto di circoscrivere – e di fatto limitare – i margini entro i quali la tutela dell'ambiente potesse trovare ingresso nelle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In secondo luogo, la Corte, senza, peraltro, ripudiare le massime pronunciate nelle precedenti vicende in cui erano state ritenute sussistenti violazioni dell'articolo 8 della C.E.D.U. da parte di Stati (e, segnatamente, proprio le massime *Lopez-Ostra contro Spagna* e *Guerra contro Italia*) fece riferimento ad un ulteriore criterio, dalla portata quantomeno ambigua, nella cui ottica valutare l'eventuale fondatezza dei ricorsi ai sensi dell'articolo 8 per ragioni di inquinamento ambientale. In un importante, quanto criticato, passaggio, infatti, la Corte puntualizzò che le precedenti sentenze che avevano, per l'appunto, accertato una violazione della Convenzione per lesioni all'ambiente, fossero scaturite da episodi di flagrante violazione delle normative interne dei singoli Stati, circostanza che, invece, era del tutto assente nel caso *Hatton*, in cui le ricorrenti non avevano mai contestato la conformità della normativa contestata con le disposizioni dell'ordinamento inglese.

Senza chiarire se con tale inciso avessero voluto escludere *tout court* la possibilità di intentare ricorsi ambientali in presenza di condotte legittime da parte degli Stati, ovvero soltanto offrire un parametro interpretativo dell'articolo in questione, la Grande Camera

¹⁹³ Soprattutto, si ripete, nel passaggio della sentenza in cui si sottolinea che nel settore della protezione ambientale i diritti dei singoli non possono essere sacrificati in nome del mero richiamo a ragioni di benessere economico del Paese, dovendosi valutare con attenzione tutte le componenti della situazione sotto esame. (Par. 97: “*The Court would, however, underline that in striking the required balance, States must have regard to the whole range of material considerations. Further, in the particularly sensitive field of environmental protection, mere reference to the economic well-being of the country is not sufficient to outweigh the rights of others*”).

¹⁹⁴ Sentenza dell' 8 luglio 2003, ECHR 2003-VIII.

si concentrò successivamente sul vaglio del noto margine di discrezionalità riconosciuto dall'articolo 8 agli Stati nell'effettuare il bilanciamento tra gli interessi generali e quelli dei singoli; ed a tal proposito, pur riconoscendo che la protezione ambientale dovesse essere un parametro cui ancorare detta valutazione, sostenne che la Corte nella sua attività di controllo non potesse adottare verso i c.d. diritti umani ambientali un trattamento di particolare favore¹⁹⁵. Nel caso specifico la Corte ritenne, quindi, con una decisione diffusamente criticata¹⁹⁶, che dalle risultanze emerse nel corso del giudizio la valutazione delle autorità pubbliche fosse stata condotta nel rispetto del margine di discrezionalità ad esse riconosciuto, nell'equo bilanciamento degli interessi contrapposti.

In particolare, nel fondare la propria sentenza i Giudici considerarono, da un lato, scarsamente provati i danni asseritamente patiti dai ricorrenti, mentre, dall'altro, ritennero che la presenza dei voli notturni giovasse in modo rilevante all'economia generale inglese¹⁹⁷. Nell'argomentare le ragioni che li avevano spinti ad applicare il "fair balance test" con particolare favore verso le tesi governative, i Giudici di Strasburgo ritennero, poi, che le autorità inglesi avessero adottato numerose ed adeguate misure volte a mitigare gli effetti negativi del rumore generato dal rombo degli aerei, sottolineando, altresì, che la parte di popolazione locale maggiormente colpita dai

¹⁹⁵ Par. 122. [...] "It would not be appropriate for the Court to adopt a special approach in this respect by reference to a special status of environmental human rights".

¹⁹⁶ Cfr.: D. MARCUS, "The Normative Development of Socioeconomic Rights Through Supranational Adjudication", in *The Stanford Journal of International Law*, 53, pp. 42 e ss. (2006); D. HART "Environmental Rights and the Public Interest: *Hatton v. United Kingdom/Dennis v. Ministry of Defence*". Articolo pubblicato online al sito: www.humanrights.org.uk/860.

¹⁹⁷ Par. 126: "As to the economic interests which conflict with the desirability of limiting or halting night flights in pursuance of the above aims, the Court considers it reasonable to assume that those flights contribute at least to a certain extent to the general economy. The Government have produced to the Court reports on the results of a series of inquiries on the economic value of night flights, carried out both before and after the 1993 Scheme. Even though there are no specific indications about the economic cost of eliminating specific night flights, it is possible to infer from those studies that there is a link between flight connections in general and night flights. In particular, the Government claim that some flights from Far-East destinations to London could arrive only by departing very late at night, giving rise to serious passenger discomfort and a consequent loss of competitiveness. One can readily accept that there is an economic interest in maintaining a full service to London from distant airports, and it is difficult, if not impossible, to draw a clear line between the interests of the aviation industry and the economic interests of the country as a whole. However, airlines are not permitted to operate at will, as substantial limitations are put on their freedom to operate, including the night restrictions which apply at Heathrow. The Court would note here that the 1993 Scheme which was eventually put in place was stricter than that envisaged in the 1993 Consultation Paper, as even the quietest aircraft were included in the quota count system. The Government have in addition resisted calls for a shorter night quota period, or for the lifting of night restrictions. The Court also notes subsequent modifications to the system involving further limitations for the operators, including, inter alia, the addition of an overall maximum number of permitted aircraft movements [...] and reduction of the available quota count points [...]".

fenomeni di inquinamento acustico avrebbe, comunque, potuto trasferirsi altrove senza esborsi economici¹⁹⁸.

Relativamente alla denunciata violazione degli obblighi procedurali, la Corte, dopo avere riconosciuto che la programmazione di decisioni amministrative complesse e suscettibili di avere notevoli ripercussioni di natura economica ed ambientale dovesse, in effetti, includere la preparazione di studi che consentissero di stabilire un bilanciamento adeguato degli interessi a confronto, ritenne, tuttavia, che per l'adozione di tali decisioni non fossero necessari studi particolarmente approfonditi, fondati su dati precisi ed empiricamente valutabili per ognuno degli aspetti da considerare¹⁹⁹. In tal senso, venne, pertanto, ritenuta sufficiente la mera predisposizione di *report* di monitoraggio degli effetti dei voli sulla popolazione locale da parte delle autorità pubbliche.

La pronuncia della Grande Camera nel caso *Hatton*, che ha comunque rappresentato una battuta d'arresto nel processo di riconoscimento per via giurisprudenziale del diritto fondamentale ad un ambiente salubre, non può, tuttavia, non essere analizzata nella sua interezza e, quindi, prestando la dovuta attenzione all'importante opinione dissenziente sottoscritta congiuntamente da ben cinque membri del collegio giudicante.

In particolare, i Giudici Costa, Ress, Steiner, Turmen e Zupanic, rappresentarono come nel campo dei diritti umani ambientali sia la Commissione, sia la Corte abbiano progressivamente sviluppato una giurisprudenza che ha di fatto ricompreso tra i diritti tutelati dall'articolo 8 della Convenzione anche il diritto ad un ambiente salubre²⁰⁰. A tal

¹⁹⁸ Par. 127: “A further relevant factor in assessing whether the right balance has been struck is the availability of measures to mitigate the effects of aircraft noise generally, including night noise. A number of measures are referred to above (see paragraph 74). The Court also notes that the applicants do not contest the substance of the Government's claim that house prices in the areas in which they live have not been adversely affected by the night noise. The Court considers it reasonable, in determining the impact of a general policy on individuals in a particular area, to take into account the individuals' ability to leave the area. Where a limited number of people in an area (2 to 3% of the affected population, according to the 1992 sleep study) are particularly affected by a general measure, the fact that they can, if they choose, move elsewhere without financial loss must be significant to the overall reasonableness of the general measure”.

¹⁹⁹ Par. 128: “On the procedural aspect of the case, the Court notes that a governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy such as in the present case must necessarily involve appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake. However, this does not mean that decisions can only be taken if comprehensive and measurable data are available in relation to each and every aspect of the matter to be decided. In this respect it is relevant that the authorities have consistently monitored the situation [...]”

²⁰⁰ Par. 2 della Joint Dissenting Opinion: “[...] In the field of environmental human rights, which was practically unknown in 1950, the Commission and the Court have increasingly taken the view that Article 8 embraces the right to a healthy environment, and therefore to protection against pollution and nuisances caused by harmful chemicals, offensive smells, agents which precipitate respiratory ailments, noise and so on.”

proposito, essi citarono dapprima i casi *Arrondelle*, *Baggs* e *Powell Rayner*, sottolineando come in tali controversie vi fosse stata una comune valutazione di ammissibilità delle denunce di violazione dell'articolo 8 per ragioni ambientali, anche se poi in concreto esse non sfociarono - per il raggiungimento di accordi o per aspetti formali - in un'espressa condanna degli Stati coinvolti; laddove, invece, nei successivi casi *Lopez-Ostra* e *Guerra* la Corte riconobbe all'unanimità che l'articolo 8 della C.E.D.U. garantisse anche il diritto ad un ambiente salubre²⁰¹.

Del resto, fu sottolineato, lo stretto legame tra i diritti umani e l'ambiente - del tutto ignorato all'epoca dell'approvazione della C.E.D.U. nel 1950 - è oggetto di attenzione sempre maggiore in Europa e nel mondo essendo stato altresì espressamente riconosciuto in importanti strumenti internazionali, nelle Costituzioni di numerosi Stati e nelle pronunce dei loro massimi organi giudiziari, nonché nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea²⁰².

Pertanto, i Giudici dissenzienti stigmatizzarono la decisione della Grande Camera ritenendola un'involuzione rispetto a dette pronunce, proprio a causa dell'ingiustificata

²⁰¹ Parr. 3 e 4 della Joint Dissenting Opinion : “*In previous cases concerning protection against aircraft noise the Commission did not hesitate to rule that Article 8 was applicable and declared complaints of a violation of that provision admissible – in Arrondelle and Baggs, for example. In Arrondelle v. the United Kingdom [...] the applicant's house was just over one and a half kilometres from the end of the runway at Gatwick Airport. In Baggs v. the United Kingdom [...] the applicant's property was 400 metres away from the south runway of Heathrow Airport. These two applications, which were declared admissible, ended with friendly settlements. While that does not mean that there was a violation of the Convention, it does show that the respondent Government accepted at that time that there was a real problem. And it was for purely technical reasons that the Court itself, in Powell and Rayner v. the United Kingdom [...], which also concerned flights in and out of Heathrow, refused to look into the Article 8 issue. [4] The Court has given clear confirmation that Article 8 of the Convention guarantees the right to a healthy environment: it found violations of Article 8, on both occasions unanimously, in López Ostra v. Spain [...] and Guerra and Others v. Italy [...]. The first of those cases concerned nuisances (smells, noise and fumes) caused by a waste-water treatment plant close to the applicant's home which had affected her daughter's health. The other concerned harmful emissions from a chemical works which presented serious risks to the applicants, who lived in a nearby municipality.*”

²⁰² Par. 1 della Joint Dissenting Opinion: “*It is true that the original text of the Convention does not yet disclose an awareness of the need for the protection of environmental human rights. [...] Historically, however, environmental considerations are by no means unknown to our unbroken and common legal tradition whilst, thirty-one years ago, the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment stated as its first principle “... Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of quality that permits a life of dignity and well-being .. The European Union's Charter of Fundamental Rights (even though it does not at present have binding legal force) provides an interesting illustration of the point. Article 37 of the Charter provides: ‘A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development’. These recommendations show clearly that the member States of the European Union want a high level of protection and better protection, and expect the Union to develop policies aimed at those objectives. On a broader plane the Kyoto Protocol makes it patent that the question of environmental pollution is a supra-national one, as it knows no respect for the boundaries of national sovereignty. This makes it an issue par excellence for international law – and a fortiori for international jurisdiction. In the meanwhile, many supreme and constitutional courts have invoked constitutional vindication of various aspects of environmental protection – on these precise grounds. We believe that this concern for environmental protection shares common ground with the general concern for human rights.*”

netta prevalenza accordata agli interessi economici rispetto a quelli dei singoli colpiti nel godimento delle loro prerogative da gravi fenomeni di inquinamento ambientale. Un'interpretazione delle disposizioni della Convenzione orientata in modo conforme al criterio ripetutamente confermato dalla Corte medesima per cui "*The Convention is a living instrument, to be interpreted in the light of present-day conditions*", avrebbe, invero, dovuto indurre il Collegio della Grande Camera a confermare la prima decisione di condanna del Regno Unito ai sensi dell'articolo 8, riconoscendo una violazione del diritto dei ricorrenti a godere di un ambiente salubre²⁰³.

Sostanzialmente sulla linea del caso *Hatton* è, poi, il caso *Kyrtatos contro Grecia*²⁰⁴, reso a distanza di pochi mesi dal primo.

Anche in tale vicenda, infatti, la Corte (Prima Sezione della Camera) non accolse il ricorso presentato da un gruppo di abitanti dell'Isola greca di Tinos, area protetta e dimora di un cospicuo numero di specie animali protette, nella parte in cui ritenevano di avere subito una lesione dei diritti loro garantiti dall'articolo 8 della C.E.D.U., a causa della costruzione illegittima di un vasto complesso edilizio dal devastante impatto ambientale.

I Giudici di Strasburgo²⁰⁵, adottando un approccio particolarmente restrittivo, ritennero che la denuncia non potesse trovare accoglimento in quanto i ricorrenti non avevano dimostrato di essere stati personalmente e direttamente colpiti dagli effetti dell'avvenuto danno ambientale, cosicché non poteva dirsi integrato il requisito della qualità di vittima dell'illecito, necessario al fine di potersi ritenere violato un diritto individuale sancito dalla Convenzione²⁰⁶. La Corte ribadì, quindi, che nessuna disposizione della C.E.D.U. prevede una specifica disciplina volta alla protezione dell'ambiente *ex se*²⁰⁷ e che, in assenza di prove specifiche attestanti una violazione dei

²⁰³ Par. 2 della Joint Dissenting Opinion: "[...] *As the Court has often underlined: "The Convention is a living instrument, to be interpreted in the light of present-day conditions[...]"*".

²⁰⁴ Application n. 41666/98, Sentenza del 22 maggio 2003.

²⁰⁵ Che pure accolsero il ricorso sotto il profilo della violazione dell'articolo 6, stante l'inerzia del Governo greco a dare esecuzione alle sentenze amministrative delle autorità locali, e l'eccessiva durata dei processi ivi incardinati.

²⁰⁶ Par. 52: "*Yet the crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded by paragraph 1 of Article 8 is the existence of a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment [...]"*.

²⁰⁷ Par. 52: "*[...] Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such; to that effect, other international instruments and domestic legislation are more pertinent in dealing with this particular aspect"*.

diritti individuali, nessuna tutela poteva essere accordata sulla base dell'articolo 8, richiedendosi la prova di uno stretto collegamento tra il danno ambientale e l'asserita lesione dei diritti umani. Non fu, in particolare, ritenuta sufficiente al fine di ottenere l'invocata tutela, la prova che l'intervento edilizio illegittimo avesse cagionato un grave danno a talune specie animali, non potendosi ritenere che l'alterazione delle condizioni della vita animale costituisse una violazione dei diritti umani fondamentali²⁰⁸.

Tuttavia, un altro elemento che accomuna gli ultimi due casi in analisi è la ferma opinione dissenziente espressa da alcuni membri dei rispettivi Collegi giudicanti.

Nel giudizio *Kyrtatos* spicca in particolare la presa di posizione del Giudice italiano Zagrebelsky, a parere del quale nella vicenda in esame non poteva negarsi che la illegittima realizzazione del complesso edilizio avesse causato una grave alterazione ambientale del luogo di residenza dei ricorrenti – come ammesso, in via ipotetica anche dalla maggioranza dei giudicanti – tale da causare un'apprezzabile diminuzione della loro qualità della vita²⁰⁹; ed a maggior ragione quando, come nel caso in esame, lo Stato chiamato in causa non ha alcuna legittimazione ad interferire in alcun modo con la vita privata e familiare dei ricorrenti, essendo stata provata una violazione della normativa interna da parte delle stesse autorità pubbliche²¹⁰.

Del resto, se pure è vero – sostenne Zagrebelsky – che la Convenzione non fa cenno alcuno all'ambiente, è altresì indubbio che il degrado ambientale possa condurre alla violazione dei diritti fondamentali da essa postulati²¹¹. Inoltre, la crescente e diffusa

²⁰⁸ Par. 53: “*In the present case, even assuming that the environment has been severely damaged by the urban development of the area, the applicants have not brought forward any convincing arguments showing that the alleged damage to the birds and other protected species living in the swamp was of such a nature as to directly affect their own rights under Article 8 § 1 of the Convention. [...] To conclude, the Court cannot accept that the interference with the conditions of animal life in the swamp constitutes an attack on the private or family life of the applicants.*”

²⁰⁹ Parr. 3 e 4 dell'opinione parzialmente dissenziente del Giudice Zagrebelsky: “*In the present case it is clear that there was a deterioration in the quality of the environment in which the applicants' house was situated. In particular, it is indisputable that the new urban development has caused damage to the habitat of the fauna which made the swamp area next to the applicants' property near the coast of Ayios Yiannis, exceptionally interesting and agreeable. In my view, it could hardly be said that the deterioration of the environment did not lead to a corresponding deterioration in the quality of the applicants' life [...]*”

²¹⁰ Par. 7: “[...] *[A]n interference will contravene Article 8 unless it is 'in accordance with the law', pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 and is 'necessary in a democratic society' in order to achieve them.[...]*”

²¹¹ Par. 2: “*There is no doubt that the environment is not protected as such by the Convention. But at the same time there is no doubt that a degradation of the environment could amount to a violation of a specific right recognised by the Convention (Powell and Rayner v. the United Kingdom, [...] López Ostra v. Spain [...] Guerra v. Italy, [...]).*”

consapevolezza della necessità di tutelare l'ambiente avrebbe dovuto indurre la Corte ad interpretare la Convenzione in modo attento alle esigenze attuali, considerando, quindi, con particolare riguardo l'impatto che il degrado ambientale ha sulla vita di ogni individuo: “*Such an approach would be perfectly in line with the dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention that the Court currently adopts in many fields*²¹²”.

2.2.2. Segue: i casi Fadeyeva contro Russia e Giacomelli contro Italia.

Se le sentenze rese nei ricorsi *Hatton* e *Kyrtatos* avevano alimentato i dubbi di chi riteneva esaurita la spinta innovatrice della Corte di Strasburgo sulla strada del riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre quale corollario dell'art. 8 della C.E.D.U., il successivo caso *Fadeyeva contro Russia*²¹³, relega le due precedenti sentenze alla stregua di meri incidenti di percorso.

La vicenda riguardava una cittadina russa (Nadezhda M. Fadeyeva) residente in prossimità di una delle principale acciaierie russe (Severstal), all'interno di una zona altamente inquinata che per le elevate condizioni di pericolosità per la salute pubblica era stata, sin dal 1965, oggetto di un provvedimento cautelare delle locali autorità. Queste avevano, infatti, disposto la creazione di una *sanitary security zone* ampia ben 5.000 metri destinata a separare l'acciaieria della vicina città di Cherepovets e nel cui perimetro non avrebbero dovuto esserci residenti. Nella realtà, però, la gran parte degli oltre 60.000 dipendenti dello stabilimento vivevano come affittuari a lungo termine in edifici di proprietà della stessa acciaieria, situati a meno di un chilometro di distanza. Per tali ragioni, già nel 1974 un decreto del Consiglio dei Ministri dell'allora Repubblica Socialista Sovietica, impose al Ministero dell'Industria di riallocare gran parte dei residenti della *security sanitary zone* fuori da tale area.

²¹² Par. 6: “[...] It is true that the importance of the quality of the environment and the growing awareness of that issue cannot lead the Court to go beyond the scope of the Convention. But these factors should induce it to recognise the growing importance of environmental deterioration on people's lives. Such an approach would be perfectly in line with the dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention that the Court currently adopts in many fields.”

²¹³ Application n. 55723/00. Sentenza del 9 giugno 2005. Sentenza massimata da R GILES-CARNERO in *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence, cit.*, 2006 (II), pagg. 1270 e ss.

Nessun seguito fu, tuttavia, dato a tale Decreto cosicché la situazione rimase di fatto invariata per oltre vent'anni (ed anzi nel 1992 l'area considerata a rischio venne rimpicciolita).

Nel 1995 la Sig.ra Fadeyeva propose, quindi, un'azione giudiziaria denunciando le illegittime emissioni prodotte dall'acciaieria e l'applicazione del decreto del 1974, chiedendo il trasferimento della propria dimora a spese dello Stato fuori dalla zona a rischio.

Nel 1996 la Corte locale accolse il ricorso, riconoscendo il superamento dei limiti massimi consentiti di emissioni inquinanti, nonché l'inadempimento delle autorità pubbliche, limitandosi, però, a sancire che la ricorrente aveva diritto ad essere inserita in una "lista prioritaria" dei soggetti che dovevano essere trasferiti altrove.

In seguito, il Governo locale non diede esatta esecuzione alla sentenza in quanto, lungi dal riconoscere alla Fadeyeva una posizione privilegiata nell'assegnazione delle case, la inserì in una lista generale in posizione tale da rendere praticamente impossibile l'attribuzione. I successivi giudizi avviati contro la locale municipalità per ottenere l'immediata esecuzione del precedente giudicato, vennero sistematicamente respinti dalle Corti competenti adducendo l'inesistenza di una lista privilegiata di assegnatari.

La Fadeyeva propose, quindi, ricorso innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo denunciando la mancata protezione da parte della Russia dei diritti contemplati dall'articolo 8, in ragione dei gravi danni alla propria salute derivanti dai fenomeni di inquinamento ambientale cui era stata esposta per anni, prodotti dalla vicina acciaieria.

La Corte accolse il ricorso assumendo che, sebbene sin dal 1993 la Severstal fosse stata privatizzata e quindi le violazioni della pertinente normativa ambientale non potevano essere attribuite allo Stato, nondimeno la Russia non aveva posto in essere quelle azioni positive idonee ad evitare la lesione dei diritti fondamentali di cui all'art. 8. In particolare, partendo dalla premessa che furono le autorità statali ad autorizzare la costruzione e l'avvio dell'acciaieria nel mezzo di una zona densamente popolata, la Corte ritenne che lo Stato sarebbe comunque dovuto intervenire per garantire il rispetto della zona di sicurezza, condizione questa reputata essenziale per potere tollerare il continuamento delle attività dell'acciaieria: in mancanza di tale presupposto – aggiunse la Corte – lo stabilimento doveva essere necessariamente chiuso, ovvero ampiamente

ristrutturato²¹⁴. Tuttavia, nonostante il chiaro elevato livello di pericolosità delle emissioni prodotte dalla Severstal, la Russia non aveva dimostrato di avere concretamente adottato misure efficaci volta a regolamentare l'attività dell'acciaieria²¹⁵. Né, a parere dei Giudici, venne prestata la giusta attenzione alle reali necessità della numerosa collettività residente nei pressi della Severstal, cosicché, nel complesso, non poteva dirsi realizzato quell'equo bilanciamento degli interessi contrapposti che, per consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, può legittimare un'interferenza dello Stato nel libero godimento dei diritti sanciti nell'articolo 8²¹⁶. Per tali ragioni, la Russia fu ritenuta responsabile della violazione della disposizione in parola.

La sentenza Fadeyeva è di particolare interesse in quanto prova, pur con esiti discutibili, a chiarire la portata di alcune ambigue precedenti affermazioni rese dalla Corte, soprattutto nel caso *Hatton*, ed offre nuovi spunti interpretativi circa i requisiti necessari per una corretta impostazione dei ricorsi in cui si denuncia la violazione dell'articolo 8 della C.E.D.U. per ragioni connesse alla tutela ambientale.

In primo luogo essa enuclea espressamente una serie di “principi generali” – parametri di diritto di creazione giurisprudenziale – ai quali fare riferimento ogniqualvolta si denunci una lesione dell'articolo 8 per ragioni ambientali²¹⁷, fra l'altro sancendo che²¹⁸ “per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 8, le denunce di danno ambientale

²¹⁴ Par. 116: “[...] [I]n order to ensure that a large undertaking of this type remains in operation, Russian legislation, as a compromise solution, has provided for the creation of a buffer zone around the undertaking's premises in which pollution may officially exceed safe levels. Therefore, the existence of such a zone is a condition sine qua non for the operation of an environmentally hazardous undertaking – otherwise it must be closed down or significantly restructured”.

²¹⁵ Par. 129 “[...] The Government referred to a number of studies carried out in order to assess the environmental situation around the Cherepovets steel plant. However, the Government have failed to produce these documents or to explain how they influenced policy in respect of the plant, particularly the conditions attached to the plant's operating permit.”; Par. 130: “[...] Since the toxic emissions from this plant exceeded the safe limits established by the domestic legislation and might endanger the health of those living nearby, the State established through legislation that a certain area around the plant should be free of any dwelling. However, these legislative measures were not implemented in practice.”

²¹⁶ Par. 134: “*The Court concludes that, despite the wide margin of appreciation left to the respondent State, it has failed to strike a fair balance between the interests of the community and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private life. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention.*”

²¹⁷ Si vedano i Parr. 68 e 69.

²¹⁸ Par. 70. “[I]n order to fall within the scope of Article 8, complaints relating to environmental nuisances have to show, firstly, that there was an actual interference with the applicant's private sphere, and, secondly, that a level of severity was attained [...]”.

devono evidenziare una concreta e grave interferenza nel godimento del diritto alla vita privata del ricorrente”.

La Corte, inoltre, chiarì che ai sensi del medesimo articolo 8, secondo comma, ingerenze dirette da parte dello Stato nel libero godimento del diritto dei singoli al rispetto della vita privata e familiare non sono ammissibili se non sono conformi a legge²¹⁹. Tuttavia, qualora il rispetto dei su citati diritti richieda una condotta positiva da parte dello Stato, la scelta delle misure più idonee allo scopo dovrà essere rimessa alla discrezionalità dello Stato medesimo (fermo restando il successivo, eventuale, vaglio della Corte), potendo, in principio, anche comportare la non osservanza di alcune disposizioni interne dell’ordinamento coinvolto²²⁰. Ciò posto, la Corte affermò che “domestic legality should be approached not as a separate and conclusive test, but rather as one of many aspects which should be taken into account in assessing in assessing whether the State has struck a “fair balance” in accordance with Article 8 § 2²²¹”. La legalità interna rappresenta, quindi, non un autonomo e decisivo test alla cui stregua valutare la fondatezza del ricorso, bensì uno dei numerosi elementi che la Corte è tenuta ad esaminare caso per caso nell’affrontare ogni singola fattispecie.

Sotto altro profilo, occorre evidenziare come nel caso in esame la Corte abbia interpretato il primo dei due su menzionati “principi generali”, in modo sufficientemente elastico, ammorbidendo la posizione particolarmente rigida adottata nel precedente caso *Kyrtatos*. Mentre, infatti, in quest’ultima vicenda la Corte aveva ritenuto necessario che il ricorrente provasse in modo specifico ed oltre ogni ragionevole dubbio il nesso causale tra il danno asseritamente patito ai propri diritti fondamentali ed i fenomeni di degrado ambientale, nel caso *Fadeyeva* la conclusione dei Giudici di Strasburgo appare ben diversa: essi pur ritenendo i documenti depositati dalla ricorrente in giudizio inidonei a provare la riconducibilità del danno subito alle

²¹⁹ Par. 95: “Direct interference by the State with the exercise of Article 8 rights will not be compatible with paragraph 2 unless it is ‘in accordance with the law’. The breach of domestic law in these cases would necessarily lead to a finding of a violation of the Convention.”

²²⁰ Par. 96: “However, where the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State’s margin of appreciation. There are different avenues to ensure “respect for private life”, and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive [...]”

²²¹ Si veda il par. 98 della sentenza.

emissioni inquinanti dell'acciaieria²²², giunsero, con un ragionamento che appare improntato soprattutto a canoni di tipo equitativo, a ritenere che tale nesso causale potesse comunque evincersi dal complesso degli indizi raccolti²²³.

Un ulteriore passo in avanti nell'interpretazione evolutiva della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si ebbe, poco dopo, con la sentenza resa nel caso *Giacomelli contro Italia*²²⁴.

La vicenda riguardava il ricorso proposto da una cittadina residente nei sobborghi di Brescia, in cui si denunciava una violazione dell'articolo 8 della C.E.D.U. a causa di intollerabili rumori ed emissioni nocive provenienti da un vicino stabilimento per il trattamento e la trasformazioni di rifiuti speciali, avviato in virtù di un provvedimento amministrativo di autorizzazione reso in assenza della prescritta valutazione di impatto e, sotto altri profili, non conforme alla normativa ambientale italiana.

Nonostante una pronuncia del massimo organo italiano di giustizia amministrativa avesse definitivamente annullato detto provvedimento, lo stabilimento non aveva, di fatto, mai interrotto la propria attività, peraltro ampliando notevolmente nel corso degli anni la propria struttura e la capacità operativa.

Il Governo italiano, pur non contestando il pregiudizio subito dalla ricorrente ed ammettendo l'esistenza di un'interferenza dello Stato nel suo libero godimento del diritto alla vita privata e familiare, riteneva, tuttavia, giustificata la propria condotta in ragione dell'equo bilanciamento tra contrapposti interessi di cui al secondo paragrafo dell'articolo 8; e ciò, in quanto in quanto lo stabilimento in questione trattava la quasi totalità dei rifiuti industriali della Regione Lombardia, risultando determinante nel garantire la protezione della salute pubblica dell'intera comunità regionale.

La Corte, dopo avere effettuato una compiuta descrizione dell'estensione e dei limiti entro i quali l'articolo 8 della C.E.D.U. garantisce una protezione ambientale, attraverso una puntuale analisi della propria precedente giurisprudenza, sottolineò ancora una volta

²²² Par. 80: “[...] *The only medical document produced by the applicant in support of this claim is a report drawn up by a clinic in St Petersburg (see paragraph 45 above). The Court finds that this report did not establish any causal link between environmental pollution and the applicant's illnesses. The applicant presented no other medical evidence which would clearly connect her state of health to high pollution levels at her place of residence [...]*”.

²²³ Par. 83: “*In the instant case, however, the very strong combination of indirect evidence and presumptions makes it possible to conclude that the applicant's health deteriorated as a result of her prolonged exposure to the industrial emissions from the Severstal steel plant. Even assuming that the pollution did not cause any quantifiable harm to her health, it inevitably made the applicant more vulnerable to various illnesses [...]*”

²²⁴ Application n. 59909/00. Sentenza del 2 novembre 2006.

come episodi di grave inquinamento ambientale possano sfociare in una violazione di detto articolo, indipendentemente dalla circostanza che la responsabilità dello Stato sia diretta, in quanto vi sia stata un'interferenza con il diritto dei singoli, ovvero indiretta, in quanto dovuta ad un'inadeguata regolamentazione di un'attività privata.

I Giudici di Strasburgo passarono, quindi, alla valutazione della condotta assunta nella specie dalle autorità pubbliche, ritenendola, sotto diversi profili, non idonea a garantire un giusto equilibrio tra l'interesse della collettività allo smaltimento di rifiuti industriali tossici ed il rispetto del domicilio e della vita familiare della ricorrente, ritenendo, conseguentemente, ingiustificato il sacrificio dei diritti individuali garantiti dall'articolo 8.

In particolare, sottolineò la Corte, in materia ambientale tale valutazione ponderata comporta la realizzazione di indagini e studi per la valutazione preventiva degli effetti concreti delle misure che si intendono adottare, riconoscendo, inoltre, in capo ai singoli individui – quale estensione delle garanzie dell'articolo 8 – la possibilità di accedere a procedure che consentano la revisione degli atti del processo decisionale²²⁵.

Nella specie, avendo consentito per numerosi anni che lo stabilimento restasse in funzione malgrado un'irregolarità amministrativa e l'assenza di studi specifici, e non avendo dato concreta esecuzione ad una sentenza che ne imponeva la sospensione delle attività, lo Stato italiano fu ritenuto responsabile di una grave violazione delle garanzie procedurali individuali e del principio della certezza del diritto. Il giudizio si concluse, quindi, con la condanna dell'Italia per la violazione del diritto al rispetto del domicilio privato, in considerazione dell'attività pericolosa svolta nell'impianto sito a meno di 30 metri dalla sua abitazione²²⁶.

²²⁵ Par. 82: “[T]he Court must ensure that the interests of the community are balanced against the individual's right to respect for his or her home and private life. It reiterates that it has consistently held that although Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and must afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8. [...] It is therefore necessary to consider all the procedural aspects, including the type of policy or decision involved, the extent to which the views of individuals were taken into account throughout the decision-making process, and the procedural safeguards available [...]”.

²²⁶ Pr. 97. “Having regard to the foregoing, and notwithstanding the margin of appreciation left to the respondent State, the Court considers that the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the community in having a plant for the treatment of toxic industrial waste and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life”.

2.2.3. Segue: la violazione del diritto alla vita come possibile conseguenza di un grave inquinamento ambientale: il caso Oneryildiz contro Turchia.

Nella maggior parte dei casi in cui ha ravvisato un violazione delle disposizioni della Convenzione a causa di fattori ambientali, la Corte ha, come si è detto, analizzato le relative denunce attraverso lo schema offerto dall'articolo 8 della Convenzione medesima.

Tuttavia, non sono mancati casi in cui, prendendo atto delle conseguenze disastrose che emergenze ambientali possono causare, i Giudici di Strasburgo abbiano, altresì, ritenuto che gravi fenomeni di inquinamento fossero potenzialmente idonei a concretare una violazione dell'articolo 2 della Convenzione, che, come noto, tutela il diritto alla vita.

Dopo alcuni casi risalenti alla fine degli anni '90, in cui la Corte dichiarò irricevibili i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 2 per le carenze probatorie nel dimostrare da parte dei ricorrenti la loro qualità di vittime delle lesioni denunciate,²²⁷ e nonostante il ripetuto diniego di qualificare fenomeni di pur massiccio degrado ambientale come violazioni dell'articolo 2²²⁸, di fronte ad un caso di particolare impatto come quello denunciato del cittadino turco *Oneryildiz*, la Corte non potette esimersi dal ritenere consumata una violazione del diritto alla vita da parte della Turchia.

La vicenda trae origine da evento catastrofico verificatosi in un sobborgo di Istanbul, dove un'esplosione all'interno di una discarica non autorizzata e sprovvista di qualsiasi sistema di sicurezza, causò la morte di oltre venti persone che risiedevano in costruzioni di fortuna, ugualmente non autorizzate, in una zona limitrofa alla medesima discarica. Un familiare di alcune vittime, reputando insoddisfacenti i rimedi in concreto offerti dal sistema giudiziario turco per il giusto ristoro morale e materiale della perdita dei propri cari, si rivolse, per l'appunto, alla Corte di Strasburgo, ritenendo che la condotta delle autorità locali fosse sfociata in una violazione degli articoli 2 e 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, nonché dell'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale.

²²⁷ Casi *Tauira ed altri contro Francia* (Decisione della Commissione Europea dei Diritti Umani del 4 dicembre 1995), e *L.C.B. contro Regno Unito*. (Sentenza della Corte del 21 maggio 1998).

²²⁸ Come avvenuto sia nel caso *Guerra contro Italia*, sia nel caso *Fadeyeva contro Russia* in cui la Corte ha sistematicamente ricondotto denunce formulate originariamente ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione nel seno delle ipotesi tutelate dall'articolo 8, con ciò confermando il proprio indirizzo di sussumere le denunce c.d. di tipo ambientale all'interno di tale cornice normativa.

La denuncia venne in prima istanza pressoché integralmente accolta dalla Corte e, successivamente, confermata dalla Grande Camera²²⁹.

Nello specifico, i Giudici ritennero che le autorità turche fossero responsabili di non avere tempestivamente ed adeguatamente preso misure legislative, amministrative ed informative idonee a mettere in sicurezza la discarica²³⁰ – la cui estrema pericolosità era ben nota alle autorità Ministeriali in quanto ripetutamente denunciata da altre emanazioni del governo locale – e, conseguenzialmente, colpevoli di non avere tutelato la vita e la proprietà delle persone che notoriamente risiedevano nei suoi pressi. Sotto altro profilo, la Corte sottolineò, come l’ambito di tutela accordata dall’articolo 2 si estenda anche agli aspetti c.d. procedurali, richiedendo la previsione, nei sistemi dei singoli Stati, di efficaci misure investigative e sanzionatorie di coloro individuati come responsabili dell’evento lesivo²³¹; e la sufficienza di tali misure, precisò la Corte, deve essere valutata non solo in via teorica ma anche in concreto, avendo riguardo alla specifica situazione in esame²³². Nella specie, infatti, pur ritrovandosi nella legislazione

²²⁹ *Oneryildiz contro Turchia*, Sentenza (Grande Camera) del 30 novembre 2004. La sentenza è massimata da E. SESSA nell’annuario di giurisprudenza internazionale *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, cit., 2005, 5 (II), pagg. 1448 e ss. Del tutto speculare al caso *Oneryildiz* è il caso *Taskin* (application n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004). La sentenza è stata oggetto della massimazione di A. VIGORITO nel medesimo annuario in precedenza citato, 2005, 5, (II), pagg. 1416 e ss.

²³⁰ Par. 89: “*The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 [...] entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life*”. Par. 101: “*The Grand Chamber accordingly agrees with the Chamber (see paragraph 79 of the Chamber judgment) that it was impossible for the administrative and municipal departments responsible for supervising and managing the tip not to have known of the risks inherent in methanogenesis or of the necessary preventive measures, particularly as there were specific regulations on the matter. Furthermore, the Court likewise regards it as established that various authorities were also aware of those risks, at least by 27 May 1991, when they were notified of the report of 7 May 1991. It follows that the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Ümraniye municipal rubbish tip. They consequently had a positive obligation under Article 2 of the Convention to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals*”. Par. 108: “[T]he Government have not shown that any measures were taken in the instant case to provide the inhabitants of the Ümraniye slums with information enabling them to assess the risks they might run as a result of the choices they had made. In any event, the Court considers that in the absence of more practical measures to avoid the risks to the lives of the inhabitants of the Ümraniye slums, even the fact of having respected the right to information would not have been sufficient to absolve the State of its responsibilities.

²³¹ Par. 94: “*To sum up, the judicial system required by Article 2 must make provision for an independent and impartial official investigation procedure that satisfies certain minimum standards as to effectiveness and is capable of ensuring that criminal penalties are applied where lives are lost as a result of a dangerous activity if and to the extent that this is justified by the findings of the investigation [...]. In such cases, the competent authorities must act with exemplary diligence and promptness and must of their own motion initiate investigations capable of, firstly, ascertaining the circumstances in which the incident took place and any shortcomings in the operation of the regulatory system and, secondly, identifying the State officials or authorities involved in whatever capacity in the chain of events in issue*”.

²³² Par. 96: “[T]he national courts should not under any circumstances be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished. This is essential for maintaining public confidence and ensuring adherence to the rule of law and

turca appigli giuridici sufficienti a soddisfare le condizioni suesposte, esse non erano state in pratica poste in essere, tanto che nessun pubblico ufficiale fu ritenuto responsabile per la morti causate dall'esplosione nella discarica.

Inoltre, nel caso di specie venne riscontrata, come si è accennato, anche una violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto il successivo giudizio civile avviato dai familiari di alcune vittime, volto ad ottenere un ristoro economico, pur essendosi concluso dopo quasi quattro anni con il riconoscimento di un risibile indennizzo, non venne, di fatto, mai portato ad esecuzione, così rendendo del tutto inutili le azioni giudiziarie avviate²³³.

Il caso *Oneyirdiz* conferma la stretta interconnessione tra tutela della salute pubblica e tutela dell'ambiente ed è di particolare interesse in quanto, per la prima volta, estende all'articolo 2 buona parte delle costruzioni interpretative sviluppate dai Giudici di Strasburgo in relazione al contenuto dell'articolo 8. Esso, infatti, non solo sancisce anche a livello formale la già diffusamente teorizzata idoneità dei fenomeni di grave inquinamento di incidere sulla vita dei singoli, ma, altresì, ricomprende nel novero degli obblighi positivi richiesti alle autorità statali per la soddisfacente protezione imposta dall'articolo 2, anche i doveri di adottare sistemi di puntuale e chiara informazione al pubblico in merito alla presenza di un'attività potenzialmente capace di arrecare gravi rischi all'ambiente ed alla salute umana²³⁴.

for preventing any appearance of tolerance of or collusion in unlawful acts [...]. The Court's task therefore consists in reviewing whether and to what extent the courts, in reaching their conclusion, may be deemed to have submitted the case to the careful scrutiny required by Article 2 of the Convention, so that the deterrent effect of the judicial system in place and the significance of the role it is required to play in preventing violations of the right to life are not undermined." Par. 117: "[I]t cannot be said that the manner in which the Turkish criminal justice system operated in response to the tragedy secured the full accountability of State officials or authorities for their role in it and the effective implementation of provisions of domestic law guaranteeing respect for the right to life, in particular the deterrent function of the criminal law.

²³³ Par. 152: "[T]he Grand Chamber [...] considers it decisive that the damages awarded to the applicant – solely in respect of the non-pecuniary damage resulting from the loss of his close relatives – have never in fact been paid to him. [...] It has not been explained to the Court's satisfaction why the award has not been paid. It considers that the applicant cannot be reproached for not having taken personal steps to enforce the award, given the time taken by the administrative court to decide his compensation claim and the fact that the amount awarded for non-pecuniary damage was not even subject to default interest. The timely payment of a final award of compensation for anguish suffered must be considered an essential element of a remedy under Article 13 for a bereaved spouse and parent".

²³⁴ Par. 62: "Where such dangerous activities are concerned, public access to clear and full information is viewed as a basic human right; for example, the above-mentioned Resolution 1087 (1996) makes clear that this right must not be taken to be limited to the risks associated with the use of nuclear energy in the civil sector"; Par. 90: "[E]mphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The Grand Chamber agrees with the Chamber [...] that this right, which has already been recognised under Article 8 may also, in principle, be relied on for the protection of the right to life, particularly as this interpretation is supported by current developments in European standards"

2.2.4. Segue: il diritto ad un ambiente salubre come proiezione del diritto alla vita privata e familiare: il caso Tatar contro Romania.

La tendenza della Corte di Strasburgo volta a considerare l'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo quale norma di riferimento nel cui ambito sussistere le denunce derivanti da fenomeni di inquinamento ambientale, ha di recente trovato conferma nell'importante sentenza *Tatar contro Romania*²³⁵ che, andando oltre l'indirizzo giurisprudenziale della Corte innanzi citato, giunge, per la prima volta, a ricomprendere espressamente nel novero dei posizioni soggettive tutelate da tale articolo i diritti al rispetto del domicilio della vita privata e, “*plus généralement à la jouissance d'un environnement sain et protégé*”²³⁶. Tale sentenza si segnala, inoltre, per il dialogo con altre Corti internazionali – attraverso la citazione di passi di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee²³⁷ e della Corte Internazionale di Giustizia²³⁸ - oltre che per i ripetuti riferimenti alla normativa dell'Unione Europea ed ai principali strumenti giuridici internazionali in materia di ambiente, riportando per esteso alcune disposizioni della Dichiarazione di Stoccolma, della Dichiarazione di Rio de Janeiro, della Convenzione di Aarhus e della Risoluzione n. 1430/2005 sui rischi industriali dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

L'esplicito riconoscimento del diritto ad un ambiente sano e protetto, quale estensione dell'articolo 8 della Convenzione in parola, trae origine dal ricorso con cui Signori *Tatar* denunciarono la Romania, ai sensi dell'articolo 2 della medesima Convenzione, per non avere impedito ad una società partecipata dallo Stato (S.C. Transgold S.A., in precedenza denominata S.C. Aurul S.A.), dedita all'estrazione dell'oro e dell'argento in una miniera poco distante dalla loro abitazione, di avvalersi di una tecnologia estrattiva considerata estremamente pericolosa per la vita umana e l'ambiente.

²³⁵ Application n. 67021/01, Sentenza del 27 Gennaio 2009, ECHR 2009-XIII.

²³⁶ Par. 112: “*La Cour conclut que les autorités roumaines ont failli à leur obligation d'évaluer au préalable d'une manière satisfaisante les risques éventuels de l'activité en question et de prendre des mesures adéquates capables de protéger le droits de intéressés au respect de leur vie privée et de leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé*”

²³⁷ Casi C-180/96, *Regno Unito contro Commissione* (Rec. I-2265) e *National Farmer's Union contro Commissione*, C-157/96 (Rec. I-2211)

²³⁸ Caso *Ungheria contro Slovacchia* del 27 settembre 1997, relativo al progetto della diga sul Danubio denominato *Gabcikovo Nagymaros*, cit. *supra*, pag.

I Signori *Tatar* ritennero, quindi, che la condotta omissiva della Romania costituisse una violazione del proprio diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Convenzione e fosse causalmente connessa con i disturbi respiratori lamentati da uno dei ricorrenti.

Nello specifico, alla base della denuncia vi era quel che è ritenuto uno dei principali disastri ambientali mai occorsi in Europa, ovvero la rottura di una diga di contenimento nella miniera in cui operava la S.C. Aurul, con conseguente sversamento nelle acque del fiume *Sasar* di un enorme quantitativo di cianuro di sodio ed altre sostanze estremamente nocive per la salute umana e la salubrità dell'ambiente. La vicenda fu anche oggetto di indagine da parte di importanti organizzazioni internazionali, in primis di una Task Force nominata dall'Unione Europea e di una commissione dell'U.N.E.P., che evidenziarono i rischi per l'ambiente e la salute umana derivanti dal contatto con il cianuro di sodio, sottolineando come in occasione del disastro occorso vi fosse stata una sicura responsabilità da parte della società mineraria, che, peraltro, non aveva interrotto la propria attività.

I numerosi procedimenti penali promossi in varie fasi nei confronti dei responsabili della società mineraria si conclusero, tuttavia, sempre con l'assoluzione degli imputati, in quanto i giudici nazionali ritennero che la rottura della diga fosse stata causata da ragioni di forza maggiore, cosicché nessuna responsabilità poteva essere addebitata ad alcun titolo ai manager della Aurul.

Similmente, nessun esito ebbero le successive denunce penali ed amministrative sporte dai *Tatar* presso la magistratura locale in cui si denunciava la società mineraria per continuare ad esporre la popolazione della cittadina di Baia Mare a gravi rischi per la salute in virtù dell'uso in miniera del cianuro di sodio. In particolare, il Ministero dell'Ambiente rumeno giudicò legittimo e non pericoloso per la salute pubblica il processo estrattivo utilizzato dalla Aurul, sottolineando come il cianuro di sodio fosse in uso anche in altri Paesi europei.

Investita del caso, la Corte di Strasburgo, in sostanziale applicazione del principio *iura novit curia*, procedette innanzitutto a riqualificare i termini giuridici del ricorso al suo esame, ritenendo che la vicenda potesse essere fondatamente ricompresa all'interno di

quel filone giurisprudenziale in materia ambientale che ha sistematicamente individuato nell'articolo 8 la disposizione più idonea ad inglobare i ricorsi ambientali²³⁹.

Quanto al merito del giudizio, la Corte ravvisò, sotto diversi profili, una sostanziale violazione dell'articolo 8, giungendo all'unanimità a condannare la Romania.

In *primis*, appellandosi al principio di precauzione²⁴⁰, quale regola giuridica riconosciuta in numerose disposizioni internazionali, nonché norma cardine della politica ambientale dell'Unione Europea²⁴¹, essa sanzionò la Romania per non avere adeguatamente tenuto in considerazione le indicazioni contenute in diversi dossier in suo possesso che evidenziavano – sin dall'avvio dell'impianto – i gravi rischi per l'ambiente e la salute umana connessi con lo svolgimento dell'attività estrattiva mediante l'uso di cianuro di sodio, nonché la presenza nella regione colpita dall'incidente del 2000 di livelli di inquinamento da metalli pesanti superiore ai limiti di legge consentiti. Nel non avere fermato prudenzialmente quel tipo di attività estrattiva, senza, peraltro, porre in essere alcuna diversa misura preventiva idonea a rassicurare la popolazione locale, specie dopo il grave incidente, la Corte ritenne che la Romania avesse, per l'appunto, violato il diritto dei ricorrenti alla vita privata e familiare e, più generalmente, al godimento di un ambiente sano e protetto²⁴².

Sotto altro profilo la Corte di Strasburgo, similmente a quanto statuito nel precedente caso *Guerra contro Italia*, censurarono lo Stato per non avere adempiuto ai doveri informativi che pure sono ricompresi, secondo la giurisprudenza ormai consolidata della Corte, nel seno degli obblighi positivi previsti dall'articolo 8, nonché espressamente

²³⁹ Par. 87: “L'article 8 peut donc trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence d'une réglementation adéquate de l'activité du secteur privé. Si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plut ôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale”.

²⁴⁰ Par. 120: “Pour ce qui est des suites de l'accident de janvier 2000, la Cour observe qu'il ressort des éléments du dossier que l'activité industrielle en question n'a pas été arrêtée par les autorités, qui ont continué à utiliser la même technologie [...]. En ce sens, la Cour rappelle l'importance du principe de précaution (consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui « a vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté »”.

²⁴¹ Cfr. N. DE SADELEER, *Implementing the Precautionary Principle*, Earthscan Publications, 2007; *id*, *Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules*, O.U.P., 2005.

²⁴² Par. 112 : “[...] La Cour conclut que les autorités roumaines ont failli à leur obligation d'évaluer au préalable d'une manière satisfaisante les risques éventuels de l'activité en question et de prendre des mesures adéquates capables de protéger le droits de intéressés au respect de leur vie privée et de leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé”.

previsti dalla normativa interna²⁴³ ed internazionale, segnatamente dalla nota Convenzione di Aarhus, ratificata dalla Romania sin dal 2002²⁴⁴.

2.3. Il diritto all'ambiente quale nuovo diritto fondamentale tutelato dalla C.E.D.U.

La pur sintetica rassegna di giurisprudenza sin qui proposta consente di svolgere alcune riflessioni in ordine al percorso intrapreso circa vent'anni fa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla strada dell'estensione delle garanzie da essa tutelate ai fenomeni di degrado ambientale, nonché in ordine alla configurabilità ed al contenuto del diritto all'ambiente quale diritto fondamentale nel sistema della CEDU e nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Al riguardo, occorre innanzitutto riconoscere alla Corte di Strasburgo l'indubbio merito di essere stato il primo Tribunale internazionale ad avere sancito l'esistenza di un legame diretto tra la tutela dei diritti umani e la protezione dell'ambiente, prendendo quindi atto della negativa e sempre maggiore incidenza che episodi di grave inquinamento possono avere sul godimento dei diritti umani previsti dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali²⁴⁵.

La Corte ha, successivamente, sviluppato una giurisprudenza che si è dimostrata sempre più sensibile alle necessità ambientali, nonostante il silenzio della Convenzione, enunciando nei casi suesposti, ed in altri simili, una serie di massime che hanno

²⁴³ Par. 115: “*La Cour note que d'après la procédure de réglementation des activités économiques et sociales ayant un impact sur l'environnement élaborée conformément à la loi n° 137/1995 sur la protection de l'environnement, telle qu'elle était en vigueur à l'époque des faits, les autorités nationales devaient, dans le cadre d'un débat public, informer les intéressés de l'impact que l'activité industrielle pouvait avoir sur l'environnement [...]*”

²⁴⁴ Par. 118: “*Au niveau international, la Cour rappelle que l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement sont consacrés par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la Roumanie le 22 mai 2000 [...]. Dans le même sens, la Résolution n° 1430/2005 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les risques industriels renforce, entre autres, le devoir pour les États membres d'améliorer la diffusion d'informations dans ce domaine*”.

²⁴⁵ Al riguardo, tra i contributi più rilevanti si vedano: M. R. ANDERSON, A. E. BOYLE, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford-New York, 1998; M. POSTIGLIONE, *Giustizia ed Ambiente Globale*, Milano, 2001; M. PALLEMAERTS, M. DÉJEANT-PONS, *Human rights and the environment*, Council of Europe Publishing, 2002; D. SHELTON, *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2003-2004*; in *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, cit, 2004, (I), pagg. 301 e ss.; D. GARCÍA SAN JOSÉ, *Environmental protection and the European Convention on Human Rights (Human Rights File No. 21)*, Council of Europe Publishing, 2005; AA.VV., *Manual on Human Rights and the Environment - Principles Emerging from the Case-law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2006; F. HAUMONT, *Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *L'environnement, objet d'un droit fondamentale*, Alphen aan den Rijn, 2008;

individuato i parametri di ricevibilità delle denunce fondate su danni ambientali, giungendo per questa via a delineare i contorni di un autonomo diritto umano all'ambiente salubre.

Nel sistema paneuropeo di tutela multilivello dei diritti fondamentali, essa è riuscita pertanto a delineare compatibilmente con i limiti insiti nelle proprie regole procedurali e perciò non sempre in modo preciso, un sistema di rimedi per eventi lesivi dei diritti individuali che molto spesso non riescono a trovare adeguata giustiziabilità, né negli ordinamenti interni, né in alcuni casi – per i Paesi che ne fanno parte – all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Ancorché nell'ottica di tutela dei tradizionali diritti umani positivamente sanciti nella C.E.D.U., le pronunce della Corte di Strasburgo sono pervenute a configurare la sussistenza di un autonomo bene giuridico ambiente, inteso come sintesi dei fattori che permettono e favoriscono la vita e lo sviluppo degli esseri viventi, perciò percependo nitidamente l'ontologica diversità della nozione di ambiente rispetto ai singoli beni oggetto dei diritti della persona. Ma occorre subito avvertire che tale percorso potrà dirsi compiutamente realizzato solo attraverso l'espressa inclusione nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo di un nuovo protocollo addizionale che aggiunga al novero dei diritti da essa tutelati il diritto ad un ambiente salubre. Se è, infatti, vero che la giurisprudenza della Corte ha già – come si è detto – contribuito a delineare il contenuto di un siffatto diritto, evidenziandone gli aspetti sostanziali²⁴⁶ e procedurali²⁴⁷ e giungendo nel caso Tatar – sia pure in *obiter dictum* – a decretarne l'autonoma sussistenza, appaiono, altresì, evidenti dall'analisi della suddetta casistica le criticità che la descritta evoluzione giurisprudenziale inevitabilmente presenta in ordine alla cornice giuridica nella quale ricondurre le predette violazioni ambientali²⁴⁸.

²⁴⁶ Es.: non consentire illegittime distruzioni del paesaggio; non essere esposti oltre certe soglie a emissioni inquinanti; non dovere sottostare ad eccessive immissioni acustiche.

²⁴⁷ Consistenti, *in primis*, nell'accesso attivo e passivo alle informazioni ambientali, a prescindere dalle normative vigenti all'interno dello Stato convenuto in giudizio.

²⁴⁸ Cfr. le osservazioni di R. O'CONNELL, *Social and Economic Rights in the Strasbourg Convention*, in R. O'CONNELL (ed.), *Rule of Law and Fundamental Rights of Citizens: the American and European Conventions on Human Rights*, Esperia Publications Ltd., Londra, 2009.

Ci si riferisce – com'è stato opportunamente sottolineato²⁴⁹ – alle ambiguità ed ai limiti della norma ripetutamente identificata dalla Corte come di riferimento per il riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre, cioè l'articolo 8 della Convenzione.

Non v'è, infatti, dubbio che alcuni dei casi di lesione all'ambiente sottoposti all'attenzione della Corte di Strasburgo e decisi in base all'articolo 8 della C.E.D.U., potevano essere – ed in qualche caso sono stati – giudicati anche sotto il profilo della conformità con altri articoli della Convenzione, segnatamente con l'articolo 2 (relativo al diritto alla vita), l'articolo 6 (diritto ad un processo equo), l'articolo 1 del primo protocollo addizionale, l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo), l'articolo 10 (relativo alla libertà di espressione).

Il caso più evidente riguarda, come si è visto, l'uso alterno dell'articolo 2, relativo alla tutela del diritto alla vita, che non prevedendo alcun margine di discrezionalità tra interessi privatistici e pubblicistici, né alcuna possibilità di ingerenza da parte dello Stato, evidentemente appresta una tutela più stringente rispetto a quella fornita dall'articolo 8. Orbene, nei citati casi *Guerra contro Italia* e *Tatar contro Romania*, in cui pure era stata denunciata la violazione dell'articolo 2, stanti le gravissime conseguenze per l'integrità fisica e psichica dei ricorrenti, la Corte ha reputato non necessario (caso Guerra), ovvero ha del tutto escluso (caso Tatar), che le fattispecie al suo esame fossero da esaminare alla luce della compatibilità con l'articolo 2, ritenendo, invece, come si è detto, concretata la violazione *minoris generis* dell'articolo 8.

Le forti manifestazioni di dissenso espresse da alcuni componenti dei collegi giudicanti nei casi suddetti²⁵⁰, rafforzano la tesi di coloro che, come chi scrive, ritengono che in questi ed altri casi in cui episodi di grave inquinamento ambientale comportavano seri rischi per la vita, la Corte abbia preferito fare riferimento all'articolo 8, più che per ragioni di sistematica giuridica, per la maggiore elasticità che la disposizione offre nel giudicare la condotta delle autorità pubbliche²⁵¹.

²⁴⁹ Cfr. : F. HAUMONT, pagg. 7-55, *cit supra* nota 96;

²⁵⁰ Ci riferiamo soprattutto alla *dissenting opinion* del Giudice Jambrek nel caso *Guerra contro Italia*, nonché alla *dissenting opinion* del Giudice Zagrebelsky nel caso *Hutton*.

²⁵¹ M. FALLON, *Droit Fondamental à l'Environnement*, in *L'environnement, objet d'un droit fondamentale*, Alphen aan den Rijn, 2008.

In effetti, il positivo ed ormai consolidato indirizzo di conferire all'articolo 8 una dimensione procedurale oltre che sostanziale – sanzionando, quindi, lo Stato, come è avvenuto nel caso *Guerra*, per non avere diffuso adeguate informazioni alla collettività sui rischi connessi alla presenza di attività industriali particolarmente pericolose – apre la strada ad ulteriori considerazioni. Come potrebbe, ad esempio, negarsi che senza alcun particolare sforzo interpretativo la stessa fattispecie poteva essere considerata ugualmente come una violazione dell'articolo 2, a cui pure (caso *Oneryiliz*) è stata riconosciuta una dimensione procedurale? L'Italia, come si ricorderà, è stata sanzionata ai sensi dell'articolo 8 per non avere fornito alla comunità di Manfredonia, residente nelle vicinanze dell'Enichem, informazioni sulla pericolosità dello stabilimento che, se conosciute, avrebbero permesso loro di valutare l'opportunità di non fissare in quella zona la propria residenza ovvero di traslocare altrove. Ebbene, seguendo lo stesso ragionamento, come potrebbe escludersi che non fornire le medesime informazioni sull'estrema rischiosità dell'impianto non comporti anche una violazione del diritto alla vita?

E' difficile negare, cioè, che episodi di inquinamento possano, quanto meno nel medio-lungo periodo, fondatamente comportare dei rischi per la salute pubblica e per la vita stessa, ancorché non necessariamente ciascuno si traduca in una violazione del diritto alla vita. Sono evidenti, cioè, le difficoltà e le incongruenze insite nel fare riferimento all'articolo 8 anche in vicende in cui esso può trovare applicazione, al più, in modo secondario rispetto ad altre disposizioni della Convenzione, specificamente volte a tutelare il bene giuridico "vita", indubbiamente meritevole di protezione prioritaria.

Altro punto di criticità dell'esegesi dell'articolo 8 elaborata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riguarda l'indeterminatezza della c.d. soglia di gravità che le minacce ambientali devono raggiungere per essere potenzialmente lesive del diritto al rispetto della vita privata e familiare (o del domicilio). Si tratta, in effetti, di un criterio di pura elaborazione giurisprudenziale, non ancorato ad alcun parametro positivamente previsto e, pertanto, caratterizzato da notevoli dubbi applicativi la cui risposta è sostanzialmente rimessa al discrezionale apprezzamento dei giudici.

In definitiva, le considerazioni svolte rafforzano la proposta - già oggetto di una recente raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa²⁵² - di aggiungere al catalogo dei diritti garantiti dalla C.E.D.U., con le modalità che saranno ritenute più opportune, il diritto all'ambiente salubre, quale autonoma posizione giuridica soggettiva il cui contenuto, pur già sufficientemente delineato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, richiede un ulteriore sforzo di sistemazione giuridica.

2.4. La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea.

Il processo evolutivo che dalla Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano ha condotto ad una sempre maggiore centralità delle tematiche ambientali nell'agenda politica delle principali potenze mondiali, ha avuto un effetto diretto anche sullo sviluppo della pertinente normativa dell'Unione Europea²⁵³.

Al riguardo, occorre ricordare che la tutela dell'ambiente non era compresa tra le disposizioni del Trattato C.E.E. di Roma del 1957, sia perché all'epoca della sua stipula mancava una compiuta consapevolezza della centralità di tali questioni, sia a causa di una precisa scelta dei Paesi fondatori dell'allora Comunità di limitare i compiti della nascente organizzazione al perseguimento di obiettivi di tipo economico-commerciale, che fondamentalmente prescindevano, quindi, da considerazioni di politica sociale ovvero di altra natura²⁵⁴.

Le prime azioni comunitarie nel settore ambientale risalgono al vertice europeo di Parigi del 1972, ad esito del quale il Consiglio Europeo diede il via al primo Programma d'Azione a favore dell'ambiente 1973-1976, che fissava il quadro della politica comunitaria dell'ambiente, al quale hanno poi fatto seguito altri cinque analoghi programmi pluriennali; e furono emanate le prime Direttive relative alle sostanze chimiche, alla qualità dell'acqua ed all'inquinamento dell'aria. In particolare, nel primo

²⁵² REC 1885 (2009) del 30/09/2009, "Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment".

²⁵³ Quanto alla letteratura sul diritto ambientale dell'Unione Europea, cfr. tra gli altri: J.R. SALTER, *European Environmental Law*, Nijhoff, 1995; A. KISS – D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1997; L. KRAMER, *Manuale di Diritto Comunitario per l'Ambiente*, Giuffrè 2002; G. CORDINI - P-FOIS, *Diritto Ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, 2008; J.H. JANS – H.B. VEDDER, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2008.

²⁵⁴ Cfr: R. FERRARA, *La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, fasc. 2/ 2001, pag. 9 e ss.; *id.*: R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3/2005, pagg. 509 e ss.

Programma d’Azione furono per la prima volta individuati, tra gli obiettivi della Comunità, quelli del miglioramento della qualità della vita, della prevenzione, riduzione ed eventuale rimozione (o eliminazione) dell’inquinamento, dell’uso equilibrato delle risorse; e fu affermata la necessità di tenere in debita considerazione le esigenze ambientali nella definizione delle politiche per il territorio, ponendosi, inoltre, l’accento sull’importanza della prevenzione²⁵⁵.

Una fondamentale funzione propulsiva ebbe, inoltre, la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che, in assenza di una chiara base giuridica per un intervento comunitario nel settore, facendo leva sugli allora articoli 100²⁵⁶ e 235²⁵⁷ del Trattato, affermò, appunto, l’esigenza di rendere uniforme la legislazione ambientale negli Stati membri, in quanto le divergenze relative – e i conseguenziali differenti oneri ricadenti sulle imprese – conducevano a distorsioni nella concorrenza tra gli Stati membri²⁵⁸. Ancora più esplicito – e soprattutto svincolato da considerazioni di tipo strumentale al corretto funzionamento del mercato – fu, poi, l’approccio della Corte nella causa 240/1983²⁵⁹ (*Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d’huiles usagées*), nella quale i Giudici si spinsero ad affermare che “*la tutela dell’ambiente costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità*”, con la conseguenza che l’esigenza della sua protezione era idoneo a giustificare talune limitazioni del principio di libera circolazione delle merci.

²⁵⁵ “[...] *La migliore politica ambientale è quella che mira a prevenire, alla fonte, l’insorgere stesso dell’inquinamento o dei disturbi, piuttosto che cercare successivamente di porre rimedio ai loro effetti. E’ opportuno che le ripercussioni sull’ambiente vengano prese in considerazione già nelle primissime fasi della progettazione e del processo decisionale.*”

²⁵⁶ L’articolo 100, par. 1, del Trattato CE disponeva che “*Il Consiglio deliberando all’unanimità su proposta della Commissione stabilisce direttive volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, che abbiano una incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.*” Tale articolo è stato ora sostituito dall’articolo 122 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione.

²⁵⁷ L’art 235 del Trattato CE sanciva che “*Quando un’azione comunitaria risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione all’uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all’unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento, prende le disposizioni del caso.*” Tale articolo è stato ora sostituito dall’articolo 308 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione.

²⁵⁸ C- 91/79, *Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica Italiana*, sentenza del 18 marzo 1980.

²⁵⁹ C- 240/83, sentenza del 7 febbraio 1985: “*Occorre osservare in primo luogo che il principio della libertà del commercio non ha valore assoluto, ma è soggetto a taluni limiti giustificati dagli scopi d’interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non si comprometta la sostanza di questi diritti*”; 13. “*Nulla permette di ritenere che la direttiva abbia superato questi limiti, essa si inserisce infatti nel quadro della tutela dell’ambiente, che costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità.*”

Occorrerà, tuttavia, attendere l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, nel 1987, affinché la tutela dell'ambiente venisse inserita espressamente nel Trattato C.E.E., nel titolo VII, dedicato, per l'appunto, alla politica ambientale e composto dai tre fondamentali articoli 130 R²⁶⁰, 130 S, e 130 T; e non è un caso che proprio a partire dall'approvazione dell'Atto Unico Europeo la legislazione comunitaria ambientale abbia conosciuto un rapidissimo e fecondo sviluppo, estendendosi praticamente ad ogni settore del diritto dell'ambiente e giungendo, altresì, a disciplinare, attraverso una pionieristica Direttiva, la libertà di accesso all'informazione in materia.

Un ulteriore progresso sulla strada della tutela dell'ambiente si ebbe, poi, con l'entrata in vigore, nel novembre 1993, del trattato sull'Unione (Trattato di Maastricht) al quale va, soprattutto, il merito di avere conferito alla tutela ambientale lo *status* di politica comunitaria, inserendo tra le finalità della Comunità quella di promuovere “*una crescita sostenibile non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*”, nonché di avere modificato il su menzionato articolo 130 R, prevedendo che la politica ambientale della Comunità dovesse perseguire anche l'obiettivo della “*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale*”, in modo da realizzare “*un elevato livello di tutela (ambientale), tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità*”. Ed in tal senso si confermava altresì che i principi della precauzione, dell'azione preventiva e “*chi inquina paga*”, costituivano i parametri fondamentali della politica comunitaria in materia ambientale.

Successivamente, il Trattato di Amsterdam inserì nel Trattato istitutivo della Comunità Europea l'articolo 6, in virtù del quale venne espressamente prevista la necessità di raggiungere un equilibrio tra le azioni di sviluppo economico e sociale della Comunità con le esigenze di tutela ambientale, “*nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”²⁶¹.

²⁶⁰ Nello specifico, l'art 130 R individuava gli obiettivi della Comunità in materia di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità ambientale, protezione della salute umana ed utilizzazione razionale delle risorse. Lo stesso articolo, inoltre, indicava i principi fondamentali alla base della politica comunitaria ambientale, ovvero: i principi di prevenzione e di precauzione ed il principio “*chi inquina paga*”.

²⁶¹ L'articolo 6 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea – ora articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione – prevedeva che: *Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”.

Da ultimo, la definitiva consacrazione della centralità dei temi ambientali nell'ambito dell'Unione Europea si è avuta con l'inclusione della protezione ambientale all'interno della "*Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*", il cui art. 37 – riprendendo espressioni già usate nel Trattato CE – sancisce che: "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.*" Per tale via, la protezione dell'ambiente assurge al rango di principio fondamentale dell'Unione Europea, ciò che si ripercuoterà senza dubbio sia nell'elaborazione delle altre politiche comunitarie, sia nel livello di attenzione che verrà prestata alle tematiche ambientali dalle Corti dell'Unione.

Inoltre, per quanto qui interessa, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la contestuale attribuzione del rango di fonti primarie del diritto dell'Unione alle disposizioni della Carta, hanno segnato un decisivo passo in avanti circa la configurabilità del diritto all'ambiente quale diritto fondamentale dell'Unione.

In particolare, l'articolo 6 del Trattato di Lisbona richiama ripetutamente la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo²⁶² (C.E.D.U.), affermando (art. 6, par. 3) che "I diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali". Inoltre il par. 1 del medesimo art. 6 rinvia all'ordinamento C.E.D.U. anche quanto all'interpretazione delle sue disposizioni elaborata dalla Corte di Strasburgo, espressamente disponendo che "I diritti, le libertà ed i principi della Carta sono interpretati in conformità alle disposizioni generali del Capo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione ed applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni". E, per l'appunto, al capo VII della Carta dei Diritti Fondamentali (segnatamente all'articolo 52, par. 3), si afferma che "Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente

²⁶² Ponendo, peraltro, le basi giuridiche per una successiva adesione dell'U.E. alla medesima Convenzione (articolo 6, par. 2).

disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa nella stessa Carta”. Inoltre, come si è dinanzi accennato, un qualificato parametro interpretativo al fine dell'applicazione di detta disposizione deve essere ricercato – secondo le indicazioni contenute nel Preambolo della Carta medesima – nelle spiegazioni agli articoli elaborate dal *Praesidium* della Convenzione Europea che ha redatto la Carta.

Orbene, riguardo all'interpretazione del suddetto articolo 52, paragrafo 3 della Carta, a mente dei chiarimenti resi dal *Praesidium*, “Il paragrafo 3 intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo affermando la regola secondo cui, qualora i diritti della presente Carta corrispondano ai diritti garantiti anche dalla C.E.D.U., il loro significato e la loro portata, comprese le limitazioni ammesse, sono identici a quelli della C.E.D.U.. [...]. Il riferimento alla C.E.D.U. riguarda sia la Convenzione che i relativi protocolli. Il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo di questi strumenti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ultima frase del paragrafo è intesa a consentire all'Unione di garantire una protezione più ampia. La protezione accordata dalla Carta non può comunque in nessun caso situarsi ad un livello inferiore a quello garantito dalla C.E.D.U.”.

Dal complesso quadro normativo qui delineato emerge con tutta evidenza la volontà da parte del legislatore europeo di dotare l'Unione Europea di un catalogo di diritti fondamentali che si ponga almeno sullo stesso piano, quanto ad ampiezza delle situazioni tutelate, rispetto al novero dei diritti tutelati dalla C.E.D.U.

Al riguardo, il riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo quale fonte qualificata per un'interpretazione dinamica dei diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, oltre a rappresentare un importante elemento indicativo del sempre più stringente processo di integrazione tra ordinamenti diversi, induce, per quanto qui interessa, ad alcune riflessioni in merito alla inclusione della protezione ambientale tra quei diritti e principi fondamentali garantiti dalla suddetta Carta dei diritti fondamentali.

2.5. Il diritto all'ambiente nell'ordinamento dell'Unione Europea.

L'evoluzione della normativa dell'Unione Europea, culminata nella recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha generato, come si è innanzi riferito, un collegamento organico tra le disposizioni dell'Unione sulla tutela dei diritti umani e la normativa della C.E.D.U.

La tutela dei diritti umani può, infatti, essere ormai considerata come una parte sostanziale del diritto vivente dell'Unione Europea, ciò che è avvenuto dapprima grazie all'evoluzione giurisprudenziale sviluppata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e, poi, in virtù dell'espressa previsione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'interno di specifiche disposizioni dei trattati su cui è fondata l'Unione. Il punto di arrivo di tale percorso va ravvisato nella proclamazione nel 2000 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²⁶³ alla quale il Trattato di Lisbona²⁶⁴ ha espressamente attribuito forza di diritto primario dell'Unione. Ulteriore prova di tale approdo è data dalla recente istituzione dell'Agenzia dell'Unione per i diritti fondamentali²⁶⁵, la cui dichiarata stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa dimostra non solo l'interesse crescente dell'Unione per i diritti umani, ma anche la volontà di svolgere un'azione sostanzialmente coincidente con quella svolta, appunto,

²⁶³ Numerosi sono i contributi della letteratura italiana e straniera che si sono occupati in generale della Carta dei Diritti Fondamentali. Tra questi segnaliamo, senza pretese di completezza, Cfr.: L. FERRARI BRAVO – F.M. DI MAJO, A. RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea commentata con la giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con i documenti rilevanti*, Giuffrè, Milano, 2001; M. PANEBIANCO, *La Carta europea dei diritti nel soft law costituzionale*, in *Diritto Comunitario*, 2001, pagg. 663 – 675; L. S. ROSSI, (a cura di) *Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione Europea*, Giuffrè, Milano, 2002; G.F. FERRARI, *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001; S. PEERS – A. WARD (eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, O.U.P., 2004; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *The Protection of Fundamental Rights in the EU: Community of Values with Opt-Out?*, in INGOLF PERNICE/JULIANE KOKOTT/CHERYL SAUNDERS (eds.): *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, pagg. 119-130; Cfr, altresì, E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità Europea dopo Maastricht*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1996, pagg. 165 – 203.

²⁶⁴ Ugualmente ricca è la dottrina che si è occupata a vario titolo del Trattato di Lisbona. Tra i contributi più recenti, oltre alla più nota manualistica del diritto dell'Unione Europea (tra cui si veda, in particolare, G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, CEDAM, Padova, 2008), segnaliamo : P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009; L.S. ROSSI, *How Fundamental is a Fundamental Principle? Primacy and Fundamental Rights after the Lisbon Treaty*, in *Yearbook of European Law*, O.U.P., 2008, pagg. 65-89; D. FERRI, *La Costituzione Culturale dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2008; M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova, 2008; E. TANCHEV, *The Lisbon Treaty within and without Constitutional Orthodoxy*, in INGOLF PERNICE/JULIANE KOKOTT/CHERYL SAUNDERS (eds.): *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, pagg. 22 – 43; A.M. GUERRA MARTINS, *The Treaty of Lisbon - After all another Step towards a European Constitution*, in INGOLF PERNICE/JULIANE KOKOTT/CHERYL SAUNDERS (eds.): *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, cit, pagg. 56 – 75.

²⁶⁵ L'Agenzia ha sede a Vienna ed è stata istituita in virtù del Regolamento (CE) n. 168/2007 del 15 febbraio 2007.

dal Consiglio d'Europa, nella prospettiva di creare “una piattaforma per i diritti fondamentali²⁶⁶”.

Come pure è stato in precedenza ricordato, con la decisione dell'Unione di aderire alla Convenzione si sono gettate le basi per realizzare un vero spazio costituzionale europeo²⁶⁷ caratterizzato dalla piena integrazione tra il sistema U.E. ed il sistema della Convenzione²⁶⁸, ciò che *de jure condendo*, lascia intravedere la istituzionalizzazione di rapporti diretti e formali tra la Corte C.E.D.U. e la Corte di Giustizia UE. Con l'accettazione della giurisdizione della Corte di Strasburgo l'Unione sarà, infatti, soggetta al pari dei suoi Stati membri al controllo esterno di tale organo giurisdizionale, per modo che sarà così formalizzato quel legame tra le due Corti auspicato dal precedente Presidente della Corte U.E. Rodriguez Iglesias nel suo discorso nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte C.E.D.U. nel gennaio 2002: “*Le nostre due Corti condividono un impegno esistenziale in favore dei valori fondamentali che appartengono al patrimonio comune d'Europa, alla base del quale si trova la democrazia e i diritti fondamentali, ed in questo modo contribuiscono, insieme alle giurisdizioni supreme e costituzionali nazionali, all'emergere di ciò che ha potuto essere definito uno ‘spazio costituzionale europeo’*”.

Pur non essendo questa la sede per approfondire le modalità, i tempi e le conseguenze della prevista adesione dell'U.E. alla C.E.D.U., resta il dato dell'espressa previsione normativa, elemento quest'ultimo che di per sé rappresenta una novità sostanziale e di sicura rilevanza storica, che sancisce la centralità e la peculiare strutturazione della

²⁶⁶ Così afferma l'*home page* del sito internet italiano dell'Agenzia in parola.

²⁶⁷ Cfr. al riguardo: P.BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; M. PANEBIANCO, *Una Costituzione per la nuova Europa*, Milano, 2003; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006;

²⁶⁸ Al riguardo, cfr. tra i numerosi contributi: F. CAPOTORTI, *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, pagg. 5 – 28; L.S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1996, pagg. 839 – 861; U. VILLANI, *Diritti Fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e progetto di Costituzione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, pagg. 73 – 116; F.G. JACOBS, *The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice. The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights*, in INGOLF PERNICE/JULIANE KOKOTT/CHERYL SAUNDERS (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden, 2006, pagg. 291-307; V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, articolo pubblicato on line il 19.12.2007 per la rivista *Europenrights.eu*; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2009, pagg. 678 e ss; A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: una straordinaria occasione per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2009, pagg. 700 e ss.

tutela dei diritti umani nel continente europeo e nell'ambito dell'Unione Europea in modo particolare²⁶⁹.

Per quanto qui interessa, occorre in particolar modo sottolineare l'importanza di quelle disposizioni di tipo orizzontale contenute negli articoli 52 (in particolar modo al paragrafo 3 di detto articolo) e 53 della Carta dei diritti fondamentali U.E., preposte ad assicurare la coerenza dei due strumenti normativi laddove si tratti di diritti riconosciuti in entrambi.

Va ricordato²⁷⁰, infatti, che i tal caso ai sensi dell'art. 52, par. 3, *cit.*, e dei relativi chiarimenti interpretativi forniti dal *Praesidium* che redasse la Carta, qualora i diritti da questa previsti corrispondano a diritti garantiti anche dalla C.E.D.U., il loro significato e la loro portata sono identici a quelli previsti nella Convenzione, avuto riguardo non solo al testo delle disposizioni che li sanciscono, ma anche al modo in cui essi sono stati interpretati dalla giurisprudenza della Corte E.D.U.

Pertanto, le medesime considerazioni dinanzi svolte riguardo ai profili sistematici del diritto all'ambiente nella C.E.D.U. consentono di affermarne l'esistenza nell'Unione Europea per quale autonoma posizione giuridica soggettiva rientrante tra i diritti fondamentali dell'ordinamento²⁷¹. Tanto deve dirsi, in particolare, prendendo atto della perfetta coincidenza delle disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali U.E., con le norme convenzionali dalle quali la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha progressivamente dedotto l'esistenza del diritto all'ambiente.

In particolare, l'articolo 8 della C.E.D.U.²⁷², la disposizione a cui – come si è detto – più frequentemente si è fatto ricorso per includere la protezione ambientale tra le posizioni giuridiche tutelate dalla Convenzione, corrisponde esattamente all'articolo 7²⁷³ della

²⁶⁹ Al riguardo cfr., tra gli altri: M. DE SALVIA, V. ZAGREBELSKY, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*. Vol. 2, Milano, 2007;

²⁷⁰ Per un quadro più preciso in merito all'evoluzione normativa dell'U.E. in tema di ambiente e diritti fondamentali si veda l'analisi svolta nel paragrafo precedente.

²⁷¹ Cfr.: L. COLLINS, *Are we there yet? The Right to Environment in International and European Law*, in *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, n.3/2007, pagg. 119 -136; O. W. PEDERSEN, *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?*, in *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 21/1/2008, pagg. 73, 111.

²⁷² Disciplinante il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

²⁷³ Rubricato "*Rispetto della vita privata e familiare*": "*Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni*".

Carta. E allo stesso modo questa prevede all'articolo 47 il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, norma che coincide con quanto stabilito negli articoli 6 (diritto ad un processo equo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della C.E.D.U.; proprio queste disposizioni sono state utilizzate dalla giurisprudenza convenzionale per modulare gli aspetti procedurali e di tutela del diritto all'ambiente nel sistema C.E.D.U. (casi *Guerra contro Italia* e *Giacomelli contro Italia*).

Anche il diritto alla vita, sancito all'articolo 2 della Convenzione, risulta tutelato dalla Carta proprio all'articolo 2²⁷⁴; e si è visto come in alcune pronunce la Corte di Strasburgo abbia ritenuto fondate talune denunce concernenti episodi di degrado ambientale nelle quali si asseriva appunto una lesione del diritto alla vita sebbene i fatti oggetto di denuncia non avessero direttamente cagionato la morte né messo in pericolo la vita dei denunciati.

Ciò posto, anche in considerazione della volontà del legislatore europeo di dotare l'U.E. di un catalogo di diritti fondamentali che si ponga su di un piano di tutela non inferiore a quello garantito dalla C.E.D.U., non è senza fondamento ritenere che il diritto all'ambiente salubre, il cui riconoscimento nel sistema della C.E.D.U. è avvenuto per via giurisprudenziale ad opera della relativa Corte, sia ugualmente contenuto tra i diritti sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea. La quale conclusione permette, del resto, di dare un senso di concretezza²⁷⁵ alla previsione contenuta all'articolo 37 della Carta, rubricata "*Tutela dell'Ambiente*", alla stregua della quale, com'è noto, "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*".

Tali osservazioni valgono, inoltre, ad introdurre una necessaria riflessione di carattere sistematico in ordine alla qualificazione dell'ambiente quale valore giuridico autonomo, oggetto, appunto, di un nuovo e distinto diritto umano.

Non è infatti di ostacolo alla qualificazione dell'ambiente quale autonomo bene giuridico il fatto che esso rappresenti una sintesi di *res communes omnium* quali

²⁷⁴ Norma a cui fa seguito l'articolo 3, volto a tutelare il diritto all'integrità della persona, che si pone come ideale completamento della precedente disposizione. In questo senso la protezione esplicita apprestata dalla Carta appare in effetti più completa rispetto a quella garantita dalla C.E.D.U. che pur avendo dedotto il diritto all'integrità fisica quale corollario del diritto alla vita, non lo ha espressamente disciplinato.

²⁷⁵ Cfr. A. KISS, *The right to the conservation of the environment*, in R. PICOLOTTI – J. D. TAILLANT (eds.), *Linking Human Rights and the Environment*, Arizona University Press, 2004 .

l'acqua, l'aria, la luce, il calore atmosferico, ovvero elementi che non sono di per sé beni economici in quanto non suscettibili di appropriazione. E ciò, in quanto è notorio che ai fini della qualificazione di un diritto soggettivo non è elemento essenziale la possibilità di appropriazione del bene che ne è oggetto, essendo, invece, sufficiente l'attitudine dello stesso bene a soddisfare un interesse del titolare. Devono, quindi, considerarsi beni giuridici per il soggetto non solo quelli idonei a soddisfare esclusivamente un suo interesse, singolarmente considerato, ma anche i beni da cui derivano utilità per la collettività e, di conseguenza, per i singoli. Ciò deve dirsi, in particolare, di quei beni che, in quanto attengono ad esigenze fondamentali della persona, sono tutelati con norme di carattere pubblicistico quali oggetto di diritti spettanti a ciascun essere umano.

E tale è, appunto, il diritto all'ambiente, riconosciuto e tutelato da norme interne e prima ancora internazionali come bene giuridico immateriale unitario, ancorché comprensivo di molteplici componenti, ciascuno dei quali può separatamente formare oggetto di tutela.

Le violazioni in materia ambientale, del resto, quasi sempre ledono o mettono in pericolo anche altri diritti, avendo, cioè, carattere plurioffensivo. In questi casi le azioni proponibili sono anche quelle previste a tutela di tali diritti: ciò deve dirsi, ad esempio, per gli eventi lesivi della salubrità dell'ambiente quando essi siano atti a recare pregiudizio al diritto alla salute; od ancora per i fatti che rechino pregiudizio a diritti di proprietà o di godimento o per i fatti che ledano il diritto al rispetto della vita privata e familiare, etc.

Tanto chiaramente risulta, del resto, dall'evoluzione della giurisprudenza considerata nelle precedenti pagine, la quale è pervenuta a configurare un distinto diritto all'ambiente proprio attraverso l'interrelazione con i tradizionali diritti umani, percependone tuttavia l'ontologica diversità rispetto ai singoli beni oggetto degli stessi. Sotto altro punto di vista, l'esistenza del diritto all'ambiente quale diritto fondamentale dell'Unione Europea si può desumere anche da un altro importante parametro, ovvero il riferimento contenuto, nello specifico, negli articoli 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione alle *tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri che fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*. (ed espressioni analoghe sono, altresì,

contenute nel Preambolo e nell'articolo 52, paragrafo 4, della Carta dei diritti fondamentali).

Al riguardo, si ritiene opportuno ricordare quanto già affermato in precedenza²⁷⁶, in merito alla inclusione della protezione ambientale nella quasi totalità delle disposizioni di rango primario degli Stati aderenti all'Unione Europea ed a come detta tutela si sia in concreto tradotta nella previsione, nelle disposizioni costituzionali interne, di uno specifico diritto individuale a beneficiare di un ambiente salubre, ovvero in norme primarie che demandano tale compito agli stessi Stati, tenuti per questa via ad adottare misure di dettaglio idonee a dare concretezza alle pertinenti previsioni costituzionali.

Nessun dubbio può quindi esservi circa la costante previsione a livello interno del diritto all'ambiente quale strumento volto a tutelare il bene giuridico ambiente.

Pur non essendo obiettivo di questo lavoro dar conto del dibattito che si è sviluppato in dottrina in merito alle origini ed al significato del suddetto richiamo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri²⁷⁷, conviene, tuttavia, menzionare ancora una volta le spiegazioni agli articoli della Carta elaborate dal *Praesidium* al fine di rilevare come le menzionate previsioni costituzionali interne rappresentino, per l'appunto, un ulteriore parametro indicativo della sussistenza del diritto all'ambiente nell'ordinamento dell'Unione.

In particolare, il *Praesidium* indica nelle regole sancite da alcune pronunce della Corte U.E. i parametri idonei ad orientare l'interprete nella ricostruzione di dette tradizioni costituzionali, avvertendo, peraltro, che “secondo tale regola, piuttosto che in un'impostazione rigida basata sul '*minimo comun denominatore*', i diritti in questione sanciti dalla Carta dovrebbero essere interpretati in modo da offrire un elevato livello di tutela che sia consono al diritto dell'Unione e in armonia con le tradizioni costituzionali comuni”.

²⁷⁶ Si veda, *supra*, pag. 55.

²⁷⁷ Cfr. tra gli altri: A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II/2001, pagg. 621-655; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 180 - 184; F. BELVISI, *The 'Common Constitutional Traditions' and the Integration of the EU*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, n. 6/2006 pagg. 21 - 37; T. TRIDIMAS, *The EU Constitutional Treaty and the Member States: Reflections on a Quasi-Federal Polity*, in J. NERGELIUS (Ed), *Nordic and Other European Constitutional Traditions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

Orbene, nei pochi casi in cui si è occupata della questione²⁷⁸, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha comunque avuto un approccio metodologico connotato da particolare apertura, individuando detti principi non solo a seguito di una valutazione quantitativa degli ordinamenti statali convergenti su determinate previsioni, quanto nella qualità della soluzione da scegliere, optando per quella che appare la migliore, la più adatta per gli obiettivi e la struttura dell'ordinamento comunitario. E non pare possa essere posto in dubbio che, come si è dinanzi detto, la soluzione più conveniente e "costituzionalmente" orientata - utile, quindi, per attribuire concretezza alla previsione dell'articolo 37 della Carta dei Diritti Fondamentali - si ravvisi per, l'appunto, nella individuazione del diritto all'ambiente quale previsione normativa presente in via diretta od indiretta nella quasi totalità degli ordinamenti dell'Unione, il cui contenuto sostanziale minimo è da ravvisarsi nei principi sanciti dal summenzionato articolo 191, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, (*ex art. 173 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea*), ovvero "sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»".

Del resto, una simile conclusione appare viepiù avvalorata dalla lettura delle posizioni espresse dall'Avvocato generale U.E. *Lager* nella causa, ad avviso del quale ai fini del riconoscimento dei diritti fondamentali non è necessaria l'individuazione di una convergenza a livello di regime giuridico, ma è sufficiente l'esistenza di una concezione comune²⁷⁹.

Appare, altresì, utile sottolineare come la sostanziale discrezionalità che ha contraddistinto le posizioni della Corte U.E., sia derivata anche dalla sentita necessità di tenere in adeguata considerazione la naturale evoluzione dei principi fondamentali, in ossequio ai cambiamenti sociali ed alle indicazioni provenienti dai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo di cui i singoli Stati membri sono parte. Ed in tal senso, il frequente richiamo alla C.E.D.U. ed alla interpretazione che di essa ne fa la Corte di

²⁷⁸ Caso *Consiglio/Hautala*, C-353/99.

²⁷⁹ Così affermava l'Avvocato generale Lager nella controversia *Consiglio/Hautala*: "È sufficiente che gli Stati membri abbiano nei confronti del diritto in questione (i.e.: il diritto di proprietà nel caso in esame, n.d.a.), un approccio comune che testimoni lo stesso intento di garantire la sua tutela, quand'anche il grado di tale tutela e le sue modalità di esercizio fossero diversamente concepiti a seconda degli Stati".

Strasburgo, chiude verosimilmente il cerchio riguardo al riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione del diritto all'ambiente.

Al riguardo, sembra ancora utile menzionare le parole dell'Avvocato generale Lager nella vicenda *Consiglio/Hautala*, il quale dopo avere sottolineato la vicendevoles sostituibilità delle tradizioni costituzionali comuni e dei trattati internazionali quali due principali fonti di ispirazione della Corte nell'opera di riconoscimento e di definizione dei diritti fondamentali, affermò che: “[L]a convergenza delle tradizioni costituzionali degli Stati membri può essere sufficiente a stabilire l'esistenza di uno di questi principi senza che occorra ottenere una conferma della sua esistenza o del suo contenuto facendo ricorso a norme internazionali”.

E, tuttavia, nel caso del diritto all'ambiente, il ricorso alle norme internazionali contribuisce in modo determinante a confermarne l'esistenza.

In particolare, il riconoscimento della dimensione internazionale del diritto individuale all'ambiente come diritto fondamentale della persona, con specifico riferimento all'ordinamento U.E. trova ulteriore fondamento nei mezzi di tutela sovranazionali diretti a pervenire, contrastare e sanzionare i danni ambientali.

Tali mezzi, che costituiscono l'espressione c.d. “procedurale” di quel diritto, sono positivamente previsti dalla già citata Convenzione di Aarhus sulla pubblica partecipazione, l'informazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; convenzione di cui sono parte sia singolarmente gli Stati membri dell'U.E., sia la stessa Unione Europea.

Ed è, appunto, allo studio della dimensione procedurale del diritto all'ambiente ed ai suoi mezzi di tutela che è dedicata la restante parte del presente lavoro.

Terzo Capitolo. I mezzi di tutela del diritto all'ambiente: l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale.

3.1. *Il modello della “Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, pag. 108; 3.2.* *L'importanza dei diritti di partecipazione dei privati nell'attuazione del diritto all'ambiente, pag. 114; 3.3.* *L'accesso alle informazioni ambientali nel diritto internazionale, pag. 119; 3.4.* *L'accesso alle informazioni ambientali nella Convenzione di Aarhus, pag. 123; 3.4.1.* *Segue: quanto alle modalità di accesso “passivo”, pag. 126; 3.4.2.* *Segue: quanto alle modalità di accesso “attivo”, pag. 132; 3.5.* *La pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale, pag. 137; 3.6.* *La pubblica partecipazione ai processi decisionali nella Convenzione di Aarhus, pag. 141; 3.7.* *L'accesso alle informazioni e la pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nell'Unione Europea, pag. 149.*

3.1. Il modello della “Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”.

La conferma dell'esistenza del diritto all'ambiente quale diritto fondamentale, sancito e tutelato sia nei singoli Stati membri, sia nell'ordinamento dell'Unione Europea, può ricavarsi - come accennato nel precedente capitolo - attraverso il ricorso all'antico insegnamento *ubi remedium ibi ius*, per cui ogni diritto esiste ed è tale in quanto il bene o l'interesse, che ne è l'oggetto, sia presidiato, appunto, da idonei strumenti di tutela.

Orbene, in tal senso occorre soffermarsi sulle disposizioni contenute nella citata “Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, stante l'importanza che essa assume nel procedimento ricostruttivo del diritto all'ambiente sul piano interno ed internazionale, esprimendo la dimensione c.d. procedurale del diritto all'ambiente che si realizza, per l'appunto, attraverso mezzi di tutela del diritto di tipo preventivo e repressivo.

La matrice prima di tale diritto risiede, infatti, proprio in norme di diritto internazionale che in vario modo vincolano gli Stati alla tutela dell'ambiente e, nel contempo, esprimono doveri degli stessi nei confronti dei singoli *cives*, ai quali spettano correlati poteri, anche di indole giurisdizionale, dandosi perciò luogo ad una tutela del diritto all'ambiente ulteriore rispetto a quella prevista dalle legislazioni interne. Ed attraverso la Convenzione di Aarhus gli Stati firmatari si sono, per l'appunto, impegnati a coinvolgere i singoli e le associazioni ambientaliste nelle sempre più pressanti esigenze globali di tutela ambientale. Approvata il 25 giugno 1998 sotto l'egida della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite (U.N.E.C.E.) ed entrata in vigore il 30 ottobre del 2001, la suddetta Convenzione²⁸⁰ costituisce il primo strumento giuridicamente vincolante di livello sovranazionale avente ad oggetto la tutela dell'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia con specifico riguardo alla materia ambientale.

Pur essendo un trattato di espressione regionale²⁸¹, la Convenzione ha sicuramente una rilevanza che si estende oltre i confini degli Stati che l'hanno sottoscritta, rappresentando, com'è stato autorevolmente sottolineato, “*the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration [...]. As such it is the most ambitious*

²⁸⁰ “*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*”, firmata ad Aarhus (Danimarca), il 25 giugno 1998. Quanto alla letteratura sulla Convenzione, si vedano, tra gli altri i contributi di: S.T. MCALLISTER, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*, in *Journal of International Environmental Law & Policy*, 10-1999, pagg. 187 e ss.; M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 9-1999 pagg. 87 e ss.; J. JENDROSKA, *Aarhus Convention: Towards New Era in Granting Individual Rights in International Environmental Law*, in *Environmental Rights in the Aarhus Convention*, atti del Meeting dell'Avosetta Group, 2001; M. PALLEMAERTS, *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, in *Human Rights and the Environment*, Atti della tavola rotonda del *Geneva Environment Network*, Luglio 2004, consultabile presso la biblioteca on line dell'U.N.E.C.E. al sito www.unece.org; E. MORGERA, *An Update on the Aarhus Convention and Its Continued Global Relevance*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 14 (2) 2005, pp. 138 e ss.; S. STEC, J. JENDROSKA, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, testo consultabile presso la biblioteca on line dell'U.N.E.C.E. www.unece.org.

²⁸¹ Come si è detto, la Convenzione di Aarhus è maturata nel seno dell'U.N.E.C.E. ed è stata, ad oggi, ratificata principalmente da Paesi dell'area europea, in particolare da: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bielorussia, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, , Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Italia, Kazakhstan, Kirgizstan, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex Iugoslava di Macedonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucraina, Ungheria, Unione Europea (La Convenzione in parola è stata, in realtà, firmata e ratificata dalla Comunità Europea, ma per coerenza con l'assetto istituzionale successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è scelto di fare esclusivo riferimento all'Unione Europea, al riguardo cfr. anche la nota 297).

*venture in the area of 'environmental democracy' so far undertaken under the auspices of the United Nations*²⁸²”. Del resto, la portata potenzialmente globale delle disposizioni in essa contenute si desume sia dall’articolo 19, comma 3, che consente l’adesione alla Convenzione in parola anche a Stati che non fanno parte dell’U.N.E.C.E.²⁸³, sia dall’articolo 3 – rubricato “Disposizioni Generali” – che richiede espressamente alle parti di promuovere “l’applicazione dei principi della presente convenzione nei processi decisionali internazionali in materia ambientale e in seno alle organizzazioni internazionali per le questioni riguardanti l’ambiente”²⁸⁴. E’, pertanto, evidente che la Convenzione sia stata concepita sin dalla sua origine alla stregua di uno strumento destinato ad influenzare e diffondere l’introduzione dei principi in essa contenuti nella normativa ambientale di livello interno, regionale ed internazionale, stante l’importanza di affiancare ad un dettagliato quanto variegato elenco di disposizioni a carattere sostanziale, un nucleo fondamentale di principi di carattere procedurale, diretti ad assicurare la conoscenza e l’attuazione delle prime.

Sono molteplici gli aspetti innovativi che hanno fatto della convenzione di Aarhus uno strumento la cui rilevanza trascende l’ambito del diritto internazionale dell’ambiente, contribuendo a declinare – come si è accennato – in termini normativi il concetto stesso di democrazia ambientale, a sua volta concretamente specificato nei su citati tre *pilastri* dell’accesso alle informazioni, della pubblica partecipazione ai processi decisionali e dell’accesso alla giustizia in materia ambientale.

Essa, innanzitutto, rappresenta un punto di arrivo delle istanze che, sin dalla nota Dichiarazione di Stoccolma sull’Ambiente Umano del 1972, tendevano a costruire un collegamento inscindibile tra la protezione dell’ambiente e la tutela dei diritti umani. Non è un caso, infatti, che sin dal suo preambolo vengano richiamati, oltre al primo principio della Dichiarazione di Stoccolma, il principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull’Ambiente e lo Sviluppo ed altri documenti internazionali di *soft law* che, in vario modo, corroboravano l’importanza di detta connessione²⁸⁵. In particolare, si

²⁸² K. ANNAN, *Introducing the Aarhus Convention*, testo disponibile alla pagina internet ufficiale dell’U.N.E.C.E., www.unece.org.

²⁸³ Previa approvazione da parte del c.d. *Meeting of the Parties* e purché si tratti di Stati membri delle Nazioni Unite.

²⁸⁴ Articolo 3, comma 7 della Convenzione.

²⁸⁵ Ed in particolare, la Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 37/7, del 28 ottobre 1982, sulla “Carta mondiale della natura” e la n. 45/94, del 14 dicembre 1990, sulla necessità di garantire un ambiente sano per il

riconosce che “un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita”, ed, altresì, che “ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future²⁸⁶”; e per la realizzazione di tale diritto e l'adempimento del suddetto dovere i cittadini “devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale, in quanto “un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto²⁸⁷”.

La strumentalità dei diritti procedurali alla realizzazione di un diritto sostanziale all'ambiente salubre viene reiterata ed ancor più nettamente espressa nell'articolo 1 della Convenzione, ai sensi del quale “Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione²⁸⁸”.

In dottrina la portata della disposizione è stata talvolta enfatizzata, essendosi sostenuto²⁸⁹ che essa costituisca la più avanzata ed attuale postulazione del diritto

benessere degli individui. Ma anche la “Carta Europea sull'Ambiente e la Salute”, adottata l'8 dicembre 1989 a Francoforte sul Meno, e le linee guida sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, approvate dalla dichiarazione dei Ministri dei Paesi dell'UNECE adottata a Sofia (Bulgaria) il 25 ottobre 1995 nel corso della Terza Conferenza Ministeriale denominata “Ambiente per l'Europa”.

²⁸⁶ Convenzione di Aarhus, paragrafi 6 e 7 del Preambolo.

²⁸⁷ Convenzione di Aarhus, paragrafi 8 e 9 del Preambolo.

²⁸⁸ E' interessante notare che questo articolo è stato oggetto di una riserva all'atto della ratifica da parte del Regno Unito, teso a specificare che il riferimento al “*diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere*” doveva intendersi come una mera aspirazione e che i diritti tutelati dall'articolo 1 del trattato erano solo quelli procedurali, costituenti i tre pilastri della Convenzione.

²⁸⁹ J. WATES: *The Aarhus Convention: a New Instrument Promoting Democracy*, in C. SEGGER & C.G. WEERAMATRY, *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Brill, 2005; *id.*: *The Aarhus Convention. A Driving Force for Environmental Democracy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2 (1), pagg. 2 – 12, 2005; M. PAQUES, “*L'environnement, un certain droit de l'homme*” in “*Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union Européenne et les droits de l'homme*”, Larcier, 2006, pp. 163 e ss..

umano ad un ambiente salubre; e ciò sebbene la norma in esame non fornisca alcuna concreta indicazione di tipo descrittivo di tale asserito diritto e sia esplicitamente finalizzata a garantire i soli diritti di tipo procedurale. Appunto in questo senso è stata sottolineata²⁹⁰ una certa ambiguità dell'articolo 1 e della stessa convenzione che sembra garantire un elenco di diritti finalizzati alla tutela di una distinta posizione giuridica soggettiva la cui sussistenza è tuttavia quantomeno dubbia sul piano internazionale, ciò che alimenta le critiche di una fuga in avanti nella redazione dell'articolo in parola²⁹¹.

A parere di chi scrive sembra condivisibile la tesi di coloro²⁹² che, richiamando le regole generali di interpretazione contenute nell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul Diritto dei Trattati²⁹³, escludono che l'articolo 1 della convenzione di Aarhus appresti alcuna forma di tutela diretta del diritto ad un ambiente salubre o, addirittura, contenga una sua codificazione.

Invero, l'enunciato della disposizione, quale risulta in base all'esegesi testuale ed alla funzione complessiva della Convenzione, non sembra lasciare dubbi circa l'oggetto della stessa che è limitato, appunto, alla garanzia dei diritti procedurali ambientali, ancorché il riferimento ad un diritto sostanziale ad un ambiente salubre costituisca il

²⁹⁰ M. DELNOY, *La Convention d'Aarhus grantit-elle le droit à la protection de l'environnement?*, in *Aménagement Environnement, Revue d'Etudes Juridiques*, maggio 2008, pagg. 57 e ss.

²⁹¹ C. LARSEN, *L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: la convention d'Aarhus*, in C. LARSEN (ed.) *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspective*, Bruylant, 2003, pag. 28 e ss.

²⁹² M. DELNOY, *La Convention d'Aarhus grantit-elle le droit à la protection de l'environnement?*, *cit. supra*, nota 11.

²⁹³ L'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati dispone:

“1. *Un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo.*

2. *Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, il preambolo e gli allegati ivi compresi:*

a. *ogni accordo in rapporto col trattato e che è stato concluso fra tutte le parti in occasione della conclusione del trattato;*

b. *ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato.*

3. *Si terrà conto, oltre che del contesto:*

a. *di ogni accordo ulteriore intervenuto fra le parti in materia di interpretazione del trattato o della applicazione delle sue disposizioni;*

b. *di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo;*

c. *di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti.*

4. *Un termine verrà inteso in un senso particolare se risulta che tale era l'intenzione delle parti.”*

presupposto inespresso della disciplina, integrandone la *ratio* o - come indica la rubrica dell'articolo 1 - la finalità che ha spinto le Parti contraenti a stipulare detta Convenzione. Se, dunque, è razionale ritenere che l'obiettivo ultimo della stessa sia la protezione dell'ambiente (*rectius*: del diritto all'ambiente salubre), sembra altrettanto evidente l'intento degli Stati firmatari di perseguire tale risultato solo ed esclusivamente mediante gli strumenti dell'accesso alle informazioni, della pubblica partecipazione ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia, evitando di prendere posizione sul complesso dibattito in merito al contenuto del diritto umano ad un ambiente salubre, tuttavia quasi dandone per scontata l'esistenza a livello internazionale.

In questo senso, sembra corretto ritenere che la Convenzione sicuramente non individua né definisce il contenuto del diritto individuale ad un ambiente salubre, ma, disciplinando aspetti fondamentali della tutela dell'ambiente, abbia contribuito, ancorché indirettamente, alla configurazione di un siffatto diritto.

Al riguardo occorre, altresì, sottolineare come la Convenzione si limiti ad indicare una serie di standards minimi di garanzie procedurali ai quali gli Stati firmatari (oltre all'Unione Europea) devono conformarsi, lasciando impregiudicato il loro "diritto di continuare ad applicare o introdurre norme che prevedano un più ampio accesso alle informazioni, una maggiore partecipazione ai processi decisionali ed un più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale²⁹⁴". Tale disposizione è rilevante sotto un duplice profilo: se, infatti, da un lato essa lascia libere le Parti di dotarsi di un sistema di garanzie ancora più stringenti rispetto ai parametri di Aarhus, dall'altro impedisce agli Stati più virtuosi²⁹⁵ di peggiorare il proprio pertinente quadro legislativo, così introducendo quel che è stato definito come un effetto di *standstill*²⁹⁶, tale da garantire il mantenimento di livelli soddisfacenti di protezione delle garanzie previste dalla suddetta Convenzione e, in definitiva, di contribuire alla tutela del diritto all'ambiente salubre.

Questa conclusione, del resto, trova riscontro nel commento all'articolo 1 della Convenzione contenuto nella *Implementation Guide*²⁹⁷, in cui si sottolinea che tale norma "piuttosto che affermare il diritto ad un ambiente sano in termini di mera

²⁹⁴ Art. 3, paragrafo 5 della Convenzione.

²⁹⁵ Cfr.: A. HARDING (ed.), *Access to Environmental Justice: A Comparative Study*, Nijhoff, 2007.

²⁹⁶ Cfr.: L. KRAMER. *The Genesis of EC Environmental Principles*, in *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, pagg. 36 e ss., 2004.

²⁹⁷ S. STEC, J. JENDROSKA, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, cit, supra, nota 1

aspirazione, come è spesso avvenuto in passato a livello nazionale [...] indica alle Parti i passi da compiere per garantire alle presenti e future generazioni il diritto fondamentale a vivere in un ambiente adeguato alla salute ed al benessere. Esso stabilisce, quindi, un collegamento diretto tra una serie di diritti dal contenuto pratico e facilmente comprensibile, come quelli relativi alle informazioni ed alla pubblica partecipazione e quel complesso di posizioni giuridiche di difficile enucleazione ricompresi nel concetto di diritto ad un ambiente salubre²⁹⁸”.

3.2 L'importanza dei diritti di partecipazione dei privati nell'attuazione del diritto all'ambiente.

Sotto altro profilo, alla Convenzione di Aarhus deve ascriversi l'indiscutibile merito di avere – come si è accennato – definito a livello internazionale un nuovo modello di *governance* ambientale, prevedendo un coinvolgimento diretto ed un ruolo attivo dei cittadini e delle organizzazioni ambientaliste nelle scelte pubbliche in materia ambientale, che si estende a tutte le fasi in cui si articola il processo di *decision-making* da parte delle istituzioni governative, giungendo, altresì, a prevedere particolari modalità di controllo e revisione delle scelte medesime.

Essa, infatti, come si esporrà dettagliatamente in seguito, impone alle Parti contraenti di consentire a singole persone fisiche o giuridiche, nonché ad associazioni, organizzazioni o gruppi costituiti da tali persone, di avere accesso alle informazioni ambientali, di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, nonché di prevedere a favore di coloro che si reputino lesi in una propria prerogativa - e, in generale, a favore delle associazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente – uno specifico diritto di accesso ad una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.

²⁹⁸ “Rather than stating the right to a healthy environment in aspirational terms, as has so often been the case in the past at the national level, article 1 instructs Parties in how to take steps to guarantee the basic right of present and future generations to live in an environment adequate to health and wellbeing. In so doing it establishes the linkage between practical, easily understandable rights, such as those relating to information and decision-making, and the harder-to-grasp complex of rights included in the right to a healthy environment [...]”. Cfr. anche: M. PALLEMAERTS, *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, cit., supra, nota 1; M.I. JEFFERY QC, *Environmental Governance: a Comparative Analysis of Public Participation and Access to Justice*, in *Journal of South Pacific Law*, 9-2005.

E non v'è dubbio che una crescita dell'informazione, della partecipazione pubblica alle scelte in materia ambientale e del controllo preventivo e successivo ad esse rappresenti, così come opportunamente indicato già nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, "il modo migliore di trattare le questioni ambientali²⁹⁹", ciò che ne conferma l'importanza anche al fine di promuovere l'implementazione della dettagliata normativa ambientale e, più in generale, al fine di perseguire la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Un ulteriore elemento innovativo che si riscontra in relazione allo strumento in commento è rappresentato, poi, dal ruolo centrale assunto dalle organizzazioni non governative (ONG) preposte alla tutela dell'ambiente sin dalla fase della negoziazione della Convenzione stessa, ciò che si è inevitabilmente tradotto, appunto, nel (menzionato) riconoscimento in capo a detti soggetti di una posizione privilegiata nell'esercizio dei diritti ivi previsti.

Un ruolo così determinante da parte di attori non statali (*non-State actors*) nel processo di negoziazione e redazione di un trattato internazionale è senza precedenti: come si evince dai documenti preparatori della Convenzione di Aarhus, talune ONG ebbero, infatti, parte attiva non solo in occasione delle sessioni plenarie dei Gruppi di Lavoro, ma anche in quasi tutte le riunioni dei *Drafting Committee* e nei ristretti *Advisory Groups* che coadiuvarono il Segretariato alla stesura della prima bozza della Convenzione medesima³⁰⁰. Ed in ognuna di tali occasioni, le delegazioni delle ONG erano, di fatto, ammesse ad intervenire in posizione di sostanziale parità rispetto alle delegazioni governative, riconoscendo alle stesse il ruolo di "principali utilizzatori"

²⁹⁹ Il Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992 dispone: Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo."

³⁰⁰ A seguito dell'adozione nel 1995 delle linee guida sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientali (c.d. *Sofia Guidelines*), il Comitato per le Politiche Ambientali dell'U.N.E.C.E., istituì un Gruppo di Lavoro *ad hoc* avente l'incarico di preparare – sulla scorta di dette *Guidelines* – una bozza di quella che sarebbe, poi, diventata la Convenzione di Aarhus. Il Gruppo di Lavoro si riunì dieci volte in sessioni caratterizzate dall'estrema apertura verso il pubblico e, soprattutto, organizzazioni non governative di protezione ambientale, ma anche scienziati ed esperti che partecipavano a titolo individuale avendo un ruolo attivo di proposta ed intervento nel corso dei lavori. Analoga apertura caratterizzò, come detto, anche i lavori di alcuni gruppi ristretti che coadiuvarono il Segretariato nella stesura della Convenzione. Dettagliate informazioni sulla genesi della Convenzione in commento è reperibile al sito internet dell'U.N.E.C.E.

futuri del trattato, in virtù della loro capacità di farsi esponenti ed interlocutori qualificati di istanze provenienti da vasti settori della società civile. Non è, quindi, un caso che nell'articolo (2) della Convenzione, dedicato all'esplicazione delle "definizioni", le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano determinati requisiti prescritti dalle leggi dei singoli Stati siano considerati automaticamente alla stregua di "pubblico interessato"³⁰¹, cioè titolari di interessi qualificati ad intervenire nei processi decisionali ambientali; e ciò, prescindendo dalla eventualità di essere, o meno, effettivamente pregiudicati dalle singole scelte governative in materia ambientale. Analogamente, le ONG ambientali sono esentate dal dovere dimostrare di avere subito una lesione dei propri diritti, ovvero di avere un particolare interesse nella specifica vicenda, per potere liberamente beneficiare del diritto all'accesso alla giustizia di all'articolo 9 della Convenzione.

Tali prescrizioni sono viepiù rafforzate dal disposto dell'articolo 3, paragrafo 4, ai sensi del quale ciascuna delle Parti contraenti si impegna a riconoscere e a sostenere le associazioni, le organizzazioni od i gruppi che promuovono la tutela dell'ambiente, provvedendo affinché gli ordinamenti giuridici nazionali si conformino a tale obbligo³⁰². Inoltre, ai sensi del paragrafo 5 dell'articolo 10, le ONG competenti nelle materie oggetto della Convenzione sono ammesse a partecipare nella qualità di osservatori alle riunioni periodiche dei rappresentanti degli Stati contraenti (c.d. "*Meeting of the Parties*"), a meno che almeno un terzo delle Parti presenti vi si opponga³⁰³.

Infine, non può non essere sin d'ora menzionato l'articolo 15 della Convenzione che ha rappresentato la base per la successiva realizzazione di uno dei più interessanti e riusciti esperimenti per il controllo dell'osservanza della stessa da parte delle pubbliche autorità: il "*Compliance Committee*" della Convenzione di Aarhus.

³⁰¹ Il paragrafo 5 dell'articolo 2 della Convenzione di Aarhus intende per: "Pubblico interessato", il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale".

³⁰² Il paragrafo 4 dell'articolo 3 della Convenzione di Aarhus dispone che: "*Ciascuna Parte prevede l'adeguato riconoscimento e sostegno delle associazioni, delle organizzazioni o dei gruppi che promuovono la tutela dell'ambiente e provvede affinché l'ordinamento giuridico nazionale si conformi a tale obbligo*".

³⁰³ Il paragrafo 5 dell'articolo 10 della Convenzione di Aarhus così dispone: "*Le organizzazioni non governative competenti nelle materie oggetto della presente Convenzione che abbiano espresso al Segretario esecutivo dell'U.N.E.C.E. il desiderio di essere rappresentate ad una riunione delle Parti sono ammesse a parteciparvi in qualità di osservatori, salvo qualora almeno un terzo delle Parti presenti vi si opponga*".

In particolare, la norma prevedeva da parte del *Meeting of the Parties* la creazione di meccanismi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva, per verificare l'osservanza delle disposizioni della Convenzione, precisandosi, altresì, che “*tali meccanismi devono consentire un'adeguata partecipazione del pubblico e possono prevedere l'esame delle comunicazioni dei membri del pubblico su questioni attinenti alla presente convenzione*”.

Ancor prima, quindi, che si giungesse all'effettivo avvio del *Compliance Committee*, vi erano chiare indicazioni nel senso di attribuire, all'interno di tale strumento di controllo, un ruolo attivo e diretto ai “membri del pubblico”, sia individualmente che organizzati in entità associative.

Un'altra clausola di particolare importanza ed innovazione, contenuta nelle “disposizioni generali” della Convenzione, è quella che proibisce alle Parti contraenti di opporre qualsiasi tipo di discriminazione, basata sulla cittadinanza, nazionalità o residenza, in ordine all'esercizio da parte dei soggetti legittimati dei diritti loro garantiti dal trattato³⁰⁴. In forza di tale disposizione, un'organizzazione ambientalista nazionale – ad esempio italiana – titolare di un interesse qualificato ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, potrà esercitare i diritti convenzionali all'interno di un altro Paese contraente, senza che le autorità pubbliche³⁰⁵ di quest'ultimo Stato possano eccepire una carenza di interesse. E tale facoltà di intervento assume particolare importanza per ciò, che consente, soprattutto alle associazioni ambientaliste maggiormente strutturate, di potere efficacemente agire anche all'interno di Stati o regioni meno attenti e sensibili alle istanze ecologiste o in cui è minore la conoscenza pubblica dei noti diritti

³⁰⁴ Il paragrafo 8 dell'articolo 3 della Convenzione di Aarhus dispone: “*Ciascuna Parte provvede affinché coloro che esercitano i propri diritti in conformità della presente convenzione non siano penalizzati, perseguiti o soggetti in alcun modo a misure vessatorie a causa delle loro azioni. La presente disposizione lascia impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere il pagamento di un importo ragionevole a titolo di spese processuali*”.

³⁰⁵ Appare al riguardo opportuno specificare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, per “Autorità Pubblica” si intende:

“a) *l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;*

b) *le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente;*

c) *qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b);*

d) *le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica di cui all'articolo 17 che sia Parte della presente convenzione.*

La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo”.

procedurali. Esse potranno, quindi, avere libero accesso alla documentazione relativa, ad esempio, alle modalità di gestione dello smaltimento dei rifiuti in una certa comunità di uno qualsiasi degli Stati che abbiano ratificato la Convenzione di Aarhus, promuovendo anche un riesame interno - amministrativo o giurisdizionale a seconda dei casi - di determinati progetti reputati illegittimi.

Sin da un primo sguardo generale emergono, quindi, i tratti salienti della Convenzione di Aarhus, che si distingue per la particolarità di essere al tempo stesso un trattato multilaterale preposto alla tutela dell'ambiente ed uno strumento di promozione e protezione dei diritti dell'uomo, nella consapevolezza della loro intrinseca inscindibilità al fine di garantire il benessere complessivo "delle presenti e future generazioni". Di fronte all'evidente difficoltà degli Stati, quali tradizionali depositari della soggettività giuridica internazionale, di assicurare la *compliance* dei trattati multilaterali internazionali in materia ambientale (*multilateral environmental agreements*, anche indicati spesso con l'acronimo di *M.E.A.s*), la strada delineata dalla Convenzione di Aarhus nel senso di un sempre maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei *non-State actors* – nella fase propositiva, come in quella di attuazione coattiva delle norme – sembra essere particolarmente interessante, come si dirà meglio in prosieguo; e ciò, soprattutto in un settore quale il diritto internazionale dell'ambiente che si propone di tutelare valori ed interessi che si caratterizzano per la loro riconducibilità non già agli Stati o ai cittadini in quanto membri di un particolare Stato, bensì ad ogni essere umano in quanto componente di una unica Comunità umana globale collettivamente considerata³⁰⁶.

Come si è detto, la Convenzione in esame si articola su tre ideali "pilastri" che sono l'accesso alle informazioni ambientali, la pubblica partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia nella materia ambientale. Ad dettagliato dei primi due pilastri saranno dedicati i paragrafi successivi, mentre il terzo pilastro, in considerazione delle numerose criticità emerse, sarà analizzato nel seguente capitolo del lavoro.

³⁰⁶ T. TREVES (a cura di), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Asser Press, 2005; S. CHARNOVITZ, *Non-Governmental Organization and International Law*, in *American Journal of International Law*, Vol. 100, pagg. 348 – 372, 2006; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Diritto Internazionale dell'Ambiente e Ruolo dei 'Non-State Actors': Alcuni Recenti Sviluppi*, in *La Comunità Internazionale*, Editoriale Scientifica, 3/2006, pagg. 483 e ss.

3.3. L'accesso alle informazioni ambientali nel diritto internazionale.

Il diritto ad avere accesso alle informazioni, svincolato dallo specifico riferimento al settore ambientale, rappresenta un diritto umano di prima generazione³⁰⁷, espressamente previsto dall'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948, che testualmente riconosce ad ogni individuo "il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere". Similmente, in ambito regionale, sia la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, sia la Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo e sia la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli contengono disposizioni volte a tutelare il diritto fondamentale alla libertà di espressione, nel cui seno viene comunemente fatto rientrare, appunto, anche il diritto alla libertà di informazione. In particolare, ai sensi dell'articolo 10 della su menzionata Convenzione Europea il diritto alla libertà di espressione include anche "la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera"³⁰⁸, concetto confermato ed ampliato dall'articolo 13 della Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo che, riprendendo il testo dell'articolo 19 della della Dichiarazione Universale, include nel novero dei diritti tutelati dalla libertà

³⁰⁷ E' prassi diffusa, soprattutto per ragioni di praticità espositiva, distinguere i diritti umani in generazioni differenti, a seconda del periodo storico in cui si suole identificarne l'emersione. Si tende, in particolare, a ricomprendere nei diritti umani c.d. di prima generazione i diritti civili e politici; nei diritti di seconda generazione i diritti economici, sociali e culturali, nei diritti umani di terza generazione i diritti di solidarietà e di tipo collettivo, tra i quali viene comunemente ricompreso anche il diritto all'ambiente.

³⁰⁸ Dispone l'articolo 10 (*Libertà di Espressione*) della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali:

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario."

di espressione anche quello di “ricercare” informazioni³⁰⁹. Con linguaggio più essenziale, invece, l’articolo 9 della Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli riconosce che “Ogni persona ha diritto all’informazione” e ad “esprimere e diffondere le proprie opinioni nel quadro delle leggi e dei regolamenti”.

Se da un punto di vista generale il diritto alla libertà di informazione è, quindi, ormai pacificamente inclusa nel novero dei diritti fondamentali garantiti a livello internazionale ed è, almeno formalmente, recepita a livello costituzionale dalla grande maggioranza degli ordinamenti interni, maggiori perplessità emergono in merito alla sua concreta estensione ed ancor di più quando l’analisi riguarda determinati settori.

Con specifico riferimento alla materia ambientale³¹⁰, la necessità di garantire un adeguato accesso dei privati alle informazioni ambientali, quale preconditione al fine di permettere una consapevole partecipazione pubblica ai processi decisionali³¹¹ trae origine – come si è detto in precedenza – dal Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull’Ambiente e lo Sviluppo del 1992, disposizione la cui conformità al diritto internazionale generale è, peraltro, ancora dubbia; non è tuttavia casuale che proprio a partire dagli anni ’90 numerosi trattati multilaterali disciplinanti specifici settori

³⁰⁹ L’articolo 13 (*Libertà di Pensiero e di Espressione*) della Convenzione Americana dei Diritti dell’Uomo sancisce che:

“1. Ognuno ha diritto alla libertà di pensiero e di espressione. Tale diritto include la libertà di ricercare, ricevere e trasmettere informazioni e idee di ogni tipo, senza considerazione di frontiera, oralmente o per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualunque altro mezzo di propria scelta.

2. L’esercizio del diritto di cui al paragrafo precedente non è soggetto a censura preventiva, ma sarà motivo di responsabilità successiva, come stabilito espressamente dalla legge nella misura necessaria ad assicurare:

a) il rispetto dei diritti e della reputazione di altri;

b) la protezione della sicurezza nazionale, dell’ordine pubblico o della salute o della morale pubbliche.

3. Il diritto di espressione non può essere limitato con metodi o mezzi indiretti, quali l’abuso di controlli pubblici o privati sulla stampa periodica, sulle frequenze per le trasmissioni radio, o sulle strumentazioni per la diffusione dell’informazione, o con ogni altro mezzo che tenda ad impedire la comunicazione e la circolazione di idee e opinioni.

4. Fermo restando quanto previsto dal paragrafo 2, gli spettacoli pubblici possono essere sottoposti da parte della legge a forme di censura preventiva al solo scopo di regolarne l’accesso per proteggere la morale dell’infanzia e dell’adolescenza.

5. Qualunque propaganda in favore della guerra e qualunque richiamo all’odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla violenza illegale o ad ogni altra azione simile contro qualunque persona o gruppo di persone per qualsiasi ragione, compresi motivi di razza, colore, religione, lingua o origine nazionale o sociale, deve essere considerato dalla legge come reato.”

³¹⁰ Si veda: C. SALADIN. *Public Participation in the Era of Globalization*, in *Linking Human Rights and Environment*, The University of Arizona Press, pagg. 57 e ss., 2006.

³¹¹ A. MORISHIMA, *Environmental Information in the Law*, in *Environmental Policy and Law*, 37, 2-3, 194 – 198, 2007.

dell'ambiente, abbiano incluso disposizioni volte proprio a tutelare l'accesso alle informazioni³¹².

A titolo esemplificativo vanno in tal senso ricordati l'articolo 3, paragrafo 8,³¹³ della Convenzione di Espoo sulla Valutazione di Impatto Ambientale; l'articolo 16³¹⁴ della Convenzione di Helsinki sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (*“Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes”*, siglata ad Helsinki il 17 marzo 1992), l'articolo 9³¹⁵ della Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino del

³¹² Cfr.: M. MASON, *Citizenship Entitlements beyond Borders. Identifying Mechanisms of Access and Redress for Affected Public International Environmental Law*, in *Global Governance*, pagg. 283-303, 12-2006.

³¹³ Così recita l'articolo 3, paragrafo 8, della Convenzione di Espoo: *“Le Parti interessate vigilano affinché il pubblico della Parte colpita, nelle zone suscettibili di essere colpite, sia informato dell'attività prevista ed abbia la possibilità di formulare osservazioni o obiezioni in proposito e che queste osservazioni o obiezioni siano trasmesse all'Autorità competente della Parte di origine, sia direttamente, sia, se del caso, tramite la Parte di origine.”*

³¹⁴ L'articolo 16, rubricato *“Public Information”* dispone:

“1. The Riparian Parties shall ensure that information on the conditions of transboundary waters, measures taken or planned to be taken to prevent, control and reduce transboundary impact, and the effectiveness of those measures, is made available to the public. For this purpose, the Riparian Parties shall ensure that the following information is made available to the public:

(a) Water-quality objectives;

(b) Permits issued and the conditions required to be met;

(c) Results of water and effluent sampling carried out for the purposes of monitoring and assessment, as well as results of checking compliance with the water-quality objectives or the permit conditions.

2. The Riparian Parties shall ensure that this information shall be available to the public at all reasonable times for inspection free of charge, and shall provide members of the public with reasonable facilities for obtaining from the Riparian Parties, on payment of reasonable charges, copies of such information”.

In merito si veda anche l'interessante articolo di: C. Noteboom, *“Addressing the External Effects of Internal Environmental Decisions: Public Access to Environmental Information in the International Law Commission's Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm”*, in *“New York Environmental Law Journal”*, Vol. 3, pagg. 245 – 285, 2003.

³¹⁵ L'articolo 9 della Convenzione O.S.P.A.R. è di particolare interesse in quanto prevede uno specifico obbligo per gli Stati contraenti di assicurare che le rispettive autorità rendano agevolmente e rapidamente disponibili tutte le rilevanti informazioni in loro possesso a qualsiasi persona fisica o giuridica ne faccia richiesta, senza necessità che il richiedente provi di avere un particolare interesse nella vicenda concreta. In questo senso, la Convenzione contiene alcune significative disposizioni che saranno successivamente riprese ed ampliate dalla Convenzione di Aarhus.

L'articolo 9 afferma che: *“1. The Contracting Parties shall ensure that their competent authorities are required to make available the information described in paragraph 2 of this Article to any natural or legal person, in response to any reasonable request, without that person's having to prove an interest, without unreasonable charges, as soon as possible and at the latest within two months.*

2. The information referred to in paragraph 1 of this Article is any available information in written, visual, aural or data-base form on the state of the maritime area, on activities or measures adversely affecting or likely to affect it and on activities or measures introduced in accordance with the Convention.

3. The provisions of this Article shall not affect the right of Contracting Parties, in accordance with their national legal systems and applicable international regulations, to provide for a request for such information to be refused where it affects:

(a) the confidentiality of the proceedings of public authorities, international relations and national defence;

Nord-Est dell'Atlantico (*“Convention For The Protection Of The Marine Environment Of The North-East Atlantic”*, anche nota come *O.S.P.A.R. Convention*), siglata a Parigi sempre nel 1992, nonché l'articolo 15 della Convenzione sulle procedure di consenso preventivo nel commercio internazionale di pesticidi e agenti chimici pericolosi (*“Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade”*), stipulata a Rotterdam l'11 settembre 1998³¹⁶.

Nella stessa direzione occorre, altresì, aggiungere che le citate Convenzioni regionali in materia di tutela dei diritti umani sono state progressivamente interpretate in chiave ambientale. In particolare, la Corte Europea dei Diritti Umani ha in più di un'occasione garantito la libertà di accesso e di diffusione di notizie relative a questioni connesse con la tutela dell'ambiente³¹⁷, giungendo anche a sancire – sebbene a certe condizioni – uno specifico obbligo di informazione “attiva”, consistente nel dovere da parte delle autorità pubbliche di raccogliere e diffondere al pubblico determinate informazioni, indipendentemente da specifiche richieste, obbligo, quindi, ben diverso da una condotta meramente “passiva”, consistente nella generica proibizione di frapporre ostacoli all'esercizio di tale diritto fondamentale³¹⁸.

(b) public security;

(c) matters which are, or have been, sub judice, or under enquiry (including disciplinary enquiries), or which are the subject of preliminary investigation proceedings;

(d) commercial and industrial confidentiality, including intellectual property;

(e) the confidentiality of personal data and/or files;

(f) material supplied by a third party without that party being under a legal obligation to do so;

(g) material, the disclosure of which would make it more likely that the environment to which such material related would be damaged.

4. The reasons for a refusal to provide the information requested must be given.”

³¹⁶ Successivamente entrata in vigore il 24 settembre 2004. L'articolo 15, rubricato *“Implementation of the Convention”*, stabilisce al paragrafo 2 che:

“Each Party shall ensure, to the extent practicable, that the public has appropriate access to information on chemical handling and accident management and on alternatives that are safer for human health or the environment than the chemicals listed in Annex III.”

³¹⁷ Cfr. il già menzionato caso *Guerra contro Italia*, nonché il caso *Thoma vs. Lussemburgo* (in ECHR, 29 Marzo 2001, disponibile on line al sito www.echr.org).

³¹⁸ Fatte salve le non poche ipotesi derogatorie contemplate dalle varie Convenzioni Internazionali in materia di diritti umani.

Similmente, l'accesso alla informazioni ambientale è specificamente previsto dalla normativa dell'Unione Europea e tutelato dalle relative Corti³¹⁹; risultato a cui ha contribuito in modo determinante la ratifica da parte dell'allora Comunità Europea della Convenzione di Aarhus.

3.4. L'accesso alle informazioni ambientali nella Convenzione di Aarhus.

Se è vero che i trattati settoriali su menzionati contengono prescrizioni volte a garantire, in modo più o meno vincolante, l'accesso del pubblico alle informazioni, è, tuttavia, solo con la stipula della Convenzione di Aarhus che si introduce in ambito internazionale il dovere per gli Stati contraenti³²⁰ di dotarsi di un *corpus* normativo volto a garantire il libero accesso a quelle che la Convenzione stessa indica come "informazioni ambientali" (*environmental information*).

Nessuna limitazione pone l'art. 2, par. 3, della Convenzione quanto alla forma della informazioni, sancendo che esse possono formare oggetto di qualsiasi mezzo idoneo a renderle "disponibili", dunque a contenerle e trasmetterle, tra i quali gli scritti, i documenti visivi, sonori, elettronici, etc.

Quanto al contenuto di tali informazioni ambientali, poi, la Convenzione assume una nozione delle stesse particolarmente ampia, suddividendole in tre macrocategorie, all'interno delle quali vengono indicati, a titolo meramente esemplificativo molteplici elementi per i quali opera, appunto, l'obbligo informativo. E in questo modo, pur senza delineare una specifica nozione di "ambiente", la Convenzione finisce in pratica per coprire ogni tipo di richiesta formulata alle autorità pubbliche da privati, ONG ed altri soggetti legittimati, che abbiano in qualche misura un potenziale impatto su una delle tre categorie indicate nell'articolo 2, paragrafo 3.

In particolare, ai sensi della lettera a) della disposizione, ricadono nell'oggetto della Convenzione – indipendentemente dal supporto su cui sono contenute – tutte le informazioni riguardanti lo stato degli elementi dell'ambiente, fra i quali vengono indicati l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, ma anche il paesaggio e i siti

³¹⁹ Cfr., infra, paragrafo 3.7. di questo capitolo.

³²⁰ Al riguardo è opportuno ricordare che la Convenzione di Aarhus, pur vincolando solo per gli Stati membri della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (U.N.E.C.E.), ha, come si diceva in precedenza, una portata potenzialmente globale ed è studiata con estremo interesse anche in ambiti regionali diversi da quello pan-europeo.

naturali, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e l'interazione fra questi elementi.

La disposizione non si limita, quindi, a garantire l'accesso alle informazioni tradizionalmente riconducibili al concetto di ambiente (es. informazioni relative alla qualità dell'aria, delle acque o del territorio), ma estende tali garanzie di accesso anche ad informazioni relative ad aspetti quali il paesaggio ed i siti naturali, espressione all'interno della quale è possibile ricomprendere le aree protette ed i siti di particolare interesse naturalistico e/o storico.

Quanto all'espressione "biodiversità e sue componenti", un utile riferimento per comprenderne il contenuto è offerto dalla "Convenzione sulla Diversità Biologica"³²¹, che, per l'appunto, definisce la "diversità biologica" come "la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi". La stessa chiarisce anche il significato del citato concetto di "ecosistema", che definisce come "un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale"³²².

Analogamente, riguardo agli organismi geneticamente modificati, per una loro definizione è possibile fare riferimento alla Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee n. 90/220 sull'introduzione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati descritti nell'articolo 2, n. 2), come organismi "il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale."

Infine, l'articolo 2, paragrafo 3, lett. a) della Convenzione, fa riferimento *all'interazione fra questi elementi*, ciò che conferma il carattere non esaustivo dell'elencazione ivi contenuta e l'ampia portata della disposizione.

³²¹ "Convention on Biological Diversity", sottoscritta a Rio De Janeiro il 5 giugno 1992, disponibile on line al sito www.cbd.int

³²² Cfr. l'articolo 2.

Tale caratteristica è ribadita nella successiva lettera *b*)³²³ dell'articolo, in forza del quale possono essere oggetto di informazioni anche singoli fattori suscettibili di recare danno ai suddetti elementi dell'ambiente, quali certe sostanze chimiche o biologiche, l'energia, il rumore e le radiazioni, ma anche provvedimenti amministrativi, disposizioni legislative, piani e programmi di sviluppo e, finanche, documenti relativi alle politiche ambientali in generale ed agli accordi ambientali (sia interni – ad es. accordi regionali o con associazioni di categoria – sia internazionali). Inoltre, viene fatta esplicita menzione dei documenti relativi ad *analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale*, nella consapevolezza che le analisi economiche sono di fondamentale importanza nella scelta di portare, o meno, avanti determinati progetti suscettibili di avere un impatto sull'ambiente e che, quindi, una loro corretta quantificazione è di primaria rilevanza al fine di permettere una partecipazione informata della cittadinanza.

Infine, il medesimo articolo, alla lettera *c*), indica nell'oggetto della Convenzione anche le informazioni relative “allo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché allo stato dei siti di interesse culturale e degli edifici, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali o, attraverso tali elementi, dai fattori, dalle attività o dai provvedimenti di cui alla lettera *b*)”. La disposizione in parola si preoccupa, quindi, di garantire che siano accessibili e rese al pubblico anche quelle notizie in possesso delle autorità pubbliche relative alle ricadute sullo stato di salute, la sicurezza o le condizioni di vita delle persone derivanti da un'alterazione dello stato degli elementi ambientali e/o da provvedimenti amministrativi e/o legislativi rientranti nella predetta lettera *b*); in più la stessa tutela si estende “allo stato degli edifici e dei siti di interesse culturale”³²⁴, ciò che rivela il diretto legame e l'importanza della Convenzione di Aarhus anche al fine della tutela dei beni culturali.

³²³ Ai sensi del quale si considerano “informazioni ambientali” anche quelle riguardanti “*b*) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni, e attività o provvedimenti, compresi i provvedimenti amministrativi, gli accordi ambientali, le politiche, le disposizioni legislative, i piani e i programmi che incidono o possono incidere sugli elementi di cui alla lettera *a*), nonché le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale”.

³²⁴ Per la cui enucleazione è possibile fare riferimento all'articolo 1 della Convenzione relativa alla Protezione del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*).

Posto che le tre macro-categorie attengono a profili di tutela diversi, è ben possibile che un medesimo fatto assuma rilievo per più di un profilo. Così, ad esempio, un progetto di realizzazione di un complesso urbanistico o industriale potrebbe essere oggetto di “informazioni ambientali” sia con riferimento alla documentazione e/o all’*iter* del processo decisionale destinato a sfociare in un provvedimento amministrativo – nel qual caso la richiesta rientrerebbe nella lettera *b*) – sia riguardo alla ricaduta sulla qualità delle acque, dell’aria o del territorio – nel qual caso si rientrerebbe nella lettera *a*) – e sia, infine, con riguardo all’impatto sociale dello stesso, per cui si rientrerebbe nella previsione di cui alla lettera *c*).

3.4.1. Segue: quanto alle modalità di accesso “passivo”.

Se l’articolo ora esaminato definisce l’oggetto delle informazioni ambientali, gli articoli 4 e 5 della Convenzione di Aarhus disciplinano, invece, le concrete modalità di accesso alle stesse, differenziandosi per la circostanza che l’articolo 4 sancisce il diritto del pubblico a richiedere le informazioni alle autorità governative ed il corrispondente dovere di queste ultime a di fornire una risposta entro tempi predeterminati³²⁵, laddove il successivo articolo 5 prevede il dovere da parte delle autorità pubbliche di raccogliere e diffondere informazioni di pubblico interesse, indipendentemente dalle formulazione di specifiche richieste in tal senso³²⁶. In particolare, l’articolo 4³²⁷, rubricato proprio

³²⁵ Si parla in questo caso di accesso “passivo” alle informazioni ambientali, in considerazione del fatto che l’amministrazione pubblica non ha alcun obbligo di adoperarsi per diffondere le informazioni di cui è in possesso, essendo, viceversa, unicamente gravata del dovere di non opporsi irragionevolmente innanzi ad una richiesta di informazioni ambientali proveniente dai soggetti legittimati. Al riguardo si veda: S. De Abreu Ferreira, “*Passive Access to Environmental Information in the EU. An Analysis of Recent Legal Developments*”, in “*European Environmental Law Review*”, Vol. 17 (4), pagg. 186 – 198, 2008.

³²⁶ Si parla, invece, in quest’altra ipotesi di accesso “attivo” alle informazioni ambientali, proprio in ragione del differente comportamento richiesto alle autorità pubbliche.

³²⁷ Così dispone l’articolo 4:

“1. Fatti salvi i paragrafi che seguono, ciascuna Parte provvede affinché, nel quadro della legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste, ivi compreso il rilascio, ove richiesto e ferma restando la lettera b), di copie dei documenti contenenti tali informazioni

a) senza che il pubblico debba far valere un interesse al riguardo;

b) nella forma richiesta, salvo qualora:

i) l’autorità abbia validi motivi per renderle accessibili in altra forma, nel qual caso tali motivi devono essere specificati; o

ii) le informazioni siano già pubblicamente disponibili in altra forma.

2. Le informazioni ambientali di cui al paragrafo 1 devono essere messe a disposizione del pubblico non appena possibile e comunque entro un mese dalla presentazione della richiesta, a meno che il loro volume e la loro complessità non giustifichi una proroga del termine, che in ogni caso non può essere superiore a due mesi dalla

“Accesso alle Informazioni Ambientali”, statuisce al paragrafo 1 il generale obbligo per le autorità pubbliche degli Stati membri di fornire, nel quadro della legislazione nazionale, le informazioni ambientali loro richieste da qualsiasi persona fisica o giuridica e ciò – va sottolineato – senza che i richiedenti debbano addurre alcuna

presentazione della richiesta. Il richiedente deve essere informato delle eventuali proroghe e dei motivi che le giustificano.

3. Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta:

a) se l'autorità pubblica cui è rivolta non dispone di tali informazioni;

b) se è manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici; oppure

c) se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche, qualora tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni.

4. Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare:

a) la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ove sia prevista dal diritto nazionale;

b) le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica;

c) il corso della giustizia, il diritto di ogni persona ad un processo equo o il potere delle pubbliche autorità di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare;

d) la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente;

e) i diritti di proprietà intellettuale;

f) la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico, qualora tale riservatezza sia tutelata dal diritto nazionale;

g) gli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste, senza essere o poter essere soggetti ad alcun obbligo legale in tal senso, e che non acconsentano alla divulgazione della documentazione; o

h) l'ambiente cui si riferiscono le informazioni, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare.

I motivi di diniego di cui sopra devono essere interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente.

5. Qualora non disponga delle informazioni ambientali richieste, l'autorità pubblica indica quanto prima al richiedente l'altra autorità pubblica alla quale ritiene possibile rivolgersi per ottenere tali informazioni, o inoltra la richiesta a tale autorità informandone il richiedente.

6. Ciascuna Parte provvede affinché, nei casi in cui le informazioni sottratte all'obbligo di divulgazione in forza del paragrafo 3, lettera c) e del paragrafo 4 possano essere stralciate senza comprometterne la riservatezza, le autorità pubbliche rendano disponibili le rimanenti informazioni richieste.

7. Il rigetto della richiesta deve essere notificato per iscritto quando la richiesta stessa è stata formulata per iscritto o quando il richiedente ne faccia domanda. La notifica deve precisare i motivi del diniego e fornire informazioni sull'accesso alle procedure di ricorso di cui all'articolo 9. Il diniego deve essere comunicato quanto prima e comunque entro il termine di un mese, a meno che la complessità delle informazioni non giustifichi una proroga, che in ogni caso non può essere superiore a due mesi a decorrere dalla richiesta.

Il richiedente viene informato delle eventuali proroghe e dei motivi che le giustificano.

8. Ciascuna Parte può autorizzare le autorità pubbliche a subordinare il rilascio di informazioni al pagamento di un corrispettivo, che tuttavia non può superare un importo ragionevole. Le autorità pubbliche che intendono rilasciare informazioni a titolo oneroso mettono a disposizione dei richiedenti un tariffario, indicando i casi in cui il rilascio delle informazioni è soggetto o non è soggetto a pagamento e i casi in cui è subordinato al pagamento anticipato del corrispettivo.”

particolare motivazione alla base della stessa. La disposizione impone, quindi, preliminarmente alle Parti di dotarsi di una cornice normativa idonea a supportare le prescrizioni contenute in tale articolo della Convenzione, specificando, altresì, alcune regole relative ai modi ed ai tempi entro cui adempiere alle predette richieste, nonché una serie di ipotesi derogatorie in cui gli Stati hanno la facoltà di respingere le domande di accesso alle informazioni.

Quanto alle modalità con cui la richiesta deve essere soddisfatta, la Convenzione precisa che gli Stati rispondono utilizzando il supporto formale sollecitato dall'istante, restando, tuttavia, ferma la possibilità per l'autorità pubblica di utilizzarne un altro qualora in tal senso vi siano validi motivi, che devono essere però esplicitati nella risposta. In pratica ciò è ammesso quando il ricorso ad altro supporto formale sia ragionevole in considerazione della tipologia della documentazione materiale da rilasciare o della circostanza che la stessa è già pubblicamente disponibile in altro formato.

Relativamente alla tempistica, l'articolo 4 fa obbligo agli Stati di rispondere alla domanda di accesso alle informazioni "non appena possibile" e, comunque, entro un mese dalla sua presentazione, prevedendosi, tuttavia, la possibilità di ritardare tale risposta fino ad un massimo di due mesi dalla presentazione in ragione del volume della documentazione a cui si vuole accedere o della particolare complessità della richiesta. Inoltre, qualora l'informazione non sia nella materiale disponibilità dell'autorità cui è stata richiesta, questa dovrà "quanto prima" indicare l'amministrazione pubblica reputata in possesso della stessa, ovvero provvedere ad inoltrare direttamente la richiesta.

E' interessante, altresì, sottolineare che la Convenzione autorizza le Parti a prevedere la corresponsione di un corrispettivo al quale subordinare il rilascio delle informazioni, obbligandole però in tal caso a dotarsi di un tariffario pubblico e precisando che, ad ogni modo, la richiesta di pagamento non può superare un importo equo, tale da non trasformarsi in un'indebita barriera e da consentire, quindi, a chiunque di esercitare i diritti previsti in Convenzione.

Come si diceva, questa individua talune fattispecie che consentono agli Stati di rifiutarsi di accogliere la richiesta di accesso alle informazioni ambientali.

Ciò è ammissibile, a mente dell'articolo 4, paragrafo 3, innanzitutto nel caso in cui l'autorità pubblica cui è rivolta la domanda non disponga delle informazioni richieste.

Ma a legittimare il rifiuto non è sufficiente la circostanza che l'informazione sia in possesso di *altra* autorità pubblica, in quanto in questa evenienza trova applicazione la disposizione innanzi menzionata e deve trattarsi, invece, di una impossibilità oggettiva, attinente al contenuto dell'informazione, che è tale da escluderne il possesso da parte della pubblica amministrazione, siccome del tutto sottratta alla sua sfera di intervento.

In secondo luogo, la richiesta potrà essere disattesa qualora risulti “manifestamente irragionevole”, sia formulata in termini troppo generici, ovvero riguardi documenti non definitivi, ancora in corso di elaborazione o “comunicazioni interne delle autorità pubbliche”. I concetti di manifesta irragionevolezza ed eccessiva genericità non sono spiegati nella Convenzione, rimettendosi, pertanto, ai singoli Stati il compito di darvi concretezza, ferma restando la necessità di individuare criteri idonei a contemperare le finalità di trasparenza della Convenzione con l'esigenza dello Stato di non essere intralciato nella sua azione da richieste irrazionali.

Agevolmente si comprendono, poi, le ragioni alla base dell'esclusione dei documenti che siano ancora in fase di elaborazione, il cui contenuto potrebbe, pertanto, anche profondamente cambiare rispetto a quello esistente al momento della richiesta. Gli effetti dell'esclusione risultano, per altro, notevolmente attenuati dalla possibilità – prevista dai successivi articoli – di garantire la partecipazione dei soggetti legittimati, sin dalle fasi iniziali, ai processi decisionali relativi all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale, ciò che comporta necessariamente la possibilità di avere accesso anche a documenti non definitivi, ancora in fase di formazione.

Qualche difficoltà interpretativa in più presenta, invece, l'enunciato concernente la possibilità di escludere dall'obbligo informativo le comunicazioni interne delle autorità pubbliche, eventualità che la Convenzione subordina all'esistenza di una conforme previsione dell'ordinamento interno di ciascuno Stato, sancita da una specifica disposizione asseverata dalla “prassi nazionale”. In assenza di una chiara definizione del concetto di “comunicazione interna” e degli elementi che inducono a ritenere esistente una “prassi nazionale”, la disposizione lascia notevoli margini di discrezionalità a ciascun Paese in ordine al contenuto del precetto valido nell'ordinamento nazionale, al quale scopo la norma prevede, altresì, che la pubblica amministrazione tenga in considerazione, nel momento di effettuare una valutazione circa l'opportunità di opporre - o meno - tale causa di esclusione, anche l'interesse pubblico tutelato dalla

divulgazione delle informazioni (*public interest served by disclosure*). Riferimento, codesto, che risulta ambiguo perché se, da un lato, sembra sottolineare l'importanza di rafforzare gli interessi pubblicistici alla trasparenza delle informazioni di cui è portatrice la Convenzione, dall'altro si presta ad essere interpretato nel senso di non autorizzare la diffusione di informazioni suscettibili di porre in pericolo la collettività. E in tal senso la disposizione appare quanto meno generica ove si consideri che numerosi ipotesi di esclusione legate alla necessità di tutelare interessi particolarmente sensibili - come quello di ogni cittadino alla riservatezza - ovvero interessi superiori dello Stato - quali la sicurezza pubblica, la difesa nazionale o il corso della giustizia - sono autonomamente previste da specifiche prescrizioni.

Queste sono analiticamente contenute nel successivo paragrafo 4) dello stesso articolo, che, nello specifico, riconosce agli Stati la facoltà di rifiutare l'accesso alle informazioni ambientali la cui divulgazione possa pregiudicare: la confidenzialità e la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche (che siano espressamente regolamentate dal diritto nazionale); le relazioni internazionali, la difesa nazionale e la sicurezza pubblica; lo svolgimento di indagini di carattere penale o disciplinare da parte delle pubbliche autorità ed in generale il corso della giustizia, ma anche il diritto di ogni persona ad un processo equo, la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia consentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico (sempre che tale riservatezza sia tutelata dal diritto nazionale). Altre ipotesi di esclusione riguardano la tutela degli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente certe informazioni senza esserne legalmente obbligati e che non acconsentano alla divulgazione della documentazione, nonché la tutela dei luoghi cui si riferiscono le informazioni³²⁸ e dei diritti di proprietà intellettuale.

Una particolare menzione conviene, infine, riservare all'esclusione, affine all'ultima menzionata, prevista a garanzia della "riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente". Tale disposizione ha la finalità di evitare che informazioni commerciali e/o industriali la cui riservatezza sia tutelata per legge e di cui la pubblica amministrazione sia in vario modo venuta in possesso in ragione del proprio

³²⁸ Il trattato cita l'esempio della tutela dei luoghi di riproduzione di specie rare.

ruolo istituzionale, possano essere indebitamente divulgate al pubblico, con il rischio di avvantaggiare impropriamente altri soggetti privati o pubblici. Alla stessa maniera, si è cercato di contenere il rischio che le autorità governative, talvolta poste “sotto pressione” da potenti gruppi imprenditoriali, opponessero in modo costante la necessità di garantire la riservatezza di legittimi interessi economici al fine di rifiutare richieste di accesso alle informazioni ambientali; e proprio a tale scopo la norma testualmente sancisce l’obbligo per gli Stati di divulgare in ogni caso informazioni relative alle emissioni rilevanti per la tutela dell’ambiente, così limitando in modo sostanziale i margini di applicazione di tale caso di esclusione.

Ad ogni modo, l’articolo 4 fornisce alle Parti un precisa indicazione in ordine all’esegesi delle menzionate fattispecie di esclusione, statuendo che “i motivi di diniego devono essere interpretati in modo restrittivo [...] tenendo conto dell’eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell’ambiente³²⁹”. Ciò vale ulteriormente a sottolineare l’obiettivo della Convenzione di limitare i margini di discrezionalità inevitabilmente concessi agli Stati contraenti nell’applicazione concreta della norma, nel contempo invitandoli ad assicurare in modo particolare l’accesso alle informazioni relative alla conoscenza dei livelli di emissioni inquinanti nell’ambiente. E, ai sensi del paragrafo 6 dello stesso articolo, l’ambito di discrezionalità risulta ancora più circoscritto, giacché, in presenza di informazioni solo in parte sottratte all’obbligo di divulgazione, le autorità pubbliche hanno il dovere di stralciare, se possibile senza comprometterne la riservatezza, le informazioni inibite e rendere disponibili le rimanenti informazioni richieste.

La disposizione su indicata prevede al successivo paragrafo 7) anche una precisa procedura che le pubbliche amministrazioni dovranno rispettare in caso di diniego di accesso. Un’eventuale determinazione negativa dovrà, infatti, essere in pratica³³⁰

³²⁹ Anche in tale paragrafo si fa, invero, menzione al concetto di “interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni” (*public interest served by disclosure*), espressione che come si è detto, presenta qualche profilo di ambiguità. Tuttavia, in considerazione del tenore della disposizione in cui è inserita, che ha un chiaro contenuto limitativo alla discrezionalità degli Stati, ci sembra che essa al più indichi la necessità di effettuare un contemperamento tra le contrapposte esigenze alla tutela di interessi pubblici e/o privati potenzialmente pregiudicati dalla divulgazione delle informazioni ambientali e, d’altro lato, quello garantito dalla Convenzione all’accesso alle medesime informazioni, precisando che quest’ultimo potrà essere negletto solo in casi specifici ed attraverso un’interpretazione restrittiva dei motivi di diniego.

³³⁰ La norma prevede, in effetti, che una risposta scritta sia necessaria solo quando la richiesta stessa è stata formulata per iscritto o il richiedente ne abbia fatto esplicita faccia domanda. Tuttavia, nella pratica è alquanto inusuale che simili richieste siano formulate verbalmente; inoltre normalmente (ed anche in Italia) sono le stesse autorità

sempre comunicata per iscritto e dovrà precisare i motivi che hanno condotto a tale diniego, nonché – particolare di notevole rilevanza – fornire informazioni in ordine all’accesso alle procedure di ricorso previste dall’articolo 9 della Convenzione. In tal modo si impone agli Stati di consentire con le modalità previste da quest’ultima norma (di cui si tratterà in seguito) un riesame amministrativo o giurisdizionale del provvedimento espresso di diniego, ciò che amplia evidentemente le garanzie di oggettività nell’adozione dei provvedimenti di accesso o di diniego alle informazioni, offrendo nel contempo alla collettività un efficace strumento per ottenere il rispetto delle prerogative tutelate dalla Convenzione.

Infine, analogamente a quanto avviene per i provvedimenti positivi, l’eventuale risposta negativa deve essere comunicata³³¹ nel minor tempo possibile e “comunque entro il termine di un mese, a meno che la complessità delle informazioni non giustifichi una proroga, che in ogni caso non può essere superiore a due mesi a decorrere dalla richiesta”.

3.4.2. Segue: quanto alle modalità di accesso “attivo”.

L’articolo 4 della Convenzione ora esaminato attiene all’aspetto “passivo” dell’accesso alle informazioni ambientali³³², mentre l’articolo 5 disciplina l’aspetto “attivo”, cioè le ipotesi in cui si richiede alla pubblica amministrazione degli Stati contraenti di attivarsi spontaneamente per ottenere e rendere pubbliche determinate informazioni ambientali, senza che tale condotta consegua necessariamente ad un’azione di un privato. L’articolo 5 si propone in primo luogo di indicare una serie di specifici doveri in capo agli Stati affinché questi si dotino di una cornice normativa idonea a dare effettività alle disposizioni contenute nell’articolo 4. A tal proposito, il paragrafo 1 lettera a)³³³ del

amministrative a pretendere che le richieste di accesso siano formulate per iscritto, così che anche le relative risposte – positive o negative – non potranno che essere scritte (indipendentemente dal supporto in cui sono contenute).

³³¹ Al riguardo pare interessante segnalare che il testo ufficiale inglese dell’articolo non indica nessuno strumento particolare attraverso il quale trasmettere il provvedimento di diniego. Tuttavia, la traduzione in italiano contenuta nel sito del Ministero dell’Ambiente afferma che “*Il rigetto della richiesta deve essere notificato*”. In realtà, però, la Convenzione non pone alcun dovere di adottare una modalità analoga alle nostre notificazioni.

³³² Circa la differenza tra l’accesso alle informazioni attivo e passivo, si veda *supra* alle note 156 e 157.

³³³ Così dispone il paragrafo 1, lettera a) dell’articolo 5 della Convenzione di Aarhus: “*Ciascuna Parte provvede affinché: a) le autorità pubbliche dispongano delle informazioni ambientali rilevanti ai fini dell’esercizio delle loro funzioni e ne assicurino l’aggiornamento*”.

suddetto articolo richiede, innanzitutto, a ciascuna Parte di provvedere allo scopo di disporre delle “informazioni ambientali rilevanti ai fini dell'esercizio delle loro funzioni e ne assicurino l'aggiornamento”. E', infatti, di tutta evidenza che una richiesta di accesso alle informazioni inoltrata, ad esempio, all'ente pubblico locale responsabile della gestione delle acque urbane per appurarne i parametri di qualità, non potrà essere soddisfatta qualora la stessa pubblica amministrazione non sia a conoscenza dei dati richiesti, oppure disponga solo di informazioni non aggiornate. Analogamente, viene imposto di istituire “meccanismi obbligatori per consentire alle autorità pubbliche di essere adeguatamente e costantemente informate delle attività proposte o in corso in grado di incidere significativamente sull'ambiente”³³⁴. Al fine di osservare detta prescrizione gli Stati dovranno, quindi, obbligatoriamente dotarsi di strumenti e sistemi in grado di effettuare periodiche valutazioni e monitoraggi di tutte le attività ed i progetti suscettibili di influire in modo significativo sull'ambiente, obiettivo che è possibile raggiungere, ad esempio, attraverso l'obbligo per determinate imprese di trasmettere ad intervalli regolari certificazioni relative ai loro livelli inquinanti, e/o attraverso l'avvio di programmi di ricerca e prevenzione. In tale direzione muove anche il paragrafo 6, ai sensi del quale ciascuna Parte “incoraggia gli operatori le cui attività abbiano effetti significativi sull'ambiente ad informare regolarmente il pubblico dell'impatto ambientale delle loro attività e dei loro prodotti, eventualmente nel quadro di sistemi volontari di etichettatura o certificazione ambientale o con altri mezzi”³³⁵.

Sotto altro profilo, l'articolo in questione³³⁶ impone, inoltre, agli Stati doveri di azione particolarmente incisivi nei casi in cui la diffusione di informazioni sia necessaria al fine di prevenire o limitare possibili danni alla collettività a seguito di eventi di gravità tale da causare minacce imminenti per la salute umana o per l'ambiente. In presenza di simili ed imminenti minacce, indipendentemente dal fatto che queste siano dovute ad

³³⁴ Articolo 5, paragrafo 1, lettera b).

³³⁵ Articolo 5, paragrafo 6.

³³⁶ L'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) richiede alle Parti di provvedere affinché “in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”.

eventi naturali ovvero attribuibili all'attività dell'uomo³³⁷, la Convenzione richiede che le autorità pubbliche si attivino immediatamente per diffondere a chiunque possa esserne colpito ogni informazione di cui sia in possesso, utile ad "adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia". La disposizione³³⁸, alquanto stringente nella sua formulazione, è di notevole rilevanza anche in considerazione dell'orientamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di ravvisare, come si è detto in precedenza³³⁹, una violazione dell'articolo 8 della C.E.D.U. anche nell'ipotesi di mancata tempestiva comunicazione da parte della autorità pubbliche dei rischi causati da attività industriali pericolose. Con ogni probabilità, tale linea di tendenza non potrà che essere rafforzata dal sempre più frequente riferimento nella giurisprudenza in materia ambientale della Corte di Strasburgo proprio Convenzione di Aarhus³⁴⁰, le cui prescrizioni rappresentano riferimenti normativi di primaria importanza sulla cui scorta parametrare il rispetto da parte degli Stati dei diritti garantiti dalla C.E.D.U. (ed in particolare, aggiungiamo, del nascente diritto ad un ambiente salubre).

L'articolo 5 si preoccupa, inoltre, di garantire che le autorità pubbliche dei singoli Stati prevedano strumenti idonei a rendere noto alla collettività l'esistenza delle disposizioni in materia di accesso alle informazioni ambientali e le modalità per poter concretamente ed efficacemente esercitare dette prerogative³⁴¹. La sfida della Convenzione di Aarhus

³³⁷ Si pensi, ad esempio, al noto caso dell'incidente occorso agli impianti chimici della società ICMESA nei pressi del Comune di Seveso che fu travolto da una nube carica di diossina.

³³⁸ Che è evidentemente frutto di alcuni noti disastri per l'ambiente e la vita di numerose persone, tra i quali, per l'appunto, gli incidenti di Seveso e, soprattutto, di Chernobyl, nell'odierna Ucraina, in cui le informazioni in merito alla gravità dell'incidente ed ai rischi elevatissimi corsi dalla popolazione locale nel rimanere nella zona vennero per molti giorni colpevolmente occultate o minimizzate.

³³⁹ Cfr. la sentenza *Guerra contro Italia*: in quel caso, peraltro, la Corte esclude che si fosse verificata anche una pur invocata violazione dell'art. 10 della C.E.D.U., ritenendo che la libertà di ricevere informazioni - menzionata, appunto, al paragrafo 2 dell'art. 10 della Convenzione - "vieta essenzialmente ad un Governo di impedire a qualcuno di ricevere informazioni che altri vogliono o possano permettere di fornirgli" e che la suddetta libertà non potrebbe, quindi, essere interpretata come impositiva per uno Stato di obblighi positivi di raccolta e divulgazione, *motu proprio*, delle informazioni.

³⁴⁰ Da ultimo nel caso *Tatar contro Romania*, su cui vedi *supra* pag.

³⁴¹ Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della Convenzione: "Ciascuna Parte provvede affinché, nel quadro della propria legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali in modo trasparente e ne assicurino l'effettiva accessibilità, in particolare:

a) fornendo al pubblico informazioni sufficienti sul tipo e sul tenore delle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche autorità competenti, sulle principali condizioni alle quali è subordinata la loro disponibilità e accessibilità e sulla procedura da seguire per ottenerle;

b) prendendo e mantenendo provvedimenti pratici quali:

i) l'istituzione di elenchi, registri o archivi accessibili al pubblico;

è, quindi, quella di andare decisamente oltre il livello, talvolta poco più che clandestino, di diffusione della normativa, chiedendo agli Stati di adeguare le proprie leggi e regolamenti in modo da assicurarne un'“effettiva accessibilità”. Ed in proposito sono di particolare interesse le previsioni relative all'istituzione di specifici elenchi, registri o archivi contenenti informazioni ambientali che siano gratuitamente accessibili al pubblico, ed al corrispondente obbligo dei funzionari pubblici di assistere coloro che intendano accedervi, nonché l'indicazione agli Stati di garantire³⁴² la progressiva “disponibilità delle informazioni ambientali in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni³⁴³”, con la conseguenziale progressiva istituzione di una banca dati strutturata, informatizzata e accessibile al pubblico che contenga un sistema nazionale unitario di inventari o registri relativi all'inquinamento, alimentato mediante dati trasmessi in forma standardizzata³⁴⁴. La disposizione contiene, poi, precise norme volte a garantire un'adeguata diffusione della conoscenza in ogni singolo Paese della normativa interna e internazionale in materia ambientale³⁴⁵, nonché la pubblicazione di un rapporto nazionale sullo stato

ii) l'obbligo per i funzionari di assistere il pubblico che intende accedere alle informazioni in virtù della presente convenzione; e

iii) la designazione di punti di contatto;

c) fornendo accesso gratuito alle informazioni ambientali contenute negli elenchi, nei registri e negli archivi di cui alla lettera b), punto i).

³⁴² Già nel 1998, anno di stipula della Convenzione.

³⁴³ Cfr. l'Articolo 5, paragrafo 3: “Ciascuna Parte assicura la progressiva disponibilità delle informazioni ambientali in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni. Le informazioni accessibili in questa forma devono comprendere:

a) i rapporti sullo stato dell'ambiente di cui al paragrafo 4;

b) i testi legislativi riguardanti direttamente o indirettamente l'ambiente;

c) ove opportuno, i piani, i programmi e le politiche riguardanti direttamente o indirettamente l'ambiente e gli accordi ambientali; e

d) altre informazioni, nella misura in cui la loro accessibilità in questa forma sia in grado di agevolare l'applicazione delle disposizioni nazionali di attuazione della presente Convenzione, a condizione che tali informazioni siano già disponibili in forma elettronica.”

³⁴⁴ Cfr. l'Articolo 5, paragrafo 9: “Tenendo conto delle procedure internazionali eventualmente applicabili, ciascuna Parte prende i provvedimenti necessari al fine di istituire progressivamente un sistema nazionale coerente di inventari o registri relativi all'inquinamento, basato su una banca dati strutturata, informatizzata e accessibile al pubblico, alimentata mediante dati trasmessi in forma standardizzata. Tale sistema può comprendere le immissioni, le emissioni e i trasferimenti nei vari comparti ambientali e negli impianti di trattamento e smaltimento interni o esterni al sito di una serie definita di sostanze e di prodotti (compreso il consumo di acqua, energia e risorse) provenienti da un determinato complesso di attività.”

³⁴⁵ Cfr. l'articolo 5, paragrafo 5: “Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte adotta provvedimenti finalizzati in particolare alla diffusione di:

dell'ambiente "contenente informazioni sulla qualità dell'ambiente e sulle pressioni a cui esso è sottoposto³⁴⁶". Tale enunciato, ancorché alquanto generico, rafforza l'obiettivo di giungere ad una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri circa una ponderata gestione delle risorse naturali, da raggiungere mediante il contributo sinergico di una pubblica amministrazione efficiente ed aperta³⁴⁷, ed una società civile informata e consapevole del proprio ruolo nella sfida allo sviluppo sostenibile.

E' interessante, infine, il paragrafo 8³⁴⁸ dell'articolo in commento, che introduce nell'ambito della Convenzione di Aarhus lo stretto legame tra la tutela dell'ambiente e un'adeguata informazione dei consumatori circa il contenuto e/o le modalità di realizzazione dei prodotti. Apporre, infatti, ai prodotti particolari etichette (ad es.: la c.d. *Eco-label* che indica la compatibilità ambientale dei prodotti commercializzati nell'Unione Europea), nonché marchi (ad es.: i marchi D.O.P. ed I.G.P.) e/o certificazioni (es.: la certificazione ISO 14021 per i prodotti riciclabili e compostabili, ovvero le ISO 14024 e 14025 per la compatibilità ambientale), che danno indicazioni riguardo alla loro origine, ai processi di lavorazione, agli ingredienti, ecc., consente sicuramente scelte commerciali maggiormente consapevoli, permettendo, quindi, ai consumatori più sensibili ai temi ambientali scelte coerenti con tale vocazione.

a) testi legislativi e atti di indirizzo politico, ad esempio documenti riguardanti le strategie, le politiche, i programmi e i piani d'azione in materia ambientale, nonché rapporti sul loro stato di attuazione, predisposti ai vari livelli della pubblica amministrazione;

b) trattati, convenzioni e accordi internazionali in materia ambientale; e

c) ove opportuno, altri importanti documenti internazionali in materia ambientale."

³⁴⁶ Cfr. l'articolo 5, paragrafo 4.

³⁴⁷ Citiamo sul punto anche il paragrafo 7 dell'Articolo 5 ai sensi del quale: "Ciascuna Parte:

a) rende noti i fatti e le analisi dei fatti da essa ritenuti rilevanti e importanti ai fini della definizione delle principali proposte in materia di politica ambientale;

b) pubblica o rende in altro modo accessibile il materiale esplicativo disponibile riguardante le sue relazioni con il pubblico nelle materie disciplinate dalla presente convenzione; e

c) fornisce adeguate informazioni sull'esercizio delle funzioni pubbliche e la prestazione di servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente ai vari livelli dell'amministrazione pubblica."

³⁴⁸ Articolo 5, paragrafo 8: "Ciascuna Parte mette a punto meccanismi destinati ad assicurare la disponibilità al pubblico di informazioni sufficienti sui prodotti, in modo da consentire ai consumatori di operare scelte ambientali consapevoli".

3.5. La pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale.

Comunemente raffigurata come il secondo “pilastro” della Convenzione di Aarhus, la pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale rappresenta la naturale continuazione del diritto di accesso sulla strada della realizzazione di una *governance* ambientale improntata a criteri di democrazia partecipativa. Analogamente a quanto occorso per l’accesso alle informazioni, alla base del riconoscimento dei diritti di partecipazione vi è, infatti, la presa di coscienza dell’importanza dello strumento partecipativo al fine di contribuire alla tutela dell’ambiente e, conseguenzialmente, anche a tutelare il “diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere”,³⁴⁹.

La pubblica partecipazione è, quindi, uno strumento indispensabile per consentire, tanto nella elaborazione di convenzioni internazionali multilaterali, quanto nell’adozione di specifici piani di sviluppo a livello locale, il controllo da parte della società civile – nei limiti dei ruoli e dei margini di azione ad essa di volta in volta concretamente riconosciuti – dell’impatto sull’ambiente di determinate attività, programmi e politiche ambientali. E’, infatti, evidente che il concreto livello di coinvolgimento dell’opinione pubblica dipende da una pluralità di fattori, potendo variare – e non poco – a seconda del piano locale, regionale, nazionale od internazionale del processo decisionale in essere.

In particolare, il grado del concreto coinvolgimento del pubblico è destinato a mutare in virtù del tipo di decisione in cui esso si inserisce, risultando maggiore nei processi decisionali relativi a vicende di carattere locale, per poi diminuire progressivamente man mano che i processi di gestione della cosa pubblica assumono una dimensione più ampia.

Tuttavia, a prescindere dalla variabile dimensione correlata all’oggetto del processo decisionale, in linea generale non v’è dubbio che una decisione democratica, concertata con i suoi destinatari ed adottata con un elevato livello di consenso, avrà, indubbiamente, maggiori probabilità di essere concretamente attuata in modo ottimale; ed il tempestivo coinvolgimento della società civile e - per quanto qui interessa – soprattutto di tecnici esperti di questioni ambientali, condurrà, verosimilmente, anche a

³⁴⁹ Articolo 1 della Convenzione di Aarhus.

decisioni amministrative qualitativamente migliori, coerenti con le peculiarità del territorio su cui si interviene ed attente agli interessi dei destinatari delle stesse. Ciò a prescindere dalle pur necessarie considerazioni relative al concreto grado di “ascolto” da parte delle pubbliche amministrazioni delle osservazioni e/o richieste formulate da soggetti interessati della società civile e/o enti esponenziali. Anche per tali ragioni, il novero dettagliato – come appresso si dirà – di disposizioni contenuto nella Convenzione di Aarhus fa di quest’ultima un punto di riferimento per lo sviluppo di processi decisionali davvero partecipati.

Dal punto di vista del diritto internazionale, prima di affrontare in dettaglio le disposizioni della Convenzione che si occupano della partecipazione ai processi decisionali, non si può non ricordare che i diritti di partecipazione – analogamente a quanto si è visto riguardo all’accesso alle informazioni – prima di essere diffusamente recepiti in dichiarazioni ed accordi multilaterali preposti alla tutela dell’ambiente, hanno trovato un ampio riconoscimento – sia pure limitatamente alla fase *primaria* dei processi di partecipazione alla gestione della cosa pubblica – all’interno dei maggiori strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, a cominciare dalla Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1789³⁵⁰, il cui articolo 6 riconosce il diritto di tutti i cittadini di “concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione (della legge)”. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948 sancisce analogamente, all’articolo 21,³⁵¹ il diritto di ogni individuo di partecipare al governo del proprio Paese; e disposizioni analoghe sono contenute sia nella Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell’Uomo³⁵², sia nella successiva Convenzione Americana dei Diritti dell’Uomo³⁵³ e nella Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli³⁵⁴, laddove l’articolo 25, comma 1, lett. a) del Patto

³⁵⁰ “*Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*”.

³⁵¹ L’art. 21 comma 1) della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo dispone che: “*Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti*”.

³⁵² Cfr. l’articolo XX ai sensi del quale: “*Ogni persona che abbia la capacità giuridica il diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, o attraverso i suoi rappresentanti [...]*”

³⁵³ Cfr. l’articolo 23, per il quale: “*Ogni cittadino gode dei seguenti diritti e opportunità:*

a) di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti [...]”.

³⁵⁴ L’art. 13 della Carta Africana statuisce che: “*Tutti i cittadini hanno il diritto di partecipare liberamente alla direzione degli affari pubblici de] loro Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti sulla base di norme previste dalla legge*”.

Internazionale sui Diritti Civili e Politici prevede il diritto di ogni cittadino “di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti”.

Il diritto umano di partecipare al governo del proprio Paese si è col tempo progressivamente affinato, trovando, per quel che riguarda la materia ambientale, espresso riconoscimento internazionale dapprima nella Carta Mondiale della Natura e, successivamente, negli strumenti adottati ad esito della Conferenza di Rio de Janeiro sull’Ambiente e lo Sviluppo, *in primis* nel noto Principio 10 della Dichiarazione di Rio, nonché nel piano di azione denominato Agenda 21, che definisce la pubblica partecipazione come “uno dei prerequisiti fondamentali per raggiungere l’obiettivo dello sviluppo sostenibile”. In particolare, la sezione III del piano d’azione Agenda 21, in funzione di tale finalità riconobbe l’importanza dell’attività dei singoli individui e delle organizzazioni non governative, dedicando un intero capitolo³⁵⁵ proprio al rafforzamento del ruolo delle ONG nei processi decisionali ai livelli nazionale ed internazionale quali attori protagonisti nel processo di creazione di una democrazia partecipativa ambientale³⁵⁶.

Riscontri di siffatta evoluzione delle modalità di partecipazione della collettività alla gestione dell’ambiente si ebbero, innanzitutto, nell’ambito delle procedure di valutazione di impatto ambientale e – sul piano internazionale - segnatamente con la *Convenzione internazionale di Espoo sulla valutazione d’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero*³⁵⁷, il cui articolo 2 vincola gli Stati ad istituire, riguardo alle attività che possono avere un impatto pregiudizievole transfrontaliero importante, una specifica procedura di valutazione dell’impatto ambientale che contempli anche la partecipazione del pubblico. Ed a tal fine, in base al paragrafo 6 dell’articolo 2, lo Stato in cui si svolge l’attività potenzialmente nociva per l’ambiente internazionale dovrà espressamente consentire al pubblico di altri Stati, suscettibili di essere colpiti da tali

³⁵⁵ Cfr. il capitolo 28 del Piano di Azione Agenda 21, disponibile on line al sito ufficiale delle Nazioni Unite www.un.org/esa/dsd/agenda21.

³⁵⁶ Cfr., sul punto anche B. JADOT, *Les Procédures garantissant le droit à l’environnement*, in *Environnement et droits de l’homme*, a cura di P. KROMAREK, 1987, pp. 51 e ss; J. CAILLAUX - M. RUIZ, *The New ‘Public’: Globalization of Public Participation*, in C. BRUCH (ed.) *Environmental Public Participation in the Americas*, 2002, pagg. 122 – 167; F. MUNARI – L. SCHIANO DI PEPE, *Diritto internazionale dell’ambiente e ruolo dei ‘Non-State Actors’: alcuni recenti sviluppi*, *cit.*

³⁵⁷ Adottata, come la Convenzione di Aarhus, nell’ambito dell’U.N.E.C.E.

effetti nocivi, la possibilità di partecipare nello Stato di origine e senza discriminazioni alle procedure di valutazione d'impatto ambientale delle attività previste.

Altri riferimenti alla pubblica partecipazione si rinvencono nelle altre Convenzioni internazionali siglate e aperte alla firma durante la Conferenza di Rio de Janeiro: ci riferiamo all'articolo 14, paragrafo 1, lett. a)³⁵⁸ della “*Convenzione sulla Diversità Biologica*”, all'articolo 6, lett. a)³⁵⁹ della “*Convenzione quadro sui cambiamenti climatici*” di Kyoto, nonché all'articolo 9, paragrafo 2, della “*Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali*”³⁶⁰, che richiede allo Stato in cui ha avuto origine l'evento dannoso, di consentire al pubblico delle zone suscettibili di essere colpite “la possibilità di partecipare alle procedure pertinenti perché siano rese note opinioni e preoccupazioni riguardo alle misure di prevenzione”. Menzioni dirette al ruolo delle organizzazioni non governative sono contenuti, inoltre, nella “*Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione, in particolare in Africa*”³⁶¹, nel cui preambolo si evidenzia “l'importanza di una totale partecipazione sia degli uomini sia delle donne a tutti i livelli [...] insistendo sul ruolo speciale svolto dalle organizzazioni non governative e da altre grandi collettività nei programmi di lotta contro la desertificazione e d'attenuazione degli effetti della siccità”. Il testo dell'articolo 3 di tale Convenzione sottolinea, poi, alla lettera a), come le Parti “dovrebbero assicurarsi che le decisioni concernenti la concezione e l'esecuzione dei programmi di lotta contro la desertificazione e/o di attenuazione degli effetti della siccità siano prese con la partecipazione delle popolazioni e degli enti locali”, invitandole, alla lettera c), ad

³⁵⁸ “*Convention on Biological Diversity*”, aperta alla firma il 5 giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993. L'Articolo 14 (Valutazione dell'impatto e minimizzazione degli impatti nocivi), par. 1 della Convenzione dispone: “*Ciascuna Parte contraente, nella misura del possibile e come opportuno: a) adotterà procedure appropriate ai fini dell'ottenimento di valutazioni degli impatti sull'ambiente dei progetti da essa proposti e che sono suscettibili di avere effetti negativi rilevanti sulla diversità biologica, al fine di evitare o minimizzare questi effetti e, se del caso, consentirà una partecipazione pubblica a queste procedure*”.

³⁵⁹ “*United Nations Framework Convention on Climate Change*”, aperta alla firma a Kyoto il 2 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. L'articolo 6 (Educazione, formazione e sensibilizzazione del pubblico) recita: “*Nell'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto i), le parti:*

a) promuovono e facilitano a livello nazionale e, se opportuno, a livello regionale e provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti nazionali e nei limiti delle rispettive capacità: [...] iii) la partecipazione del pubblico all'esame dei cambiamenti climatici e dei relativi effetti, e all'elaborazione di adeguati interventi;”

³⁶⁰ “*Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*”, Helsinki, 1992. testo disponibile on line al sito della Commissione Economica per l'Europa della Nazioni Unite www.unece.org/env/teia/text.

³⁶¹ “*United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*”, Parigi, 1994.

“istituire una cooperazione tra i poteri pubblici a tutti i livelli, le collettività, le organizzazioni non governative e i gestori delle terre per far meglio capire, nelle zone colpite, la natura e il valore della terra e delle rare risorse idriche, nonché per promuovere uno sfruttamento durevole di queste risorse”.

3.6. La pubblica partecipazione ai processi decisionali nella Convenzione di Aarhus.

La successiva stipula della Convenzione di Aarhus riprende ed amplia i temi del coinvolgimento pubblico nelle fasi di *decision-making*, esaltando il ruolo della società civile e, soprattutto, degli enti esponenziali attivi nel campo ambientale, nella convinzione che piani, programmi e politiche ambientali debbano essere basate sul confronto con i soggetti sociali interessati e tradursi in strategie condivise³⁶².

Le disposizioni che disciplinano il secondo pilastro della Convenzione in esame sono contenute in tre dettagliati articoli (6, 7 ed 8) che regolano altrettante differenti macro-tipologie di processi decisionali: l'articolo 6 attiene alla partecipazione delle autorità pubbliche nelle decisioni relative a specifiche attività suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente; l'articolo 7 regola la pubblica partecipazione all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale, mentre l'articolo 8 promuove l'effettiva partecipazione “all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente”.

Analizzando singolarmente le suddette disposizioni occorre, innanzitutto, evidenziare le fondamentali prescrizioni dei paragrafi 4 e 2 dell'articolo 6, che – quale ideale prosecuzione delle precedenti norme in materia di accesso alle informazioni – vincola gli Stati contraenti a provvedere affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale, “*quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva*”. Si tratta, in effetti, di una delle disposizioni più importanti della Convenzione e, al tempo stesso, di una di quelle che presentano maggiori difficoltà applicative nel momento in cui vengono trasposte nelle singole legislazioni interne. Il rischio, infatti, è che gli Stati

³⁶² Si veda al riguardo, tra i numerosi contributi quelli di: M. LEE - C. ABBOTT, *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention* in *Modern Law Review*, 1-2003, pag. 80 -108; M.I. JEFFERY QC: *Environmental Governance: a Comparative Analysis of Public Participation and Access to Justice*, cit.; F. MUNARI – L. SCHIANO DI PEPE, *Diritto internazionale dell'ambiente e ruolo dei 'Non-State Actors': alcuni recenti sviluppi*, cit.; G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit., pagg. 1 – 13.

riducano il senso del coinvolgimento del pubblico ad una mera partecipazione *pro forma*, svuotata del tutto, o quasi, da ogni capacità di incidere effettivamente sulle determinazioni adottate dalla pubblica amministrazione. In questo senso, la previsione di un vincolo volto a permettere un intervento tempestivo da parte della società civile, rappresenta, quantomeno sul piano formale, una garanzia che la partecipazione non intervenga “a giochi fatti”, quando, cioè, le principali decisioni di carattere amministrativo e finanziario di un determinato progetto siano già state adottate e siano molto limitati, di conseguenza, gli spazi di azioni. Non è dubbio, infatti, che l’efficacia della partecipazione è inversamente proporzionale alla progressione del procedimento decisionale. D’altra parte, è di comune conoscenza che la realizzazione di progetti particolarmente complessi richiede, sostanzialmente allo stesso modo in tutti gli Stati membri, procedure il più delle volte lunghe ed articolate, ciascuna suscettibile di avere un impatto anche rilevante sull’ambiente, il cui *iter* amministrativo è spesso difficile da seguire con la necessaria attenzione. Inoltre, è noto che, soprattutto, in relazione ad attività di notevole importanza e/o valore economico, l’avvio ufficiale delle procedure amministrative rappresenta, non di rado, la conclusione di una fase di studio e valutazione preliminare poco “proceduralizzata”, e, tuttavia, non meno importante, in cui il coinvolgimento della società civile è il più delle volte assente.

Con ogni probabilità la consapevolezza di tali difficoltà ha indotto i redattori della Convenzione a regolare in modo particolarmente stringente il suo secondo pilastro.

Pur se limitato alla più ristretta platea del “pubblico interessato”³⁶³, il paragrafo 2 dello stesso articolo 6³⁶⁴ prevede, infatti, l’onere per gli Stati di predisporre una cornice

³⁶³ Con la quale espressione si intendono, ai sensi del paragrafo 5 dell’articolo 2, tutti quei soggetti che subiscono o possono in concreto subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale, nonché coloro che hanno un interesse – legale o anche di fatto – da far valere al riguardo; ed altresì, come è stato già rilevato in precedenza, anche le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell’ambiente che soddisfino determinati requisiti prescritti dalle rispettive leggi nazionali. La nozione di pubblico interessato - comunque molto ampia – è, tuttavia, più limitata rispetto a quello di “pubblico”, che ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo ricomprende praticamente qualsiasi persona fisica e/o giuridica.

³⁶⁴ L’articolo 6, par. 2, dispone “2. *Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente. Le informazioni riguardano in particolare:*

- a) *l’attività proposta e la richiesta su cui sarà presa una decisione;*
- b) *la natura delle eventuali decisioni o il progetto di decisione;*
- c) *l’autorità pubblica responsabile dell’adozione della decisione;*
- d) *la procedura prevista, ivi compresi (nella misura in cui tali informazioni possano essere fornite):*
 - i) *la data di inizio della procedura;*

normativa idonea ad assicurare all'inizio del processo decisionale di determinate attività³⁶⁵, per il tramite di pubblici avvisi o attraverso un coinvolgimento individuale, informazioni “adeguate, tempestive ed efficaci” relative all'attività proposta, al tipo di decisione che dovrà essere adottata, all'autorità pubblica responsabile del procedimento, alla tempistica del procedimento ed in generale alle modalità di partecipazione del pubblico³⁶⁶.

Si intende così realizzare in tutti gli Stati membri un livello minimo ma, comunque, appropriato di rappresentanza dei bisogni ed interessi di coloro che sono maggiormente coinvolti nelle scelte amministrative.

Del resto, l'elenco delle attività con un significativo impatto ambientale, per le quali la Convenzione prevede una simile procedura partecipativa, giustifica anche *ictu oculi*, la previsione di scelte condivise dalla collettività dei territori in cui esse dovrebbero insistere prima di giungere ad un provvedimento, sia esso positivo o negativo (si pensi soltanto alla decisione di costruire, o meno, un sito di stoccaggio di rifiuti nucleari, od anche all'apertura di una discarica di rifiuti).

In secondo luogo, la Convenzione precisa che, comunque, le procedure di partecipazione dovranno essere articolate in modo tale da consentire a chiunque – residente in uno degli Stati Parte e destinatario privilegiato delle informazioni – di

ii) le possibilità di partecipazione offerte al pubblico;

iii) la data e il luogo delle audizioni pubbliche eventualmente previste;

iv) l'indicazione dell'autorità pubblica cui è possibile rivolgersi per ottenere le pertinenti informazioni e presso la quale tali informazioni sono state depositate per consentirne l'esame da parte del pubblico;

v) l'indicazione dell'autorità pubblica o di qualsiasi altro organo ufficiale cui possono essere rivolti osservazioni e quesiti nonché i termini per la loro presentazione;

vi) l'indicazione delle informazioni ambientali disponibili sull'attività proposta;

e) l'assoggettamento dell'attività in questione ad un procedura di valutazione dell'impatto ambientale a livello nazionale o transfrontaliero”.

³⁶⁵ Come si diceva, l'articolo 6 riguarda le procedure di partecipazione del pubblico ai processi decisionali relativi ad una serie di determinate attività che sono analiticamente indicate all'allegato I della Convenzione e per le quali vige una sorta di presunzione assoluta di potenziale rischio ambientale. Tuttavia, lo stesso articolo 6 (par. 1, lett. *b*) consente agli Stati di estendere le disposizioni procedurali sancite dalla Convenzione di Aarhus anche a quelle attività che, pur non essendo elencate nell'allegato I, possono avere comunque, secondo una valutazione discrezionale rimessa alle stesse autorità pubbliche dei singoli Stati, effetti significativi sull'ambiente.

³⁶⁶ E' opportuno segnalare che la Convenzione si limita ad usare l'espressione “*Il pubblico interessato è informato* [...]”, con ciò vincolando, come si è detto, le Parti a dotarsi di una cornice normativa idonea a consentire il rispetto di tale prescrizione, senza, tuttavia, precisare quali siano i soggetti sui quali dovrà concretamente gravare detto obbligo informativo. In assenza di una chiara indicazione in tal senso, sarà rimessa alle Parti la libertà di determinare quando l'obbligo dovrà ricadere direttamente sulla pubblica amministrazione e quando, viceversa, sui soggetti privati interessati all'attività oggetto del processo decisionale.

presentare “per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o inchieste pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta³⁶⁷”. La disposizione circonda di ulteriori tutele le garanzie di partecipazione, disciplinando in maniera puntuale le modalità in cui esse potranno essere esercitate e lasciando, poi, alla discrezionalità di ogni Stato la possibilità di prevedere quando adottare una strada (osservazioni scritte) o l'altra (audizioni o inchieste pubbliche in presenza del richiedente), ovvero entrambe.

E', tuttavia, evidente che un sistema di partecipazione pubblica ai processi decisionali, per quanto ben articolato, rischierebbe di avere una rilevanza molto limitata, o addirittura nulla, se l'amministrazione pubblica, al momento di adottare un provvedimento decisivo su di una determinata fattispecie al suo esame, non avesse l'obbligo di prendere nella debita considerazione le osservazioni pervenute.

In questo senso dispone il paragrafo 8³⁶⁸ del medesimo articolo 6, che impone agli Stati contraenti di provvedere affinché, “al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto (*due account*) dei risultati della partecipazione del pubblico”.

Ancorché così formulata con un'espressione generica, che lascia alle Parti un ampio potere discrezionale nel recepimento nelle varie legislazioni interne, la norma vincola, comunque, gli Stati Parte a prevedere nelle rispettive disposizioni attuative della Convenzione, specifiche prescrizioni volte ad assicurare l'effettivo riscontro da parte delle autorità governative dei contributi scaturiti nel corso della procedura di partecipazione pubblica. In virtù della suddetta norma, gli amministratori dovranno, quindi, necessariamente dimostrare di avere maturato la propria decisione finale tenendo in debita considerazione i rilievi ed i pareri ad essa correttamente pervenuti nel corso del processo decisionale, non potendo all'evidenza limitarsi a respingerli con motivazione apodittica.

La funzione di garanzia della disposizione in esame è rafforzata dalle previsioni del successivo paragrafo 9³⁶⁹, che impone agli Stati contraenti di dotarsi di meccanismi

³⁶⁷ Si veda l'articolo 6, paragrafo 7.

³⁶⁸ Articolo 6, paragrafo 8: “*Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.*”

³⁶⁹ Articolo 6, paragrafo 9: “*Ciascuna Parte provvede affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata dalla pubblica autorità, secondo le opportune procedure. Ciascuna Parte rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le e le considerazioni su cui essa si fonda.*”

idonei ad informare prontamente il pubblico della decisione adottata dalle autorità competenti, rendendo, altresì, “accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le e le considerazioni su cui essa si fonda”. L’obbligo di rendere una motivazione scritta, il cui contenuto sia immediatamente divulgato e consenta a chiunque vi abbia interesse di comprendere le ragioni poste a fondamento del provvedimento, oltre a circondare, come si è detto, il procedimento decisionale di ulteriori vincoli finalizzati a tutelare l’effettività della partecipazione pubblica, assume particolare importanza ai fini dell’accesso da parte dei medesimi soggetti, alle procedure di revisione amministrativa o giudiziale della decisione medesima previste dall’articolo 9 della Convenzione. Una persona fisica o giuridica, tempestivamente intervenuta nel processo decisionale, la quale ravvisi che nella decisione amministrativa finale l’autorità pubblica abbia immotivatamente negletto o, comunque, non adeguatamente preso in considerazione le proprie osservazioni, potrà, infatti, in base alle disposizioni convenzionali sull’accesso alla giustizia³⁷⁰, adire le competenti autorità amministrative o giudiziarie – a seconda dei casi – al fine di promuovere una revisione di detta decisione asseritamente resa in violazione delle prescrizioni previste negli articoli 8 e 9 della Convenzione.

Alla dettagliata normativa di cui all’articolo 6, concernente la partecipazione nei processi decisionali relativi alle attività – analiticamente indicate nell’allegato 1 della Convenzione, o previste come tali dalle legislazioni dei singoli Stati membri – si affiancano le prescrizioni più elastiche contenute nel successivo articolo 7³⁷¹, volto a disciplinare la partecipazione del pubblico alla redazione di piani, programmi e politiche in materia ambientale³⁷².

Il passaggio da procedimenti autorizzatori di specifiche attività all’elaborazione di scelte amministrative di più ampio respiro, relative a fattispecie tali da interessare un numero

³⁷⁰ Per un cui approfondito esame si rinvia al capitolo successivo.

³⁷¹ “Ciascuna Parte stabilisce le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all’elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie. A tal fine si applicano i paragrafi 3, 4 ed 8 dell’articolo 6. L’autorità pubblica competente individua il pubblico ammesso a partecipare, tenendo conto degli obiettivi della presente convenzione. Nella misura opportuna, ciascuna Parte si adopera per consentire al pubblico di partecipare all’elaborazione delle politiche in materia ambientale.”

³⁷² Sul punto, si veda.: A. S. MATHIESEN, *Public Participation in Decision Making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes*, in *European Environmental Law Review*, 2003, pp. 36 e ss.

maggiore di persone e spiccatamente politiche, condiziona il linguaggio dell'articolo ora in commento, le cui norme appaiono, come si diceva, nel complesso meno rigide e vincolanti. Esso, infatti, si limita ad una mera esortazione agli Stati ad adoperarsi al fine di consentire la partecipazione pubblica all'elaborazione delle politiche in materia ambientale, lasciando loro, altresì, una maggiore discrezionalità nel disciplinare il procedimento di partecipazione allo studio di piani e programmi amministrativi. In particolare, la norma consente alle autorità pubbliche competenti di effettuare – ancorché, come subito si dirà, entro certi limiti – una selezione dei soggetti legittimati a partecipare a tali fasi amministrative, con ciò escludendo la possibilità di un intervento generalizzato ed indistinto da parte di chiunque asserisca di avere un interesse.

Cionondimeno, l'articolo 7 non può certo definirsi una disposizione dal contenuto meramente programmatico od esortativo. Esso, infatti, da un lato richiama esplicitamente i citati paragrafi 3, 4 ed 8 dell'articolo 6 - che impongono agli Stati il rispetto di doveri ben precisi³⁷³ – e, dall'altro, richiede alle Parti di assicurare una partecipazione informata in un quadro trasparente ed equo (“*transparent and fair framework*”), ciò che sottolinea anche l'importanza di una pubblica amministrazione in cui i processi decisionali siano aperti ed accessibili, e non - come pure non di rado accade – riservati o quasi clandestini.

Quanto, poi, all'attribuzione alle stesse autorità amministrative della competenza ad individuare il pubblico ammesso a partecipare ai processi decisionali, occorre sottolineare che la norma - nonostante una formulazione ambigua - precisa che l'individuazione debba avvenire “tenendo in considerazione gli obiettivi della presente Convenzione”, dunque pur sempre tale da garantire un'ampia partecipazione della collettività ai processi decisionali, rilevante quale necessaria preconditione funzionale alla tutela del diritto di ogni persona a vivere in un ambiente salubre.

Pertanto, come pure è stato osservato³⁷⁴, tale discrezionalità non potrà mai spingersi sino ad escludere quella parte di società civile “che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo”, definita nell'articolo 2 della Convenzione come il “pubblico interessato”.

³⁷³ Ovvero quelli volti ad assicurare che la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale del processo decisionale, in una cornice di tempo predeterminata, e che i risultati di tale partecipazione siano tenuti in debita considerazione da parte della pubblica amministrazione al momento di adottare la decisione finale.

³⁷⁴ S. STEC, J. JENDROSKA, “*The Aarhus Convention: An Implementation Guide*”, cit., supra, nota 1, pag. 46.

Tale “gruppo” e i soggetti componenti sono, infatti, sicuramente portatori di un interesse qualificato a partecipare alla formazione delle decisioni amministrative, cosicché una loro esclusione – e segnatamente un’esclusione delle organizzazioni non governative delle quali è certificata a livello nazionale l’attività di tutela dell’ambiente – comporterebbe un sicuro discostamento dallo spirito e dalle intenzioni del trattato, atto a giustificare una richiesta di ricorso ai sensi dell’art. 9 della Convenzione medesima.

In ogni caso, il provvedimento con cui una pubblica amministrazione dovesse rifiutare, in base alle proprie disposizioni nazionali, una richiesta di partecipazione, dovrà indicare le ragioni di tale diniego, ciò che di per sé costituisce una garanzia di trasparenza e permette a coloro che ritengano di essere stati esclusi ingiustamente di avviare a ragion veduta le procedure interne e/o convenzionali di ricorso avverso la decisione negativa.

Analogamente, con riguardo all’elaborazione delle politiche ambientali, pur con i limiti innanzi esposti, una decisione irragionevole da parte delle autorità pubbliche che neghi una richiesta di partecipazione potrà essere impugnata ai sensi dell’articolo 9 della convenzione³⁷⁵.

Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus si completa con le disposizioni dell’articolo 8³⁷⁶, disciplinante la partecipazione del pubblico all’elaborazione di “regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale”.

In virtù di tale norma gli Stati si assumono l’impegno di adoperarsi nel promuovere la partecipazione del pubblico all’adozione di decisioni in materia ambientale; e ciò, anche al di fuori delle procedure – normalmente maturate nel seno di amministrazioni locali –

³⁷⁵ E ciò anche quando, per ipotesi, il rifiuto sia reso in conformità a disposizioni nazionali emesse in violazione della Convenzione.

³⁷⁶ Così dispone l’articolo 8 della Convenzione di Aarhus (*Partecipazione del pubblico all’elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale*): “Ciascuna Parte si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l’effettiva partecipazione del pubblico all’elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull’ambiente. A tal fine occorre adottare le seguenti misure:

- a) fissare termini sufficienti per consentire l’effettiva partecipazione;
 - b) pubblicare le proposte legislative o renderle accessibili al pubblico in altro modo;
 - c) consentire al pubblico di formulare osservazioni direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi.
- I risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile”.*

relative a specifiche attività o a particolari piani e/o progetti dal significativo impatto ambientale. In particolare, la norma si propone di consentire un'effettiva partecipazione del pubblico anche nello sviluppo di leggi ed altri atti aventi contenuto normativo che possano avere effetti importanti sull'ambiente. Si riconosce, così, la rilevanza del contributo che le varie componenti della società civile – e, di fatto, soprattutto le organizzazioni ambientaliste maggiormente presenti sul territorio nazionale ed internazionale – possono svolgere nell'elaborazioni di testi normativi in una materia come quella ambientale che, non di rado, richiede anche qualificate competenze tecniche.

La necessaria cautela che comporta l'avvicinarsi al livello legislativo e la ferma opposizione di numerose Parti a redigere tale articolo utilizzando termini legalmente vincolanti – che avrebbero potenzialmente imposto ad alcune di esse di modificare i procedimenti interni di formazione delle leggi – hanno, tuttavia, indotto a formulare la norma in commento attraverso locuzioni di tipo esortativo, non espressive di specifici precetti. Ai sensi dell'articolo 8, infatti, ciascuna Parte “si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico [...]”. Sebbene la differenza di formulazione e di vincolatività rispetto agli articoli precedenti sia evidente, ciò non significa che l'articolo 8 sia del tutto privo di effetti giuridici. Esso, comunque, introduce un impegno per le Parti di adoperarsi al fine di estendere un'effettiva pubblica partecipazione anche nella fase di elaborazione di norme generali, indicando, peraltro, una serie di misure volte a dare concretezza a tale obiettivo. Le proposte legislative dovranno, quindi, essere tempestivamente pubblicate o, comunque, rese accessibili al pubblico, così da consentire ai soggetti legittimati di formulare – direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi – le proprie osservazioni al riguardo.

Anche riguardo agli effetti di tale partecipazione del pubblico, l'articolo 8 precisa al secondo paragrafo che questi “[...] sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile³⁷⁷”. Va da sé che le peculiarità dei procedimenti legislativi imporranno agli

³⁷⁷ Occorre osservare che per definire il livello in cui i risultati della pubblica partecipazione dovranno essere considerati dalle autorità pubbliche, il secondo paragrafo dell'articolo 8 usa l'espressione “nella misura più ampia possibile” (“*as far as possible*” nel testo originale), in luogo di “debito conto” (“*due account*” nel testo originale) utilizzata nella parte corrispondente degli articoli 6 e 7. La differenza non è casuale ed intende riflettere, con ogni probabilità, i parametri meno vincolanti contenuti nello stesso articolo 8 rispetto a quelli dei due precedenti articoli. In buona sostanza, il grado di considerazione che dovrà essere prestato dalle autorità pubbliche qualora la richiesta di partecipazione sia sussumibile in una delle fattispecie previste dagli articoli 6 o 7 della Convenzione sarà – in linea di

organi competenti di adottare modalità di riscontro a tali osservazioni diverse rispetto a quelle utilizzate, ad esempio, dalle pubbliche amministrazioni locali ad un gruppo di cittadini preoccupati per l'apertura di una discarica nei pressi delle proprie abitazioni. Tuttavia, una traccia del contributo del pubblico intervento dovrà risultare nel testo finale licenziato al termine del processo decisionale, ciò che permetterà di verificare, da un lato, il grado di incisività di tale apporto e, dall'altro, il livello di *compliance* della norma apprestato dai singoli Stati.

3.7. L'accesso alle informazioni e la pubblica partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale nell'Unione Europea.

I primi due pilastri della Convenzione di Aarhus sono stati oggetto di una dettagliata normativa da parte della Comunità Europea (ed ora dell'Unione Europea), che nel corso degli anni ne ha pressoché integralmente recepito i contenuti, in un percorso avviato sin dalla metà degli anni '80 a seguito dell'elaborazione, da parte del Consiglio delle Comunità Europee, della nota Direttiva “concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati³⁷⁸”. Contemporaneamente all'evoluzione della cornice istituzionale della Comunità stessa si registrò, come si è riferito in precedenza, una progressiva attenzione verso la tutela dell'ambiente, culminata con l'adesione alla Convenzione di Aarhus e la previsione di specifici diritti ambientali di tipo procedurale³⁷⁹.

In particolare, l'allora Comunità Europea pur essendo ufficialmente divenuta Parte della citata Convenzione solo il 17 giugno 2005 (a seguito dell'emanazione della Direttiva n. 2005/370) ne ha, *medio tempore*, progressivamente recepito i principi cardine – e

principio – più stringente rispetto al caso di partecipazione del pubblico all'elaborazione di strumenti normativi vincolanti di applicazione generale. Tuttavia, a nostro parere, l'espressione utilizzata per marcare tale distinzione non è del tutto appropriata, non essendo particolarmente chiaro che la locuzione “*due account*” esprima una maggiore obbligatorietà rispetto a “*as far as possible*”.

³⁷⁸ Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee 85/337/CEE, del 27 giugno 1985. Attraverso detta Direttiva la Comunità Europea ravvisò la necessità che taluni progetti suscettibili di avere un particolare impatto sull'ambiente fossero corredati dalle informazioni necessarie al compimento di una valutazione relativa appunto alle ripercussioni sull'ambiente (v.i.a.). Si prevedeva, altresì, all'articolo 6 un dovere specifico in capo agli Stati di vigilare affinché le domande di autorizzazione e le relative informazioni di progetti sottoposti a v.i.a. fossero messe a disposizione del pubblico, nonché un dovere da parte delle pubbliche amministrazioni statali di fornire “al pubblico interessato [...] la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio al progetto”. E il successivo articolo 9 disponeva che le autorità competenti mettessero a disposizione del pubblico interessato il testo della propria decisione, oltre ai motivi e alle considerazioni su cui essa si fondava, ove ciò fosse previsto dalla legislazione degli Stati membri.

³⁷⁹ Cfr.: P. ELEFThERiADiS, *Environmental Rights in the EC Legal Order*, in *Oxford Legal Studies Research Paper*, n. 24/2007, pagg. 31 - 45.

segnatamente quelli relativi all'accesso alle informazioni ed alla pubblica partecipazione – includendoli sempre più di frequente nella propria normativa ambientale e, di conseguenza, imponendone l'implementazione all'interno dei sistemi giuridici dei singoli Stati membri³⁸⁰.

Dettagliati riferimenti alla partecipazione pubblica nei processi decisionali li ritroviamo, infatti, già nella Direttiva n. 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, istitutiva di un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque³⁸¹, nonché all'articolo 6 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente³⁸². Quanto, invece, all'accesso alle informazioni,

³⁸⁰ Cfr sul punto.: M. PALLEMAERTS: *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, in *Environmental Law Network International Review*, 2/2008, pagg. 98 e ss.; R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2006; J. JENDROSKA, *Aarhus Convention and Community Law: the Interplay*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2 (1), 2005, pagg. 12 - 21.

³⁸¹ Il cui articolo 14 (Informazione e consultazione pubblica), recita: “1. Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti:

a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;

b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;

c) copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

Su richiesta, si autorizza l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di gestione del bacino idrografico.

2. Per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati membri concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione.

3. I paragrafi 1 e 2 si applicano anche agli aggiornamenti dei piani in questione.”

³⁸² In particolare, l'articolo 6 di tale Direttiva, rubricato “Consultazioni”, dispone:

“1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico.

2. Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.

3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

4. Gli Stati membri individuano i settori del pubblico ai fini del paragrafo 2, compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate.

ricordiamo, innanzi tutto, la pionieristica Direttiva 90/313/CEE³⁸³, nonché la Direttiva 96/61/CE, del 24 settembre 1996, relativa alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, il cui articolo 15³⁸⁴, rubricato "Accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione", permette al pubblico di essere informato circa i risultati delle analisi inquinanti di determinate attività in via di autorizzazione e fondare di conseguenza le proprie osservazioni prima della decisione delle autorità competenti (di cui pure è imposta la pubblicità).

In un quadro di consolidato inserimento della tutela ambientale nel novero delle politiche comunitarie, la Comunità Europea intese, poi, dare espressa attuazione al primo pilastro³⁸⁵ della Convenzione di Aarhus attraverso la Direttiva 2003/4/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, che contiene un'ampia e dettagliata disciplina dell'accesso pubblico alle "informazione ambientale"³⁸⁶ che

5. *Gli Stati membri determinano le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico.*"

³⁸³ Direttiva n. 90/313/CEE del Consiglio delle Comunità Europee, del 7 giugno 1990. In particolare, tale Direttiva includeva tra i propri principi ed obiettivi anche quello di "delineare modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali", nella consapevolezza che un migliore accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche rappresentasse uno strumento di primaria importanza al fine di migliorare la protezione dell'ambiente. La Direttiva, peraltro, non esitava a sottolineare nei suoi "considerando" che la già rilevata finalità di evitare che le disparità fra le normative vigenti negli Stati membri in materia di accesso alle informazioni ambientali potessero creare possibili condizioni distorsive della concorrenza (ciò che evidenzia la duplice finalità della Direttiva medesima).

³⁸⁴ Dispone l'articolo 15 della Direttiva 96/61/Ce "1. *Fatto salvo quanto stabilito nella direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (1), gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le domande di autorizzazione di nuovi impianti e di modifiche sostanziali siano rese accessibili per un adeguato periodo di tempo al pubblico affinché possa esprimere le proprie osservazioni, prima della decisione dell'autorità competente.*

La decisione, comprendente almeno una copia dell'autorizzazione e di qualsiasi suo successivo aggiornamento, deve del pari essere messa a disposizione del pubblico.

2. *I risultati del controllo degli scarichi, richiesti dalle condizioni dell'autorizzazione di cui all'articolo 9 e in possesso dell'autorità competente devono altresì essere messi a disposizione del pubblico.*

3. *La Commissione pubblica ogni tre anni un inventario delle principali emissioni e loro fonti, in base agli elementi comunicati dagli Stati membri. La Commissione stabilisce il formato e i dati caratteristici necessari alla trasmissione delle informazioni secondo la procedura di cui all'articolo 19. La Commissione può, secondo la stessa procedura, proporre le misure necessarie intese ad assicurare l'intercomparabilità e la complementarità dei dati relativi alle emissioni contemplate nell'inventario di cui al primo comma con quelli di altri registri e fonti di dati sulle emissioni.*

4. *Le disposizioni dei paragrafi 1, 2 e 3 si applicano nel rispetto delle restrizioni previste dall'articolo 3, paragrafi 2 e 3 della direttiva 90/313/CEE."*

³⁸⁵ Che, lo ricordiamo, attiene all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

³⁸⁶ Ai sensi dell'Articolo 2, paragrafo 1, "Ai fini della presente direttiva, si intende per:

1) "informazione ambientale" qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente:

possono essere oggetto di richiesta ad un'autorità pubblica, inserendovi, tra l'altro, le informazioni relative allo stato di salute e alla sicurezza umana, nonché le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale.

Analogamente, venne introdotto un concetto ampio di "autorità pubblica"³⁸⁷ a cui chiedere dette informazioni, ricomprendendovi non soltanto i governi delle amministrazioni pubbliche, ma anche qualsiasi persona fisica o giuridica che, comunque, svolga funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della propria legislazione nazionale. Inoltre, si precisa³⁸⁸ che chiunque, indipendentemente dalla situazione personale o professionale, possa chiedere di poter accedere alle informazioni ambientali, senza essere obbligato a manifestare un interesse personale o a spiegare le ragioni della richiesta.

a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi;

b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a);

c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui alle lettere a) e b), nonché le misure o attività intese a proteggere i suddetti elementi;

d) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

e) le analisi costi-benefici ed altre analisi e ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività di cui alla lettera c); e

f) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, ove pertinente, le condizioni della vita umana, i siti e gli edifici di interesse culturale nella misura in cui sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui alle lettere b) e c)".

³⁸⁷ In base all'Articolo 2, paragrafo 2), la Direttiva 2003/4/Ce definisce "Autorità Pubblica":

"a) il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale;

b) ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; e

c) ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b).

Gli Stati membri possono stabilire che questa definizione non comprende gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative. Se alla data di adozione della presente direttiva nessuna disposizione costituzionale prevede procedure di riesame ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri possono escludere detti organismi o istituzioni da tale definizione".

³⁸⁸ L'articolo 3 (Accesso all'informazione ambientale su richiesta) della Direttiva 2003/4/Ce dispone che: "1. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche siano tenute, ai sensi delle disposizioni della presente direttiva, a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse. [...]".

La constatazione del differente livello di attuazione e tutela dei diritti procedurali ambientali nei singoli Stati membri³⁸⁹ e l'intenzione di aderire alla Convenzione di Aarhus indusse, inoltre, il legislatore europeo ad emanare, quanto alla pubblica partecipazione ai processi decisionali, la Direttiva 2003/35/Ce del Parlamento e del Consiglio³⁹⁰. La Direttiva si propone, altresì, di migliorare le disposizioni relative alla partecipazione del pubblico racchiuse nelle precedenti Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE³⁹¹ e di creare – come detto – una cornice comune a tutti gli Stati membri riguardo alle condizioni per la partecipazione alle decisioni degli organi pubblici, quale necessario presupposto per controllare e, nei limiti previsti, dirigere le scelte dirette alla gestione dell'ambiente³⁹². Essa recepisce, in effetti, gran parte delle prescrizioni della Convenzione di Aarhus, richiedendo agli Stati di garantire la tempestiva ed effettiva opportunità per il pubblico³⁹³ di partecipare all'elaborazione, alla modificazione o alla revisione di piani o programmi relativi all'ambiente quando tutte le alternative sono ancora praticabili³⁹⁴; ed, inoltre, impone ai Paesi membri dell'Unione di provvedere affinché nell'adozione delle decisioni si tenga adeguatamente conto dei risultati di tale partecipazione.

Infine, la Direttiva introduce anche talune disposizioni dedicate all'accesso alla giustizia nella materia ambientale, tema oggetto del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, la cui complessità, soprattutto per quanto riguarda i rapporti con la normativa

³⁸⁹ Al riguardo, cfr.: K. GETCLIFFE, *Proceduralisation and the Aarhus Convention: Does Increased Participation in the Decision Making Lead to More Effective EU Environmental Law?* In *Environmental Law Review*, 4-2002, pagg. 101-116.

³⁹⁰ Del 26 maggio 2000 e relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale. Appare opportuno precisare che in base alla *Implementation Guide* alla Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione Europea, per "piano o un programma in materia ambientale" si intende un piano o programma elaborato o adottato dalla Commissione che riguardi questioni di carattere ambientale e soddisfi le seguenti due condizioni: la Commissione debba predisporre il piano o programma in conformità con le norme comunitarie vigenti e il piano o programma contribuisca alla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale comunitaria o possa comunque incidere significativamente sulla loro realizzazione. Al riguardo i principali obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale sono: salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, utilizzare in maniera accorta e razionale le risorse naturali, promuovere, sul piano internazionale, misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

³⁹¹ Riguardanti rispettivamente la Valutazione di Impatto Ambientale e la Prevenzione e Riduzione Integrata dell'Inquinamento.

³⁹² Cfr.: E. DANNENMAIER: *A European Commitment to Environmental Citizenship: Article 3.7 of the Aarhus Convention and Public Participation in International Forums*, in *Oxford Yearbook of International Environmental Law*, vol. 18/2007, pagg. 32 - 64.

³⁹³ Laddove per "pubblico" si intende (articolo 2, par. 1) "una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone".

³⁹⁴ Si veda l'articolo 2, par. 2, lett. b)

dell'Unione Europea, impone una trattazione in un separato capitolo del presente lavoro.

Quarto Capitolo. L'accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario dell'ambiente.

4.1. *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nel diritto internazionale*, pag. 155; **4.2.** *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nella Convenzione di Aarhus*, pag. 166; **4.2.1.** *L'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus*, pag. 172; **4.3** *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione Europea*, pag. 177; **4.3.1.** *L'interpretazione dell'articolo 230, comma 4, del Trattato CE nella giurisprudenza comunitaria in materia ambientale: dal caso Greenpeace al caso Jégo-Quére*, pag. 181; **4.3.2.** *I casi European Environmental Bureau, WWF e Região Autónoma dos Açores*, pag. 189; **4.4.** *La Convenzione di Aarhus entra a far parte della giurisprudenza dell'Unione*, pag. 191; **4.5.** *La (in)compatibilità dei requisiti di accesso individuale alla giustizia innanzi alle Corti dell'U.E. con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus*, pag. 194; **4.6.** *Il Compliance Committee della Convenzione di Aarhus: verso un nuovo sistema di garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale?*, pag. 201.

4.1. L'accesso alla giustizia in materia ambientale nel diritto internazionale.

Acclarata nei precedenti capitoli la stretta consequenzialità tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione di un sostenibile sviluppo economico e sociale, nonché la strumentalità rispetto ad essi di una *good governance* ambientale fondata sui diritti di partecipazione ed improntata a criteri di democrazia, occorre soffermarsi su quel che viene denominato come il "terzo pilastro" della Convenzione di Aarhus, cioè l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In particolare, l'analisi intende approfondire le possibilità e le modalità della tutela giudiziale del diritto all'ambiente, da parte di soggetti privati, tenendo presente che la legittimazione a promuovere azioni innanzi ad organi istituzionali di risoluzione delle controversie³⁹⁵, di tipo giurisdizionale e quasi-giurisdizionale, risulta ancora oggi riservata prevalentemente agli Stati.

In via generale, con l'espressione accesso alla giustizia si intende fare riferimento, quanto alla posizione degli individui, al diritto di avvalersi di sistemi di tutela

³⁹⁵ In proposito, un significativo esempio si ritrova nei meccanismi internazionali di risoluzione delle controversie istituiti in seno al W.T.O., dove l'accesso è riservato, con alcune limitate eccezioni, solo agli Stati; ed analogamente, nessun ruolo diretto è previsto i privati nelle controversie innanzi al Tribunale Internazionale del diritto del Mare. I privati possono, quindi, ottenere tutela giurisdizionale solo in via indiretta e nella misura in cui lo Stato nazionale abbia un interesse ad avviare l'azione.

giurisdizionale od amministrativa effettivi, indipendenti ed imparziali, in conformità ai principi generali del *due process of law*. E, pur nelle inevitabili diversità connesse alle differenti tradizioni giuridiche che si riscontrano a livello globale, sembra condivisibile l'opinione di chi³⁹⁶ ritiene che i contenuti del diritto di accesso alla giustizia vadano individuati all'interno delle pertinenti disposizioni contenute nei principali strumenti internazionali di protezione dei diritti umani, *in primis* nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il cui articolo 8 sancisce - com'è noto - il diritto individuale ad un'effettiva possibilità di ricorso innanzi ai competenti tribunali nazionali contro atti lesivi di diritti fondamentali riconosciuti ai singoli dalla costituzione o dalla legge.

Nella stessa linea si muove la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, la quale - come si è visto - sancisce all'art. 6 il diritto di ogni persona "a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge [...]"; mentre all'articolo 13³⁹⁷ enuncia il diritto di ogni persona - i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella Convenzione siano stati violati - ad avvalersi di un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale.

Sempre in ambito europeo, analogamente, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea prevede all'articolo 47³⁹⁸ il diritto di ogni individuo che abbia subito una violazione dei diritti e delle libertà garantite dalla legislazione comunitaria, il diritto di avvalersi di un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge e che la sua causa sia esaminata equamente e pubblicamente entro un termine ragionevole.

³⁹⁶ Si vedano, tra gli altri, F. FRANCONI "Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale", in AA.VV. "L'accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea", pp. 20 - 45, Giuffrè 2009; A. Tunc, "The Quest for Justice", in M. Cappelletti, (ed.), "Access to Justice and the Welfare State", European University Institute, 1981.

³⁹⁷ Dispone l'articolo 13 (*Diritto ad un ricorso effettivo*): "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali."

³⁹⁸ Ai sensi dell'articolo 47, (*Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*): "1. Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo; 2. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare; 3. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia."

Nello stesso senso dispone l'articolo 8, paragrafo 1, della Convenzione Americana sui Diritti Umani³⁹⁹, (rubricato “*Diritto ad un processo equo*”), in forza del quale “Ogni persona ha diritto ad un’udienza, con le dovute garanzie e entro un termine ragionevole, da un tribunale competente, indipendente e imparziale, preconstituito per legge, per la determinazione di qualunque accusa di natura penale presentata contro di lui o per la determinazione dei suoi diritti o obblighi in materia civile, di lavoro, fiscale o di ogni altra natura⁴⁰⁰”; ed il successivo articolo 25, paragrafo 1 (rubricato “Protezione Giudiziaria”), ribadisce che “Ognuno ha diritto ad un accesso semplice e rapido o comunque effettivo ad una corte o tribunale competente per ottenere protezione dagli atti che violano i suoi diritti fondamentali riconosciuti dalla costituzione o dalle leggi dello Stato in questione o dalla presente Convenzione⁴⁰¹”.

Non può, inoltre, non essere menzionato, ancora con riferimento al continente americano e sul piano interno, anche uno dei primi testi costituzionali in assoluto in cui è contenuto un esplicito riferimento al giusto processo: il *Bill of Rights* degli Stati Uniti d’America, risalente al 1791, il cui quinto emendamento⁴⁰² indica, per l’appunto, il *due process of law* quale preconditione per consentire privazioni della vita, della libertà o della proprietà.

Spostandoci, poi, al continente africano occorre ricordare la Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli⁴⁰³, il cui articolo 7, paragrafo 1⁴⁰⁴, sancisce il diritto di ogni

³⁹⁹ Adotata a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969.

⁴⁰⁰ Traduzione non ufficiale dal testo originale: Articolo 8 (*Right to a Fair Trial*), par. 1: “*Every person has the right to a hearing, with due guarantees and within a reasonable time, by a competent, independent, and impartial tribunal, previously established by law, in the substantiation of any accusation of a criminal nature made against him or for the determination of his rights and obligations of a civil, labor, fiscal, or any other nature*”.

⁴⁰¹ Traduzione non ufficiale dal testo originale: Articolo 25 (*Right to Judicial Protection*) “1. *Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts that violate his fundamental rights recognized by the constitution or laws of the state concerned or by this Convention, even though such violation may have been committed by persons acting in the course of their official. 2. The States Parties undertake:*

a. to ensure that any person claiming such remedy shall have his rights determined by the competent authority provided for by the legal system of the state;

b. to develop the possibilities of judicial remedy; and

c. to ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.duties.”.

⁴⁰² “*No person shall be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law*”.

⁴⁰³ Adotata il 27 giugno 1981 a Nairobi, Kenya.

⁴⁰⁴ “*Every individual shall have the right to have his cause heard. This comprises: (a) the right to an appeal to competent national organs against acts of violating his fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force; (b) the right to be presumed innocent until proved guilty by a*

persona a che le sue ragioni siano ascoltate, precisando che tale diritto di ascolto si specifica ulteriormente nel diritto di investire le competenti giurisdizioni nazionali di ogni violazione dei diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle convenzioni, dalle leggi, dai regolamenti e dalle consuetudini in vigore, nonché nel diritto di difesa, nella presunzione di innocenza e nel diritto di essere giudicati in un tempo ragionevole da una giurisdizione imparziale.

E', pertanto, corretto ricomprendere nel novero dei diritti umani fondamentali il diritto di accesso alla giustizia articolato in due aspetti speculari: uno maggiormente formale, consistente nel diritto ad avere accesso ad organi in grado di espletare funzioni di risoluzione delle controversie ed un altro, spiccatamente sostanziale, nel cui ambito rientra il diritto ad ottenere un rimedio effettivo da parte di autorità che giudichino in modo equo, indipendente ed imparziale.

Con specifico riguardo al diritto internazionale dell'ambiente, il diritto di accesso a sistemi di tutela effettivi, secondo i canoni del giusto processo, da parte degli individui ed, in generale, di soggetti non statali, si arricchisce di significati ulteriori che si manifestano appieno nelle disposizioni della citata Convenzione di Aarhus, evidenziandosi ancora una volta la stretta inter-relazione tra la protezione dell'ambiente e la tutela dei diritti dell'uomo.

L'esigenza di riconoscere, a livello interno ed a livello internazionale, la possibilità per gli attori non statali di beneficiare di strumenti normativi che in materia ambientale assicurino l'accesso a sistemi di rimedio effettivi per contrastare potenziali violazioni dei propri diritti, trova le sue fondamenta ancora nei vari strumenti di *soft law* che si sono succeduti a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma sull'Ambiente Umano del 1972⁴⁰⁵, passando per le previsioni contenute nella Carta Mondiale della Natura del 1982⁴⁰⁶, fino ai noti Principi della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo

competent court or tribunal; (c) the right to defense, including the right to be defended by counsel of his choice; (d) the right to be tried within a reasonable time by an impartial court or tribunal."

⁴⁰⁵ Si veda in particolare il Principio 22 di detta Dichiarazione.

⁴⁰⁶ Contenuta nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. UNGA Res 37/7 (1982). In essa si afferma che: "All persons, in accordance with their national legislation shall have the opportunity to participate individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation". Si veda anche *supra*, pag.

Sviluppo⁴⁰⁷ ed è stata successivamente ribadita, pur se attraverso disposizioni dalla formulazione disomogenea e spesso non vincolante, in numerose dichiarazioni⁴⁰⁸ e convenzioni internazionali di diritto dell'ambiente, sia di carattere globale, sia regionale.

E' di particolare importanza ricordare il ruolo assunto dai predetti strumenti normativi preposti alla tutela dei diritti umani anche al fine di garantire l'accesso alla giustizia individuale per ricorsi di tipo ambientale. Per quanto riguarda i sistemi di giustizia regionale, occorre *in primis* sottolineare il contributo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e della relativa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, accessibile - pur al ricorrere di determinate condizioni⁴⁰⁹ - direttamente dalle singole persone fisiche o giuridiche, nonché della Commissione Interamericana dei Diritti Umani⁴¹⁰ e della Commissione Africana per i Diritti dell'Uomo e dei Popoli⁴¹¹. Va segnalato, poi, il ruolo di alcuni *Treaty-Based Bodies* delle Nazioni Unite, ed in particolare del Comitato per i Diritti Umani, ma anche del Comitato per l'Eliminazione delle Discriminazioni contro la Donna e del Comitato per i Diritti dei Bambini, tutti organi aperti a ricevere denunce di violazioni dei diritti umani provenienti da singoli individui⁴¹². Infine, va ricordato il meccanismo di *accountability* introdotto dalla Banca Mondiale mediante un *Inspection Panel*, che consente a gruppi ed individui di denunciare i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute di progetti finanziati dalla stessa Banca Mondiale, sovente stimolandone una revisione od un ripensamento.

⁴⁰⁷ E segnatamente nei Principi 10 e 13. Sulla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo.

⁴⁰⁸ Al riguardo, ricordiamo l'importante *Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment* - contenuta quale annesso ad un Report preparato dalla Special Rapporteur, Ms. Fatma Ksentini, su incarico dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (su cui si veda *supra* pag..) - il cui principio 20 sancisce che: "All persons have the right to effective remedies and redress in administrative or judicial proceeding for environmental harm or the threat of such harm".

⁴⁰⁹ Fra le quali, in primo luogo ricordiamo il previo esaurimento dei mezzi di ricorso interni. In merito alla rassegna di giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia ambientale presentata in questo lavoro, cfr. *supra*, pag..

⁴¹⁰ Si pensi al caso "Awat Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community contro Nicaragua"

⁴¹¹ Cfr., a titolo di di esempio, il caso "Centre for Economic and Social Rights contro Nigeria".

⁴¹² Un importante ruolo potrà, in futuro, anche essere svolto dal recentemente istituito Consiglio dei Diritti Umani (*Human Rights Council*, che dal 15 marzo 2006 ha sostituito la Commissione per i Diritti Umani), la cui nuova *Complaint Procedure* consente, in via di principio, a chiunque di denunciare al Consiglio la grave violazione di diritti umani (si veda la Risoluzione n. 5/1 del medesimo Consiglio ai sensi della quale tale organo potrà occuparsi di tutelare "[...] consistent patterns of gross and reliably attested violations of all human rights and all fundamental freedoms occurring in any part of the world and under any circumstances").

Quanto, poi, agli strumenti a carattere vincolante di portata globale, in vario modo riconducibili al settore della tutela internazionale dell'ambiente ed aperti al contributo di soggetti non statali, ricordiamo la *Convenzione internazionale sulla responsabilità ed il risarcimento dei danni derivanti dal trasporto marino di sostanze pericolose*, siglata a Londra nel 1996⁴¹³, in cui è contenuto un esplicito riferimento alla possibilità per gli individui di convenire in giudizio innanzi alle proprie autorità statali i proprietari di navi battenti bandiera di uno Stato contraente cui sia occorso un incidente che abbia causato loro un danno da sversamento di sostanze nocive⁴¹⁴. D'altra parte, l'articolo 32 della *Convenzione di New York sul diritto degli usi non legati alla navigazione dei corsi d'acqua internazionali*⁴¹⁵, impone agli Stati di riconoscere a tutti i soggetti che, indipendentemente dalla loro nazionalità o residenza, abbiano sofferto un danno significativo derivante da attività che hanno inquinato i corsi d'acqua, la possibilità di avviare nello Stato in cui ha origine la condotta lesiva un'azione giudiziaria o di altra natura al fine di ottenere un risarcimento del danno medesimo⁴¹⁶.

E', infine, importante menzionare l'articolo 235, paragrafo 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare⁴¹⁷ che, già prima della citata previsione contenuta nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro, richiedeva agli Stati parte della Convenzione di introdurre nei rispettivi ordinamenti sistemi di ricorso idonei ad

⁴¹³ “*International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea*”, Londra, 3 maggio 1996.

⁴¹⁴ Si veda l'articolo 7 della Convenzione, rubricato “*Liability of the Owner*”.

⁴¹⁵ “*Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*”, adottata a New York, il 21 maggio 1997.

⁴¹⁶ Si veda l'articolo 32 della Convenzione in parola: “*Unless the watercourse States concerned have agreed otherwise for the protection of the interests of persons, natural or juridical, who have suffered or are under a serious threat of suffering significant transboundary harm as a result of activities related to an international watercourse, a watercourse State shall not discriminate on the basis of nationality or residence or place where the injury occurred, in granting to such persons, in accordance with its legal system, access to judicial or other procedures, or a right to claim compensation or other relief in respect of significant harm caused by such activities carried on in its territory*”.

⁴¹⁷ L'articolo 235, rubricato “*Responsibility and liability*” dispone:

1. *States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment. They shall be liable in accordance with international law.*

2. *States shall ensure that recourse is available in accordance with their legal systems for prompt and adequate compensation or other relief in respect of damage caused by pollution of the marine environment by natural or juridical persons under their jurisdiction.*

3. *With the objective of assuring prompt and adequate compensation in respect of all damage caused by pollution of the marine environment, States shall cooperate in the implementation of existing international law and the further development of international law relating to responsibility and liability for the assessment of and compensation for damage and the settlement of related disputes, as well as, where appropriate, development of criteria and procedures for payment of adequate compensation, such as compulsory insurance or compensation funds.*

assicurare un indennizzo rapido e adeguato o altre forme di risarcimento dei danni causati da inquinamento dell'ambiente marino imputabili a persone fisiche o giuridiche poste sotto la loro giurisdizione.

Quanto agli strumenti regionali di diritto internazionale dell'ambiente, disposizioni che impongono agli Stati di attribuire a persone fisiche o giuridiche la possibilità di avere accesso a procedure di tutela giudiziaria dei propri diritti le ritroviamo, ad esempio, nell'articolo 9, paragrafo 3 della Convenzione di Helsinki sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali⁴¹⁸, ai sensi del quale “[...] le Parti forniranno alle persone fisiche o giuridiche colpite o suscettibili di essere negativamente colpite dagli effetti transfrontalieri di un incidente industriale nel territorio di una Parte, la possibilità di avere accesso e di essere sentite nelle pertinenti procedure amministrative e giudiziarie, compresa la possibilità di iniziare un'azione legale e di fare appello contro una decisione lesiva dei loro diritti, con un trattamento equivalente a quello riservato alle persone sotto la loro giurisdizione”⁴¹⁹. Similmente, disposizioni di convenzioni internazionali che, in modo ancora più esplicito, impongono gli Stati a concedere a soggetti non statali la titolarità di un diritto di accesso alla giustizia, sono contenute nella Convenzione sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente⁴²⁰, che attraverso un sistema di responsabilità oggettiva fondato sul principio “chi inquina paga”, sancisce – per l'appunto – l'obbligo per gli Stati di prevedere un sistema in grado di approntare una tutela efficace ed effettiva in favore di coloro che ritengano di avere subito un danno riconducibile allo svolgimento in un altro Stato di un'attività considerata pericolosa per l'ambiente alla stregua della Convenzione medesima. La Convenzione, inoltre, si segnala perché prevede criteri di legittimazione ad agire particolarmente ampi, consentendo alle associazioni ambientaliste la possibilità di promuovere azioni giudiziarie volte a contrastare lo svolgimento o l'avvio di attività repute gravemente nocive per l'ambiente, ovvero per fare imporre l'adozione di misure preventive di tutela ambientale⁴²¹. La Convenzione contiene, poi, un dettagliato

⁴¹⁸ Adottata ad Helsinki il 17 marzo 1992 ed entrata in vigore il 19 aprile del 2000.

⁴¹⁹ La disposizione prevede, quindi, anche un obbligo per gli Stati di non discriminare l'accesso alla giustizia in base alla nazionalità dei soggetti che richiedono tutela.

⁴²⁰ “*Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*”, Lugano, 26 giugno 1993.

⁴²¹ Si veda l'articolo 18 (*Requests by organizations*) della Convenzione:

corpus normativo in materia di accesso alle informazioni (artt. da 13 a 16), prevedendosi, in favore di coloro che ritengono illegittimamente negletta la propria richiesta di informazioni da parte delle autorità pubbliche, l'attribuzione del diritto di adire un'autorità giudiziaria od amministrativa – la scelta è rimessa alla discrezionalità di ciascuno Stato parte – al fine di promuovere un riesame di tale diniego⁴²². E', peraltro, anche prevista la possibilità, per i soggetti che si ritengono danneggiati, di ricorrere in giudizio al fine di ottenere dal giudice adito l'accesso a documenti in possesso di altri soggetti privati, la cui acquisizione sia considerata necessaria per dimostrare l'esistenza del danno sofferto⁴²³.

Infine, sono previste specifiche regole relative alle modalità di determinazione della responsabilità ed all'accertamento del nesso di causalità tra il fatto lesivo ed il danno denunciato. Di particolare interesse è il Trattato nord-americano di cooperazione ambientale⁴²⁴, il cui articolo 6, rubricato "*Private Access to Remedies*", obbliga gli Stati contraenti a dotarsi di norme che permettano ai privati titolari di un interesse

"Any association or foundation which according to its statutes aims at the protection of the environment and which complies with any further conditions of internal law of the Party where the request is submitted may, at any time, request:

- a) the prohibition of a dangerous activity which is unlawful and poses a grave threat of damage to the environment;*
- b) that the operator be ordered to take measures to prevent an incident or damage;*
- c) that the operator be ordered to take measures, after an incident, to prevent damage; or*
- d) that the operator be ordered to take measures of reinstatement.*

2. Internal law may stipulate cases where the request is inadmissible.

3. Internal law may specify the body, whether administrative or judicial, before which the request referred to in paragraph 1 above should be made. In all cases provision shall be made for a right of review. [...]"

⁴²²Cfr. l'articolo 14 (*Access to information held by public authorities*), par. 5): "*Any person who considers that his request for information has been unreasonably refused or ignored or has been inadequately answered by a public authority, is entitled to seek a judicial or administrative review of the decision, in accordance with the relevant legal system*".

⁴²³ Si veda l'articolo 16 (*Access to specific information held by operators*), in forza del quale:

"1. The person who suffered the damage may, at any time, request the court to order an operator to provide him with specific information, in so far as this is necessary to establish the existence of a claim for compensation under this Convention.

2. Where, under this Convention, a claim for compensation is made to an operator, whether or not in the framework of judicial proceedings, this operator may request the court to order another operator to provide him with specific information, in so far as this is necessary to establish the extent of his possible obligation to compensate the person who has suffered the damage, or of his own right to compensation from the other operator.

3. The operator shall be required to provide information under paragraphs 1 and 2 of this article concerning the elements which are available to him and dealing essentially with the particulars of the equipment, the machinery used, the kind and concentration of the dangerous substances or waste as well as the nature of genetically modified organisms or micro-organisms. [...]"

⁴²⁴ "*North-American Agreement on Environmental Co-operation*", Washington, D.C, 13 settembre 1993. Sono parti del trattato gli Stati Uniti, il Messico ed il Canada.

giuridicamente riconosciuto (*persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter*) di avere un appropriato accesso a procedimenti amministrativi, giudiziari o quasi-giudiziari per reclamare l'attuazione della pertinente normativa ambientale⁴²⁵, indicando, altresì, analiticamente talune azioni ricomprese in tale diritto di accesso alla giustizia, tra le quali spicca la possibilità di chiedere l'adozione di misure cautelari od ingiuntive. Il successivo articolo 7⁴²⁶ richiede, peraltro, che gli strumenti procedurali adottati dagli Stati siano "*fair, open and equitable*" e conformi ai principi del "*due process of law*".

Tuttavia, nonostante le pur importanti disposizioni menzionate in precedenza, le convenzioni internazionali che si suole ricomprendere nel novero del diritto internazionale dell'ambiente riconoscono solo raramente specifici diritti in capo agli individui e sono, inoltre, largamente carenti di meccanismi di accesso alla giustizia da parte di soggetti non statali e, ancor prima, di strumenti vincolanti di risoluzione delle controversie. La soluzione dei problemi di *enforcement* e *compliance* viene, così, normalmente demandata alla negoziazione tra gli Stati interessati, ovvero a procedure istituzionalizzate di tipo arbitrale o caratterizzate dall'intervento di *panels* indipendenti che, pur espletando funzioni decisorie, esauriscono i propri compiti nella formulazione alle parti inadempienti di raccomandazioni non vincolanti, spesso di carattere tecnico più che giuridico (come, ad esempio, nel caso del meccanismo di *non-compliance* previsto dal Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono⁴²⁷).

La preferenza per gli Stati di non adottare strumenti sanzionatori particolarmente stringenti o penalizzanti per i casi di *non-compliance*, deriva, del resto, spesso anche da comprensibili ragioni di ordine pragmatico, riconducibili alla particolare importanza

⁴²⁵ Articolo 6, par. 2: "*Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to administrative, quasi-judicial or judicial proceedings for the enforcement of the Party's environmental laws and regulations.*"

⁴²⁶ Articolo 7, par. 1. "*Each Party shall ensure that its administrative, quasi-judicial and judicial proceedings referred to in Articles 5(2) and 6(2) are fair, open and equitable, and to this end shall provide that such proceedings: (a) comply with due process of law; (b) are open to the public, except where the administration of justice otherwise requires; (c) entitle the parties to the proceedings to support or defend their respective positions and to present information or evidence; and (d) are not unnecessarily complicated and do not entail unreasonable charges or time limits or unwarranted delays.*"

⁴²⁷ Il Protocollo di Montreal del 1987 sulle sostanze che esauriscono lo strato d'ozono, ha istituito il primo meccanismo di compliance con l'Annesso IV alla Decisione IV/5 (si veda il V. *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol* - doc. UNEP/OzL.Pro.4/15, del Novembre 1992). La procedura di compliance è stata successivamente leggermente modificata dalla Decisione X/10, in *Report of the Tenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol* (si veda il doc. UNEP/OzL.Pro.10/9, del Dicembre 1998).

degli obiettivi e degli interessi in gioco sottesi alle principali convenzioni ambientali a carattere multilaterale.

Le grandi sfide ambientali del nostro tempo (quali, ad esempio, combattere i cambiamenti climatici, le deforestazioni illegali o preservare la biodiversità) sono, all'evidenza, emergenze tra loro connesse, di rilevanza ed interesse globale, la cui soluzione richiede necessariamente un atteggiamento di stretta cooperazione tra gli Stati, nonché, secondo analisi diffuse⁴²⁸, un ripensamento complessivo dei modelli di sviluppo e di consumo attualmente predominanti, ciò che, inevitabilmente, comporta anche ingenti sforzi finanziari e difficili scelte di politica economica e sociale⁴²⁹.

Né vanno trascurate le maggiori difficoltà a rispettare gli impegni internazionali che incontrano i Paesi economicamente in via di sviluppo e/o poveri di risorse e conoscenze tecniche necessarie per fare fronte alle emergenze ambientali. In tale quadro, il ricorso a meccanismi di adempimento particolarmente flessibili e dal carattere *non adversarial* risulta più gradito rispetto a scelte di segno opposto: l'imporre a Stati che versano in situazioni di particolare difficoltà pesanti sanzioni economiche a titolo di responsabilità per un inadempimento convenzionale rischierebbe, infatti, di rivelarsi addirittura controproducente rispetto agli obiettivi prefissati, oltre che socialmente insostenibile.

D'altro canto, la sostanziale assenza di un sistema strutturato obbligatorio di accertamento giudiziale – sul modello, per intenderci, del sistema giurisdizionale istituito nel seno della *World Trade Organization* – non ha certamente giovato a rafforzare la vincolatività del diritto internazionale dell'ambiente; e ciò, a maggior ragione ove si consideri la recente moltiplicazione e la complessità dei trattati bilaterali e multilaterali in materia i quali, in assenza di efficaci meccanismi di attuazione, rischiano di restare mere enunciazioni di principio.

Inoltre, i principali organi di giustizia internazionale – come la Corte Internazionale di Giustizia od il Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare – che possono essere

⁴²⁸ Nell'ambito della vasta letteratura che si è occupata del rapporto tra economia ed ambiente segnaliamo, i contributi di C. STONE, *Defending the Global Commons*, in P. SANDS (ed.), *Greening International Law*, Earthscan Publ. Ltd., 1993; P. SPITZ, *La Globalizzazione e l'Ambiente*, in R. PAPINI (ed.) *Globalizzazione: solidarietà od esclusione*, Esi, 2001; J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002; W. SACHS, *Ambiente e giustizia sociale: i limiti della globalizzazione*, Editori Riuniti, 2002; V. SHIVA, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2003; N. KLEIN, *Shock Economy*, Rizzoli, 2007.

⁴²⁹ Si pensi soltanto agli sforzi richiesti al settore automobilistico di tagliare le emissioni inquinanti e riconvertire in senso "verde" la produzione e le modalità di alimentazione dei veicoli.

chiamati a pronunciarsi su questioni concernenti l'applicazione di trattati internazionali in materia di ambiente, restano accessibili, come si è in precedenza osservato, unicamente dagli Stati, non contemplando alcun ruolo, né attivo, né passivo, da parte degli individui; ed è un dato di fatto che le controversie sottoposte alla loro attenzione nel settore siano state, ad oggi, alquanto limitate⁴³⁰.

Analogamente, anche in quei casi⁴³¹ in cui il sistema convenzionale abbia previsto l'istituzione di meccanismi di *compliance ad hoc*, i cui componenti siedono in qualità di esperti ed a titolo personale, il ruolo svolto dai soggetti privati risulta nel complesso marginale, se non del tutto assente, essendo loro sostanzialmente negata ogni possibilità di promuovere un avvio delle procedure di verifica⁴³². E ciò, nonostante l'importanza dell'accesso alla giustizia da parte dei soggetti diversi dagli Stati sia ben nota, essendo stata sperimentata con successo in altri settori del diritto internazionale: si pensi all'esperienza delle commissioni miste di arbitrato istituite nell'ambito di numerose convenzioni internazionali in materia di promozione e protezione degli investimenti⁴³³.

All'interno degli ordinamenti statali, l'esigenza di garantire il coinvolgimento dei singoli in tali procedimenti nella fase attuativa e/o patologica dei trattati internazionali è particolarmente sentita proprio nella materia ambientale, laddove si registrano di frequente colpevoli ritardi da parte dei singoli governi nel trasporre nei rispettivi ordinamenti nazionali le prescrizioni convenzionali *non self-executing*, spesso a causa di rilevanti pressioni di categorie produttive restie ad adottare standard ambientali dall'elevato costo economico o, diversamente, per precise scelte politiche.

Non è contestabile, cioè, che l'intervento di singole persone fisiche o giuridiche (gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni non governative), portatrici di interessi generali o di particolari categorie di soggetti che non sono in grado di agire autonomamente in giudizio, costituisca, sia a livello internazionale, sia (soprattutto) a livello delle singole giurisdizioni interne, un opportuno contrappeso rispetto ad interessi contrastanti con

⁴³⁰ Si veda il caso trattato dalla Corte Internazionale di Giustizia: *Gabcikovo-Nagymaros Project (Ungheria / Slovacchia)*, Judgment, I., I.C.J. Reports 1997.

⁴³¹ Come nel meccanismo di *non-compliance* istituito nell'ambito della Convenzione di Espoo sulla valutazione d'impatto ambientale.

⁴³² Con l'eccezione delle previsioni sull'accesso alla giustizia contenute nella Convenzione di Aarhus, come si dirà ampiamente in seguito (vedi *infra*, par. 4).

⁴³³ Riguardo a trattati stipulati dall'Italia si confronti, a titolo di esempio, l'"*Accordo tra il governo della Repubblica Italiana ed il governo della Federazione Russa sulla promozione e sulla reciproca protezione degli investimenti*", stipulato a Roma il 9 aprile 1996.

quelli più schiettamente ecologisti e, in definitiva, apporti un decisivo contributo finalizzato a favorire l'implementazione delle norme di diritto internazionale dell'ambiente.

L'accesso alla giustizia in materia ambientale risulta essere, quindi, uno strumento essenziale per l'attuazione del vasto *corpus* normativo che comunemente si fa rientrare in detto settore e, al contempo, per la tutela multilivello di quei diritti ed interessi la cui titolarità è attribuita da disposizioni di natura sopranazionale anche alle persone fisiche e/o giuridiche.

In questo contesto, le disposizioni sull'accesso alla giustizia contenute nella Convenzione di Aarhus ed il suo sistema di *compliance* assumono, a distanza di quasi dieci anni dalla sua entrata in vigore, un'importanza ancora più centrale per l'attuazione del diritto ambientale e l'affermazione della giustizia "verde" quale strumento per la protezione dell'ambiente e - in definitiva - per la consacrazione del diritto umano ad un ambiente salubre.

4.2. L'accesso alla giustizia nella Convenzione di Aarhus.

Disciplinato dall'articolo 9 della Convenzione di Aarhus, l'accesso alla giustizia in materia ambientale rappresenta, come si è anticipato in precedenza, il terzo dei diritti procedurali che, inscindibilmente connessi tra loro, compongono il sistema convenzionale in parola⁴³⁴. La *ratio* delle disposizioni contenute nell'articolo 9 è da ricercare, come per gli altri diritti garantiti dalla Convenzione, nel Preambolo del Trattato in cui gli Stati firmatari, dopo avere riconosciuto ad ogni persona "il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future", riconoscono che "per poter affermare tale diritto e

⁴³⁴ Sull'accesso alla giustizia in materia ambientale si vedano, tra gli altri, i contributi di S. DEIMANN, B. DYSSLI, (eds), "Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice", in *Atti dell'Annual Conference of the Environmental Law Network International*, Cameron May, 1995, pagg. 21-29; A. SACHS, *Eco-Justice: Linking Human Rights and the Environment*, Worldwatch Paper, 1995; J. EBBESSON, "Access to Justice in Environmental Matter in the EU", Kluwer, 2002; S. STEC (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003; N. DE SADELEER, G. ROLLER & M. DROSS, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's*, Europea Law Publishing, 2005; F. FRANCONI, *Access to Justice in International Environmental Law*, in AA.VV. *The Protection and Sustainable Development of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem*, Bruylant, 2008, pagg. 25 e ss.; C. REDGWELL, *Access to Environmental Justice*, in *Access to Justice as a Human Right*, Oxford University Press, 2008; nonché, M. MONTINI, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (eds), *Accesso alla Giustizia nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea*, cit., supra, nota 1.

adempiere a tale obbligo, i cittadini devono avere [...] accesso alla giustizia in materia ambientale”; ed a tal proposito si dichiarano “interessati a che il pubblico (comprese le organizzazioni) abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci, *in grado di tutelarne i legittimi interessi e di assicurare il rispetto della legge*”. Quanto espresso nel Preambolo è, del resto, sancito nel noto articolo 1 della Convenzione, che espressamente include l’accesso alla giustizia in materia ambientale nel novero dei diritti procedurali funzionali a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente salubre.

Il raggiungimento di tale obiettivo richiede, quindi, una piena attuazione di tutti e tre i “pilastri” della Convenzione nella consapevolezza della loro reciproca strumentalità. Infatti, la sola predisposizione di pur efficaci strumenti di rimedio, non accompagnata da adeguate misure di informazione circa la loro esistenza e le loro caratteristiche, sarebbe con ogni probabilità insufficiente a raggiungere gli obiettivi indicati nel preambolo. L’accesso alle informazioni costituisce, quindi, un pre-requisito per permettere una consapevole partecipazione del pubblico ai processi decisionali e successivamente consentire ai soggetti legittimati di attivare le procedure di ricorso previste in Convenzione. Specularmente, le disposizioni dell’articolo 9 sono esplicitamente preposte ad assicurare effettività ai primi due “pilastri” del sistema di Aarhus, garantendo in via generale l’accesso a procedure di revisione giurisdizionale o amministrativa a tutti coloro – persone fisiche o giuridiche – che ritengano di avere subito una lesione dei diritti contemplati dagli articoli da 4 ad 8 della Convenzione. Inoltre, come si dirà in seguito, le disposizioni dell’articolo 9 si caratterizzano anche per avere disegnato un sistema di accesso alla giustizia particolarmente ampio ed aperto che, a determinate condizioni, consente ad individui ed enti esponenziali di contestare per via giurisdizionale la legittimità di determinati atti e decisioni.

Analizzando in dettaglio l’articolo in questione, vengono in considerazione le prescrizioni contenute nel paragrafo 1⁴³⁵, che sono di particolare importanza in quanto disciplinano alcuni nodi problematici che normalmente si riscontrano nell’esercizio del diritto di accesso alla giustizia in materia, precisando quali siano i requisiti

⁴³⁵ Dispone l’articolo 9, par. 1: “*Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell’articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.*”

indispensabili che debbono caratterizzare le procedure di ricorso apprestate dai singoli Stati per adempiere alle obbligazioni convenzionali⁴³⁶. La norma anzitutto obbliga le Parti ad introdurre nei rispettivi ordinamenti misure idonee affinché “Nel quadro della propria legislazione nazionale, chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell’articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge”.

Il riferimento al “quadro della propria legislazione nazionale”, in uno con il tenore letterale della norma, indica la notevole flessibilità lasciata agli Stati circa la scelta degli strumenti interni reputati più idonei per raggiungere il risultato dell’accesso ad una procedura di ricorso, rimettendo, peraltro, alle Parti anche l’opzione di tutelare tale diritto attraverso organi di tipo giurisdizionale o amministrativo ma che, comunque, soddisfino i requisiti della indipendenza e della imparzialità. Inoltre, nell’intento di ovviare ai tempi a volte particolarmente lunghi ed ai costi spesso sostenuti per ottenere giustizia dinanzi ad un organo giurisdizionale, la norma impone alle Parti di disporre affinché tutti i soggetti che si siano visti negare la richiesta di accesso abbiano la possibilità di accedere a procedure di riesame stabilite dalla legge, le quali siano altresì rapide, gratuite o poco onerose.

Infine, si prevede che le decisioni divenute definitive⁴³⁷ (considerate come tali in base alle norme dei singoli sistemi giudiziari degli Stati parte), rese ad esito di detta procedura di ricorso, siano vincolanti⁴³⁸ per l’autorità pubblica in possesso delle

⁴³⁶ Tra i quali, si ripete schematicamente: l’obbligo di riconoscere la legittimazione ad agire in capo a coloro che hanno avanzato una richiesta di informazioni ai sensi dell’articolo 4 della Convenzione e che non si reputano soddisfatti della risposta ottenuta (o della mancata risposta); la garanzia che le denunce o richieste di riesame siano decise in tempi celeri e mediante procedure gratuite o poco onerose che siano predefinite per legge.

⁴³⁷ Occorre rammentare che la Convenzione pone degli standard minimi a cui gli Stati si debbono adeguare. Nel caso specifico, nulla vieta agli Stati di considerare come “vincolanti” anche provvedimenti che non siano definitivi. E’, del resto, questo il caso delle sentenze italiane, normalmente esecutive anche in pendenza di un giudizio d’appello.

⁴³⁸ E’ stato affermato che anche le figure degli Ombudsman, presenti soprattutto nei Paesi scandinavi, possano fungere da autorità indipendenti in grado di pronunciarsi sulle richieste di riesame ai sensi del paragrafo 1 dell’articolo 9, purché, però, le pronunce possano considerarsi vincolanti per le autorità pubbliche. Sul punto, cfr.: R. SAVOIA, *Administrative, Judicial and Other Means of Access to Justice*, in S. STEC *Access to Justice under the Aarhus Convention*, cit, supra nota 40, nonché F. RODENHOFF, *The Aarhus Convention and Its Implication for the Institutions of the European Community*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2002, pagg. 343 e ss.

informazioni e, almeno nel caso di una pronuncia di diniego di accesso, la relativa motivazione sia resa per iscritto.

Il secondo paragrafo dell'articolo 9⁴³⁹, prevede e disciplina il diritto di accedere a procedure di ricorso volte ad ottenere la verifica della legittimità sostanziale e/o procedurale di decisioni, atti ed omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali contenute nell'articolo 6 della Convenzione.

La disposizione, con riferimento all'oggetto del ricorso agli organi giurisdizionali o alle autorità indipendenti ed imparziali previste dalla legge, di cui al precedente paragrafo, stabilisce che gli Stati firmatari devono prevedere l'impugnabilità dei provvedimenti autorizzatori (espresi o taciti, di accoglimento o di diniego) delle pubbliche amministrazioni concernenti le attività suscettibili di avere un impatto significativo sull'ambiente⁴⁴⁰. E l'illegittimità degli atti può essere dedotta sia per ragioni di procedura che per motivi sostanziali. Peraltro, coerentemente con la sua impostazione tesa a stabilire solo degli standards minimi uniformi a tutti i Paesi, la Convenzione consente alle autorità nazionali di estendere l'accesso alla giustizia ammettendo la ricorribilità avverso provvedimenti emessi ai sensi di altre disposizioni della Convenzione, ed *in primis*, di quelli relativi alla partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale (art. 7 della Convenzione), nonché

⁴³⁹ "Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato:

a) che vantino un interesse sufficiente

o in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

⁴⁴⁰ Siano esse rientranti nell'elenco delle attività presuntivamente considerate ad elevato impatto ambientale di cui all'allegato 1 della Convenzione di Aarhus, ovvero reputate come tali in base ad un'autonoma valutazione delle singole autorità nazionali.

all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale (art. 8).

Quanto alla legittimazione, il paragrafo 2 attribuisce il diritto di accedere alle procedure di ricorso avverso le decisioni ed atti suddetti, non indiscriminatamente a chiunque ne faccia richiesta, bensì unicamente ai “membri del pubblico interessato che vantino un interesse sufficiente” o, in alternativa, che “facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto”. Un indizio di cosa si debba intendere per “*pubblico interessato*” lo si ricava da quanto disposto dall'articolo 2, paragrafo 5 del trattato in questione, che testualmente definisce tale “il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo”. Tale formulazione è, peraltro, alquanto imprecisa, rischiando di lasciare, di fatto, una notevole discrezionalità ai singoli Stati nel recepire la norma; del resto, anche il requisito del “sufficiente interesse⁴⁴¹” richiesto per accedere a procedure di ricorso non è affatto definito dalla Convenzione, che rimette il relativo compito al diritto nazionale. Discorso analogo vale per quei Paesi il cui sistema processuale subordini l'accesso alla giustizia ambientale all'asserita violazione di un diritto; in tali ipotesi, infatti, la possibilità di proporre un ricorso è comunque subordinata all'attribuzione da parte dei vari legislatori di uno specifico diritto di partecipazione.

Le suddette perplessità sono, comunque, mitigate dalla successiva disposizione che indica agli Stati un importante parametro interpretativo, vincolandoli a determinare le nozioni di “interesse sufficiente” e di “violazione di un diritto” “conformemente all'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione”. Nonostante una notevole flessibilità nell'attuazione, indispensabile affinché le norme contenute nella Convenzione possano essere inserite nei vari ordinamenti in modo organico e coerente con le diverse tradizioni giuridiche⁴⁴², gli Stati (e l'Unione Europea, come si dirà) sono, quindi,

⁴⁴¹ E' interessante segnalare l'opinione di chi (C. REDGWELL, *Access to Environmental Justice, cit., supra*, nota 40) vede in tale requisito un sostanziale compromesso tra le diverse tradizioni giuridiche europee in tema di “*standing*” in giudizio. Il concetto di “*sufficient interest*” si posizionerebbe, in particolare, a metà strada tra una concezione assimilabile all'*actio popularis* (che è nota solo in alcuni Paesi europei) ed un'altra più restrittiva tipica di ordinamenti di *civil law* che, viceversa, richiederebbe la violazione di un diritto soggettivo.

⁴⁴² Ciò che è, peraltro, assicurato dallo stesso *incipit* dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 9, a mente dei quali le disposizioni ivi contenute si dovranno applicare “*Nel quadro delle proprie legislazioni nazionali*”.

obbligati ad adottare (ed interpretare) un quadro normativo conforme agli obiettivi convenzionali e, comunque, ad assicurare un ampio accesso alla giustizia ambientale⁴⁴³. Di estremo interesse è, altresì, la disposizione che accorda un particolare *favor* alle organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente (purché siano in possesso dei requisiti prescritti dai vari diritti nazionali): la Convenzione le esonera, infatti, dall'onere di provare volta per volta la sussistenza di un interesse sufficiente per avviare una procedura di ricorso, presumendo che tale requisito sia intrinseco negli scopi che tali ONG statutariamente perseguono. E per questa ragione esse sono considerate, per espressa previsione normativa, titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera *b*), ciò che rimuove un ulteriore possibile ostacolo al loro accesso alla giustizia, soprattutto negli Stati restii a riconoscere le ONG come possibili titolari di un autonomo diritto di azione in giudizio.

In virtù di questa previsione, le Parti firmatarie si vincolano, pertanto, ad attribuire uno specifico potere di *standing* innanzi ai rispettivi organi giudiziari ed amministrativi in capo alle organizzazioni non governative ambientaliste per consentire di contestare la legittimità delle decisioni e degli atti relativi alle attività aventi un significativo impatto ambientale, così come statuito dall'articolo 6 della Convenzione in parola.

Nonostante indubbi limiti⁴⁴⁴ ed ambiguità⁴⁴⁵, detto articolo segna un importante passo in avanti sulla strada della promozione e dell'attuazione dei primi due diritti procedurali sanciti in Convenzione. Il riconoscimento di un ruolo attivo e diretto da parte di dette associazioni al fine di tutelare, anche giudizialmente, i diritti di accesso alle informazioni e di partecipazione ai processi decisionali, rappresenta, inoltre, un passaggio cruciale anche al fine di stimolare gli Stati europei meno sensibili alle

⁴⁴³ V'è, peraltro, da precisare che il paragrafo 2 dell'articolo 9 dispone che la via giudiziale possa essere esperita soltanto dopo che siano state esaurite le vie di ricorso amministrative, qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

⁴⁴⁴ Si pensi alla condizione posta alle ONG che perseguono finalità di tutela ambientale di essere in possesso di non precisati requisiti prescritti da leggi nazionali al fine di esercitare il diritto di accesso alla giustizia. Ciò rischia di ostacolare od impedire l'azione in giudizio da parte di associazioni o gruppi che per scelta o perché di recente costituzione, non sono ancora in possesso dei requisiti di legge (ad. es. la personalità giuridica).

⁴⁴⁵ Si consideri il caso di una ONG ambientalista che in base alle norme del proprio Paese di costituzione sia considerata in possesso dei necessari requisiti di legge, ma che non lo sia secondo le disposizioni di un altro Stato. In questo caso, la stessa ONG si vedrà impossibilitata ad estendere la propria operatività nel territorio del secondo Stato, ciò che rischia di collidere con quanto sancito al paragrafo 9 dell'articolo 3 della Convenzione, in virtù del quale: "Nei limiti delle pertinenti disposizioni della presente convenzione, il pubblico ha accesso alle informazioni, può partecipare ai processi decisionali e ha accesso alla giustizia in materia ambientale senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività. in un certo Paese desideri le limitazioni".

questioni ambientali e/o particolarmente chiusi quanto ai criteri processuali di esercizio dell'azione, ad aprirsi ai principi di democrazia ambientale di cui è portatrice la Convenzione di Aarhus.

4.2.1. L'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

Il sistema di accesso alla giustizia in materia ambientale disegnato dalla Convenzione di Aarhus non si limita, peraltro, a prevedere strumenti di rimedio volti a fornire tutela alle disposizioni convenzionali contenute nei primi due “pilastri” del medesimo trattato (c.d. *internal review*), contemplando, altresì, all'articolo 9, paragrafo 3⁴⁴⁶, la possibilità per i “membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale” di accedere a procedure di ricorso di natura giurisdizionale od amministrativa avverso “gli atti e le omissioni dei privati e delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale”.

Diversamente da quanto previsto nel paragrafo 2 del suddetto articolo, la norma in commento estende i provvedimenti assoggettabili a riesame fino a ricomprendervi in generale tutti gli atti ed omissioni contrari al diritto ambientale dei singoli Stati parte⁴⁴⁷, indipendentemente dal fatto che le denunciate illegittimità – formali o sostanziali – siano imputabili a condotte ascrivibili a soggetti pubblici o privati.

Ribadendo il ruolo fondamentale esercitato da gruppi ed organizzazioni non governative nel promuovere il rispetto della normativa interna e riconoscendo loro il potere di contestare la legittimità di atti ed omissioni posti in essere anche dai privati, la Convenzione di Aarhus – e la disposizione in commento in particolare – conferma, quindi, il suo contributo centrale sulla strada dell'attuazione del diritto ambientale dei

⁴⁴⁶ Così dispone l'articolo 9, paragrafo 3: “*In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale*”.

⁴⁴⁷ Si è discusso in ordine ai confini della definizione usata dalla Convenzione di “diritto ambientale nazionale” (nell'originale in lingua inglese “*provisions of its national law relating to the environment*”), che, in assenza di una chiara definizione contenuta nel testo del trattato, lascia sostanzialmente alle Parti il compito di definire quali normative vi rientrino e quali, invece, no. Il primo Meeting di una specifica Task Force sull'accesso alla giustizia istituita dalle Parti proprio per verificare e monitorare i problemi relativi a tale aspetto della Convenzione, ha ritenuto che al fine di chiarire la portata della suddetta disposizione un determinante parametro interpretativo sia da ricercare nella definizione di “informazioni ambientali” fornita dall'articolo 2, par. 3 della Convenzione medesima. Cfr.: i risultati di tale studio (Doc. ECE/MP.PP/WG.1/2006/4 del 15 marzo 2006, disponibile presso il sito web dell'U.N.E.C.E. www.unece.org).

singoli Stati firmatari. E l'importanza è soltanto mitigata, ma non annullata⁴⁴⁸, dalle pur rilevanti cautele di cui è circondata la norma e dai rilevanti spazi di autonomia riconosciuti alle Parti nel disciplinare al loro interno l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia ambientale.

La particolare formulazione della norma comporta, invero, che la concreta estensione del *locus standi* ai sensi del paragrafo 3 dipenda pressoché completamente dai criteri determinati dai singoli legislatori degli Stati, la cui discrezionalità al riguardo trova unico limite nell'impegno di non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi generali della Convenzione⁴⁴⁹.

Pertanto solo quei soggetti che soddisfino i criteri (eventualmente) previsti dal diritto nazionale potranno agire dinanzi ai rispettivi organi giudiziari od amministrativi⁴⁵⁰ per ottenere, ad esempio, un provvedimento (anche di natura cautelare) che imponga il rispetto delle pertinenti norme antinquinamento da parte di una società - pubblica o privata - che gestisca un impianto di depurazione delle acque marine. Ed è del tutto evidente che la scelta di uno Stato di adottare criteri di legittimazione ad agire e stare in giudizio più o meno ampi, influisce non poco sull'effettiva attuazione della normativa ambientale e, in definitiva, sulle possibilità di tutela dell'ambiente in generale. Un esempio di particolare rilevanza in tal senso si trae dalla discussione aperta circa la compatibilità con la Convenzione di Aarhus dell'attuale meccanismo di accesso per le persone fisiche e giuridiche alla procedura di annullamento diretto degli atti comunitari ai sensi dell'articolo 230, comma 4 del Trattato CE (ora sostituito dall'articolo 263 a del nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), questione di cui si darà ampiamente conto in prosieguo.

Le disposizioni relative alla legittimazione ad agire vanno, peraltro, necessariamente collegate anche a quanto disposto dal successivo paragrafo 4⁴⁵¹ dell'articolo 9, che

⁴⁴⁸ Cfr. al riguardo le tesi di J. EBBESSON (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, cit., supra nota 40, pagg. 15 e ss.

⁴⁴⁹ E cioè, si ripete ancora, garantire un ampio e diffuso accesso alla giustizia nel settore ambientale.

⁴⁵⁰ Anche tale scelta, lo ricordiamo, è riservata alle opzioni di ciascuno Stato, purché indipendente, imparziale ed istituito per legge.

⁴⁵¹ Dispone l'articolo 9, paragrafo 4: "*Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico.*"

contiene precise indicazioni relative agli standards minimi qualitativi ed alle tipologie di rimedio che tutte le procedure di ricorso dovranno necessariamente soddisfare. Indipendentemente dal riferimento al “quadro delle legislazioni nazionali” (e, quindi, dalle differenti impostazioni di sistema), e nonostante un notevole margine di discrezionalità, la Convenzione di Aarhus impone a carico delle Parti l’onere di istituire al proprio interno sistemi di rimedio “adeguati ed effettivi” – tali, cioè, da consentire il raggiungimento degli obiettivi dalla stessa enunciati – compresa la possibilità di includere “*injunction relief*”. Il riferimento alla possibile emissione di misure cautelari è, del resto, di notevole importanza proprio nel settore del diritto dell’ambiente, in cui è cruciale intervenire prontamente, prima che si producano danni potenzialmente permanenti e non più rimediabili⁴⁵², rispetto ai quali eventuali misure risarcitorie rischierebbero di essere insufficienti⁴⁵³.

Ancora nell’ottica dell’effettività di tutela, il paragrafo 4 è diretto a superare alcuni aspetti che influenzano negativamente l’accesso alla giustizia e che spesso si riscontrano negli ordinamenti delle Parti, alle quali, pertanto, richiede che le procedure di ricorso siano “eque, rapide e non eccessivamente onerose”. Ciò significa che tali procedure dovranno *in primis* scongiurare qualsiasi rischio di discriminazione, per qualunque ragione, e svolgersi altresì in tempi ragionevoli e senza barriere di tipo economico.

Quest’ultimo aspetto merita particolare attenzione stante la forte limitazione che gli elevati costi dell’accesso alla giustizia pongono, soprattutto in alcuni Paesi, all’esercizio dei diritti consacrati nel terzo pilastro della Convenzione.

Il problema è amplificato rispetto ai singoli individui ed a numerose ONG, la cui natura di enti non lucrativi spesso le rende sprovviste di mezzi finanziari idonei a sostenere le spese necessarie per la copertura legale delle proprie azioni. Il problema dei costi non è limitato, peraltro, alle sole spese imposte dalle autorità pubbliche per potere avviare un’azione giudiziaria od amministrativa, né è circoscritto al pur rilevante problema della spesa necessaria per potersi avvalere dell’ausilio (spesso obbligatorio per legge) di

⁴⁵² Si pensi al caso di uno stabilimento chimico che a causa di presunte negligenze nelle procedure di controllo sversò nell’acqua o nell’aria sostanze tossiche. In questo caso è determinante agire con estrema sollecitudine per evitare che si producano danni gravi alla salute umana ed all’ambiente in generale. Senza, peraltro, pensare alle ipotesi in cui una misura di tale tipo si renda opportuna per finalità probatorie.

⁴⁵³ Cfr.: S. STEC, J.JENDROSKA, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit., pag. 132.

specialisti del diritto⁴⁵⁴. Un ulteriore ostacolo di ordine finanziario – che frena maggiormente l’instaurazione di procedure di ricorso da parte delle associazioni ambientaliste – è da ricercare nel rischio, in caso di soccombenza in giudizio, di dovere potenzialmente fare fronte a gravose richieste di risarcimento danni, spesso non sopportabili⁴⁵⁵. Si pensi al riguardo, sin d’ora, alla recente proposta di legge formulata nell’ordinamento italiano, volta ad aggiungere i commi 5-*bis* e *ter* all’attuale articolo 18, comma 5, della legge 8 luglio 1986, n. 349⁴⁵⁶, in materia di responsabilità processuale delle associazioni di protezione ambientale. Tale proposta, il cui dichiarato intento sarebbe quello di “responsabilizzare l’attività delle associazioni di protezione ambientale, al fine di evitare che ricorsi amministrativi, manifestamente infondati, siano presentati al solo fine di ritardare la realizzazione di opere pubbliche”⁴⁵⁷, prevede un’automatica condanna al “risarcimento del danno oltre che alle spese del giudizio” nell’ipotesi che il ricorso da queste presentato avverso qualsiasi provvedimento ritenuto lesivo dell’interesse ambientale sia respinto dai Giudici per “manifesta infondatezza”.

La disposizione, che presta il fianco a numerose censure rappresenterebbe, se approvata, indubbiamente un esempio di concreto ostacolo al libero esercizio di accesso alla giustizia, in considerazione della previsione di condanna *ipso jure* al risarcimento del danno (svincolata da ogni onere probatorio) e, d’altra parte, della nota aleatorietà e difficoltà di molti giudizi ambientali⁴⁵⁸.

Eppure, come si è detto, sono proprio le associazioni ambientaliste i soggetti cui viene riconosciuto un ruolo di particolare efficacia per reclamare il rispetto della pertinente

⁴⁵⁴ Che pure sono sovente alquanto onerosi. Al riguardo una misura che va nello spirito della rimozione degli ostacoli all’accesso alla giustizia potrebbe essere quella di introdurre sistemi di patrocinio gratuito o a condizioni di particolare favore.

⁴⁵⁵ Si pensi, ad esempio, alle milionarie richieste risarcitorie che potrebbero essere avanzate da un soggetto privato impegnato nella costruzione di un’autostrada il cui cantiere sia rimasto bloccato a seguito dell’accoglimento di una richiesta cautelare avanzata da un’associazione ambientalista per asserite violazioni della normativa ambientale, poi rivelatesi inesistenti.

⁴⁵⁶ L’attuale formulazione dell’articolo 18, comma 5, della suddetta legge, sancisce il diritto delle “*associazioni individuate in base all’articolo 13 della presente legge*” di intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamenti di atti illegittimi. D’altra parte, l’articolo 13 della medesima legge 349 dell’8 luglio 1986, indica i criteri per individuare le associazioni ambientaliste di rilievo nazionale cui è riconosciuta la particolare capacità di stare in giudizio. In particolare, tale norma afferma che: “*Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del ministro dell’ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell’ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del consiglio nazionale per l’ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta*”.

⁴⁵⁷ Proposta di legge n. 2271, presentata il 1° marzo 2009 presso la Camera dei Deputati della Repubblica Italiana.

⁴⁵⁸ Con il conseguente rischio di non accoglimento del ricorso per manifesta infondatezza.

normativa ambientale⁴⁵⁹, e in questo senso è stato opportunamente sottolineato⁴⁶⁰ come la loro funzione di tipo pubblicistico dovrebbe indurre gli Stati ad adottare misure idonee a favorirne un ruolo più efficace. Non è, pertanto, un caso che il paragrafo 5⁴⁶¹ dell'articolo in commento indichi espressamente, tra le misure da intraprendere per accrescere l'efficacia delle disposizioni in materia di accesso alla giustizia, appunto quella di introdurre meccanismi di assistenza volti ad eliminare o, quantomeno, ridurre le barriere di natura finanziaria, nonché gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia⁴⁶². I quali obiettivi potrebbero essere raggiunti, come pure si è in precedenza accennato, attraverso la predisposizione di sistemi di patrocinio gratuito od agevolato ovvero attraverso l'abbattimento delle spese amministrative di accesso alla giustizia e, in generale, mediante un quadro normativo più favorevole all'attuazione del diritto ambientale: si pensi, sul punto, alla difficoltà di provare la violazione di leggi e regolamenti in materia di inquinamento, in assenza di precise soglie oltre le quali la condotta deve ritenersi illecita.

Il rischio, del resto, è proprio quello che gli obiettivi indicati dalla Convenzione di Aarhus siano pregiudicati da disposizioni che, pur in un quadro di formale accoglimento delle istanze convenzionali, si rivelino essere, nella sostanza, nascoste barriere all'accesso alla giustizia.

Deve essere sottolineato, infine, che la norma contiene un importante principio di trasparenza, postulando la necessità che le decisioni prese dagli organi giudiziari e/o amministrativi delle Parti, che si sono pronunciati sulle disposizioni della Convenzione, siano rese per iscritto e siano accessibili al pubblico.

⁴⁵⁹ Così si esprime M. MONTINI, *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, cit., supra, nota 40, pag. 268.

⁴⁶⁰ N. DE SADELEER, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Member States*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2, 2005, pag. 22 e ss.

⁴⁶¹ Dispone l'articolo 9, par. 5: "Per accrescere l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia."

⁴⁶² In un interessante studio di N. DE SADELEER, G. ROLLER E M. DROSS reso su incarico della Commissione Europea e teso a studiare i sistemi di accesso alla giustizia in materia ambientale in otto diversi Stati dell'Unione Europea, i suddetti Autori hanno sinteticamente suddiviso gli ostacoli all'accesso alla giustizia in 6 macro-gruppi, così identificati nel testo originale del lavoro: a) *venue for action*; 2) *standing*; 3) *scope of the review (procedural or substantive)*; 4) *interim relief*; 5) *costs*; 6) *length of proceedings*.

4.3. L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione Europea.

L'accesso individuale alla giustizia si inserisce nel novero dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ed in quanto tale è espressamente garantito dall'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. Quanto alle sue concrete modalità di tutela, in ragione del noto principio di sussidiarietà, tale compito spetta, innanzitutto, ai singoli Stati membri e può essere oggetto di una doglianza da parte delle persone fisiche e giuridiche innanzi agli organi giurisdizionali comunitari⁴⁶³ solo nei casi e con le modalità previsti dalle pertinenti disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (già Trattato Istitutivo della Comunità Europea).

In particolare, l'articolo 230⁴⁶⁴, comma 4, del precedente Trattato CE disciplinava la forma di ricorso giurisdizionale esercitabile direttamente innanzi alle Corti dell'U.E. da parte delle singole persone fisiche o giuridiche teso a fare annullare gli atti delle istituzioni europee che si reputano in contrasto con il diritto dell'Unione. In virtù di tale disposizione le possibilità di ricorso diretto erano circoscritte alle azioni per l'annullamento delle decisioni prese nei confronti delle medesime persone che intendevano ricorrere, ovvero all'annullamento di decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altri soggetti, riguardavano "direttamente ed individualmente" coloro che ne denunciavano l'illegittimità.

Se nessun particolare problema poteva sorgere in merito all'identificazione degli individui a cui la decisione era formalmente indirizzata, nonché in ordine alla prova dell'interesse ad agire⁴⁶⁵ ed alla loro legittimazione a stare in giudizio, un vivace dibattito si è sviluppato in ordine all'interpretazione dell'ultima parte del citato comma

⁴⁶³ Non si ignora che, stante la recentissima entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i termini "la Comunità" e/o "la Comunità Europea" sono sostituiti da "l'Unione", ed i termini "delle Comunità Europee" o "della CEE", sono sostituiti da "dell'Unione Europea", mentre l'aggettivo "comunitario", comunque declinato, è sostituito da "dell'Unione". Inoltre, il titolo del Trattato istitutivo della Comunità Europea è stato sostituito con "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea". Ciò detto, nel testo si è deciso di utilizzare talvolta ancora l'aggettivo comunitario, così come l'espressione Trattato CE, in quanto corrispondenti alla terminologia in vigore al momento in cui venivano rese le sentenze delle Corti dell'Unione oggetto di commento, ovvero veniva firmata la Convenzione di Aarhus.

⁴⁶⁴ Attualmente articolo 263 nella numerazione successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁴⁶⁵ Al riguardo, occorre ricordare che le norme dei Trattati comunitari prevedono due distinte categorie di soggetti legittimati all'azione di annullamento: le Istituzioni Europee e gli Stati membri, ai quali è attribuito lo status di ricorrenti privilegiati ed in capo ai quali si presume la sussistenza di un interesse sufficiente ad agire in giudizio, e le persone fisiche e giuridiche, qualificate come ricorrenti ordinari il cui accesso diretto alle Corti comunitarie è limitato ad ipotesi specifiche e predeterminate. Mentre, infatti, il Consiglio, il Parlamento e gli Stati membri possono impugnare senza restrizioni - con le modalità di cui all'articolo 230 (disciplinante, per l'appunto, l'azione di annullamento di atti delle istituzioni) - tutti gli atti vincolanti asseritamente illegittimi, le persone fisiche e giuridiche possono, come si è detto richiedere l'annullamento diretto ai Giudici dell'Unione soltanto al ricorrere delle condizioni sancite dal quarto comma del medesimo articolo 263 del Trattato UE.

4 dell'articolo 230 che, come detto, prevede la necessità della sussistenza di un *interesse diretto ed individuale* quale pre-requisito per l'accesso alla giustizia da parte di coloro che non sono destinatari diretti dell'atto comunitario.

Il dibattito ha, per quanto qui interessa, investito in modo particolare la materia ambientale, stante la particolare natura degli interessi ad essa sottesi. La lettura particolarmente restrittiva del requisito del coinvolgimento diretto ed individuale che le Corti dell'Unione hanno fornito, in modo pressoché costante, sin dal noto caso *Plaumann* del 1963⁴⁶⁶, ha, infatti, rappresentato (e rappresenta tuttora) a detta della migliore dottrina recente⁴⁶⁷, un ostacolo quasi insormontabile alla possibilità per le associazioni operanti nel campo della tutela dell'ambiente di promuovere procedimenti di natura giurisdizionale volti ad ottenere il rispetto della normativa ambientale.

Ogni qual volta si è discusso in merito alla legittimazione a proporre un ricorso ai sensi dell'articolo 230, comma 4, del Trattato CE, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁴⁶⁸ (ed ora, secondo gli attuali criteri di riparto della competenza, *in primis* il Tribunale di Primo Grado) ha, infatti, teso ad applicare alle fattispecie sottoposte al suo esame quel che è stato definito il “*Plaumann test*”, ovvero la massima sancita nell'omonimo caso dai Giudici di Lussemburgo nel lontano 1963, in base alla quale: “I soggetti diversi da quelli ai quali la decisione è rivolta possono pretendere di essere individualmente coinvolti soltanto se quella decisione li riguarda in ragione di certe prerogative che sono peculiari della loro situazione, o in virtù di circostanze di fatto che li differenzino rispetto ad ogni altro individuo, proprio come se fossero la persona direttamente interessata.”⁴⁶⁹”

⁴⁶⁶ Caso C- 25/62, *Plaumann & Co. contro Commissione*, sentenza del 15 luglio 1963, in E.C.R. 95.

⁴⁶⁷ D. SHELTON, “*Human Rights and the Environment: Problems and Possibilities*”, *Environmental Policy and Law*, 38 (1/2), 2008, pagg. 41-49. L. KRAMER, *Environmental Justice in the European Court of Justice*, in AA.VV. *Environmental Justice in Context*, Cambridge, 2009, pagg. 195 - 210; M. PALLEMAERTS, *Compliance by the European Community with Its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention*, Institute for European Environmental Policy, Londra, UK/Bruxelles, 2009.

⁴⁶⁸ Sulla giurisprudenza delle Corti Ue si vedano, tra gli altri, i contributi di P. MENGOZZI, *Court of First Instance and Court of Justice of the European Communities, Introductory Note*, in 6 *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 827-830, vol. 2, 2006; ID., *Court of First Instance and Court of Justice of the European Communities, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 933 e ss, vol. 2, 2007; ID., *Court of First Instance and Court of Justice of the European Communities, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 837, vol. 2, 2008.

⁴⁶⁹ Caso *Plaumann.*, *cit supra*, nota 73, par. 42: “*Persons other than those to whom a decision is addressed may only claim to be individually concerned if that decision affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed.*”

In tale pronuncia la Corte ha, quindi, sancito che un atto concerne individualmente il ricorrente soltanto qualora il provvedimento comunitario impugnabile lo riguardi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze idonee a distinguerlo dalla generalità dei consociati e, pertanto, atte ad identificarlo alla stessa stregua dei destinatari.

Orbene, nel settore ambientale le ipotesi di Decisioni comunitarie rivolte a singole persone fisiche o giuridiche si sono rivelate estremamente rare⁴⁷⁰, essendo normalmente gli Stati membri i soli destinatari delle Decisioni rese dalla Commissione Europea o dal Consiglio. Una delle poche eccezioni riguarda, tuttavia, l'ipotesi di Decisioni indirizzate ai privati cui sia stato negato l'accesso alle informazioni ambientali ai sensi del Regolamento CE n. 1049/2001⁴⁷¹ e della successiva Direttiva n. 4/2003; in tali casi la possibilità di accedere ad una procedura di ricorso (e, segnatamente, ad un'azione di annullamento ai sensi dell'articolo 230, comma 4) da parte dei soggetti destinatari di detti atti comunitari non è stata oggetto di contestazioni, stante, per l'appunto, il coinvolgimento diretto ed individuale dei soggetti cui le Istituzioni dell'Unione hanno negletto il diritto di accesso. Peraltro, occorre al riguardo ricordare come la menzionata Direttiva 4/2003 sia stata adottata per dare attuazione agli obblighi sanciti nel c.d. primo pilastro della nota Convenzione di Aarhus, il cui paragrafo 1 prevede espressamente in capo alle Parti contraenti (e, quindi, anche nei confronti dell'Unione Europea) l'obbligo di provvedere affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni ambientali sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte o, comunque, non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni convenzionali possa avere "accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge".

⁴⁷⁰ Cfr.: M. PALLEMAERTS, *Compliance by the European Community with Its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention*, cit., supra, nota 72. L'Autore sottolinea (pag. 28) come le Decisioni siano rivolte agli Stati (o meglio ai loro organi competenti) anche in quelle ipotesi in cui la Commissione agisca su impulso di operatori privati al fine di regolamentare l'immissione sul mercato di determinati prodotti o sostanze pericolosi. Un'eccezione (oltre a quelle indicate nel testo) riguarda il controllo delle importazioni nel territorio della Comunità di sostanze qualificate dal relativo Regolamento comunitario (2037/2000) come nocive per lo strato d'ozono. Tale fonte normativa prevede, infatti, delle la Commissione fissi delle quote massime di importazione suddivise per operatore; e ciò, attraverso una Decisione resa annualmente ed indirizzata direttamente ai medesimi operatori i quali, in tal caso, potrenno senz'altro "superare" il Plaumann test ed essere ammessi ad impugnare innanzi ai Giudici comunitari l'atto loro indirizzato.

⁴⁷¹ Regolamento n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Ciò nondimeno, in via di principio, in sostanziale assenza di Decisioni rivolte direttamente ed individualmente ai privati, nella materia ambientale l'onere di sottoporre tali atti al giudizio delle Corti dell'Unione è rimesso alle competenti autorità degli Stati membri, oltre che alle medesime Istituzioni dell'UE. Di conseguenza, il compito di far rispettare il diritto ambientale spetta principalmente alle autorità pubbliche, che lo svolgeranno in misura più o meno efficace in dipendenza di svariati fattori, fra i quali le risorse finanziarie stanziare, il quadro normativo e, non ultimi, l'importanza politica attribuita alla tutela dell'ambiente e le proprie convenienze economiche. Ed al riguardo, occorre considerare che, contrariamente ad altri settori del diritto comunitario (come il mercato interno o la concorrenza), spesso la tutela della materia ambientale sconta la limitata presenza di forti interessi economici privati tesi ad esigere la corretta applicazione delle norme vigenti; e ciò, nonostante la loro indiscutibile rilevanza pubblicistica (si pensi alla tutela della salute, che è direttamente legata alla salubrità ambientale) e le conseguenze negative che livelli differenti di protezione ambientale indubbiamente comportano nell'equilibrio dei rapporti tra i medesimi Stati membri.

In tale contesto, come è stato da tempo rilevato dalle stesse autorità dell'Unione⁴⁷², i soggetti privati, ed in particolar modo le associazioni di protezione ambientale, possono assumere un ruolo prezioso nel migliorare l'attuazione del diritto dell'ambiente, risultato quest'ultimo che sarebbe senz'altro favorito qualora fosse consentito a dette associazioni di potere, ad esempio, promuovere in via diretta un'azione volta a contestare innanzi alle autorità giurisdizionali dell'U.E. la legittimità di Decisioni ritenute in contrasto con il diritto comunitario ambientale.

Nonostante tali diffuse osservazioni, i Giudici dell'Unione hanno continuato ad interpretare i criteri per la proposizione dei ricorsi per annullamento da parte dei privati in modo alquanto restrittivo, richiedendo quindi, che gli atti impugnabili riguardino *direttamente ed individualmente* i potenziali ricorrenti, ciò che ha comportato – e tuttora comporta – la sostanziale impossibilità per gli enti esponenziali⁴⁷³ di agire in giudizio

⁴⁷² Si pensi alla firma da parte della Comunità Europea della Convenzione di Aarhus, di cui si dirà in prosieguo, ma anche a quanto contenuto nella Decisione n.1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente.

⁴⁷³ Come si è detto, ad eccezione dei casi in cui detti enti (o associazioni o ONG) siano direttamente destinatarie del provvedimento comunitario impugnabile.

per ricorrere avverso gli atti resi in violazione delle norme comunitarie di diritto ambientale.

Prove concrete della forte limitazione all'accesso alla giustizia comunitaria per le associazioni ambientaliste, ma anche per altri operatori privati (molto spesso animati non da motivazioni ecologiste quanto dalla volontà di tutelare interessi squisitamente economici), li ritroviamo in svariate sentenze delle Corti dell'Unione, alla cui analisi è dedicato il seguente paragrafo.

Per ragioni di chiarezza espositiva, è appena il caso di anticipare sin d'ora che – come si dirà più compiutamente nel prosieguo del lavoro – i problemi all'accesso alla giustizia in materia ambientale causati dall'indirizzo assunto dalle Corti dell'Unione in ordine all'articolo 230, comma 4 del Trattato CE (prima ancora art. 174, comma 4 del Trattato CE), sussistono e rimangono sostanzialmente i medesimi anche a seguito della recentissima entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della sostituzione del precedente articolo 230 con quanto previsto nell'attuale articolo 263 del Trattato sul Funzionamento dell'U.E.

4.3.1. L'interpretazione dell'articolo 230, comma 4, del Trattato CE nella giurisprudenza dell'Unione in materia ambientale: dal caso Greenpeace al caso Jégo-Quére.

La prima, quanto emblematica, vicenda in cui il Tribunale e la Corte di Giustizia si misurarono con il problema della ricevibilità di ricorsi promossi ai sensi dell'allora articolo 173, comma 4, del Trattato CE⁴⁷⁴ dalle associazioni ambientaliste, quali portatrici di interessi collettivi, fu il caso *Greenpeace*⁴⁷⁵.

In primo grado, il Tribunale dichiarò irricevibile il ricorso per annullamento proposto ai sensi della suddetta disposizione da parte della sede spagnola della nota associazione ambientalista, nonché individualmente da parte di altri cittadini spagnoli ed altre associazioni di tutela ambientale, volto a fare dichiarare l'invalidità di una Decisione

⁴⁷⁴ Poi divenuto art. 230 ed attualmente art. 263, nella nuova numerazione consequenziale all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁴⁷⁵ *Stitching Greenpeace Council ed altri contro Commissione*, T-585/93, ordinanza del 9 agosto 1995, in ECR II-2205 e ss. (1995); e *Stitching Greenpeace Council (Greenpeace International) contro Commissione*, C-321/95, sentenza del 2 aprile 1998, in ECR, p-I-1651 e ss. (1998).

della Commissione⁴⁷⁶ con la quale si disponeva il finanziamento da parte della Comunità, mediante risorse dei fondi strutturali europei, di due progetti finalizzati alla costruzione di altrettante centrali elettriche nel territorio dell'isola delle Canarie (Spagna), nelle località di Gran Canaria e Tenerife.

Alla base del ricorso vi era un'asserita omissione della valutazione di impatto ambientale, obbligatoriamente prescritta dalla Direttiva CE n. 85/337, che rendeva illegittima ai sensi dell'articolo 7⁴⁷⁷ del Regolamento comunitario n. 2052/1988⁴⁷⁸, la predetta Decisione di aiuto economico verso la Spagna.

Il Tribunale di Primo Grado, peraltro, non giunse a pronunciarsi sul merito della vicenda ad esso sottoposta, arrendendosi - come detto - ad una pronuncia di irricevibilità fondata sulla mancanza, da parte di tutti i ricorrenti, dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria per potere proporre ricorsi individuali diretti innanzi agli organi della giustizia comunitaria. Nello specifico, il Tribunale ritenne che le eventuali conseguenze negative presenti o future riconducibili alla denunciata illegittimità (danni all'ambiente, alla pesca ed al turismo), non potessero considerarsi sufficienti per conferire la legittimazione ad agire in capo agli individui ed alle associazioni ricorrenti, posto che i danni denunciati potevano, a detta del Tribunale, "riguardare, in modo generale ed astratto, un vasto numero di soggetti che non potrebbero essere determinati ex ante, così da poter essere individuati in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione".

Ciò posto, in applicazione del menzionato "*Plaumann test*" (o requisito del "*direct concern*"), i Giudici comunitari valutarono i ricorrenti non direttamente ed individualmente interessati dalla Decisione oggetto del ricorso e, pertanto, non legittimati ad adire la Corte nelle forme prescritte dall'articolo 173, comma 4 del Trattato CE; ed analogamente, il Tribunale esclude che lo scopo statutario di

⁴⁷⁶ Decisione n. C(91)440 della Commissione Europea del 7 marzo 1991.

⁴⁷⁷ L'Articolo 7 (Compatibilità e controllo), comma 1, del Regolamento n. 2052/1998, dispone: "*1. Le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali o di un intervento della BEI o di un altro strumento finanziario esistente debbono essere conformi alle disposizioni dei trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi nonché alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti le regole di concorrenza, la stipulazione di contratti di appalti pubblici e la protezione dell'ambiente.*"

⁴⁷⁸ Regolamento Ce n. 2052/1988 del Consiglio, del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

Greenpeace, ovvero la protezione degli interessi collettivi dei suoi membri, potesse considerarsi elemento sufficiente a rendere l'associazione direttamente ed individualmente interessata dalla Decisione impugnata e, quindi, legittimata ad adire in via diretta il Tribunale.

L'interpretazione particolarmente restrittiva della suddetta disposizione venne, successivamente, confermata anche nel giudizio di appello proposto dagli stessi ricorrenti innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nonché nel caso *Unión de Pequeños Agricultores*⁴⁷⁹ (U.P.A.), che, pur non riguardando direttamente la materia ambientale, assume una particolare rilevanza nello studio che si conduce per le illuminanti riflessioni rese dall'Avvocato Generale.

Nella specie, un'associazione di categoria che riunisce piccole imprese agricole spagnole si rivolse direttamente ai Giudici di Lussemburgo per ottenere l'annullamento del regolamento del Consiglio n. 136/66/CEE, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati statali nel settore dei grassi. Con il regolamento in questione si disponeva una riforma dell'organizzazione comune del mercato dell'olio d'oliva che comportava la soppressione di una serie di aiuti finanziari in favore dei piccoli produttori.

Pur riconoscendo in via teorica la possibilità che un atto normativo comunitario (come il Regolamento comunitario) possa essere – al ricorrere di determinate condizioni – oggetto di un ricorso per annullamento diretto innanzi ai Giudici comunitari, il Tribunale dichiarò irricevibile il ricorso non ravvisando in capo all'associazione ricorrente una posizione distintiva tale da permetterle di superare il noto requisito del *direct and individual concern*⁴⁸⁰.

Nel seguente giudizio di appello innanzi alla Corte di Giustizia, l'U.P.A.⁴⁸¹ sostenne che la declaratoria di irricevibilità, conseguenza dell'interpretazione seguita dell'articolo

⁴⁷⁹ T-173/98, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione Europea*, ECR, II-3357, 1999.

⁴⁸⁰ In particolar modo, il Tribunale rilevò al punto 47 dell'ordinanza che la ricevibilità dei ricorsi proposti da associazioni è ammessa in almeno tre fattispecie tipiche: quando una disposizione di natura normativa riconosca espressamente alle associazioni professionali una serie di facoltà di carattere procedurale; quando l'associazione rappresenti gli interessi di imprese che, dal canto loro, siano legittimate ad agire e, inoltre, quando l'associazione sia identificata individualmente per il pregiudizio arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare in quanto la sua posizione di negoziatrice sia stata pregiudicata dall'atto di cui è richiesto l'annullamento. A parere del Tribunale, tuttavia, nel caso di specie l'U.P.A. non poteva “far leva su alcuna di queste tre situazioni per dimostrare la ricevibilità del suo ricorso” (cfr.: punto 48 dell'ordinanza).

⁴⁸¹ C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione Europea*, ECRI-667, 2002.

173, comma 4, concretasse una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. La natura regolamentare dell'atto oggetto di ricorso per annullamento – sostenne l'U.P.A. – non richiedeva, infatti, l'emissione di alcun provvedimento attuativo da parte dello Stato spagnolo, ciò che si traduceva nella impossibilità formale e sostanziale per la ricorrente di chiedere, all'interno del sistema giuridico spagnolo, l'annullamento di un atto nazionale connesso alle disposizioni regolamentari. E tale situazione escludeva *in nuce*, all'evidenza, anche l'eventualità di un rinvio pregiudiziale volto ad accertare la validità delle (inesistenti) norme interne, nonché finanche la paradossale possibilità da parte della ricorrente (o dei suoi aderenti singolarmente) di violare le disposizioni interne per poi contestare, anche davanti al giudice comunitario, la validità della sanzione applicata.

A queste censure la Corte rispose, innanzitutto, offrendo alcuni spunti di interesse in merito all'articolazione del sistema di tutele giurisdizionali tra gli ordinamenti domestici e l'ordinamento comunitario. Essa, infatti, riconobbe la centralità nel sistema comunitario del diritto umano fondamentale ad una tutela effettiva, quale postulato dei principi giuridici generali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nonché diritto espressamente contemplato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Tuttavia, ritenne che un'asserita assenza di strumenti di rimedio effettivi all'interno degli Stati membri, non potesse per ciò solo comportare una forzatura del sistema di rimedio giurisdizionale disegnato dal Trattato per garantire il controllo della legittimità degli atti comunitari⁴⁸². Spetta, infatti, secondo la Corte, agli Stati membri dotarsi di un sistema di tutele adeguato a garantire l'effettività del diritto comunitario, dovendo, invece, i giudici interni “per quanto possibile, interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo

⁴⁸² Per cui le persone fisiche e giuridiche possono impugnare gli atti comunitari direttamente di fronte ai Giudici dell'U.E. solo qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 230, comma 4 (ora art. 263). In assenza di tali presupposti, è concessa loro la possibilità far valere l'invalidità degli atti, vuoi in via incidentale in forza dell'art. 241 del Trattato, vuoi compulsando i giudici nazionali che non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità di tali atti, a rivolgersi alla Corte di Giustizia in via pregiudiziale.

all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario di portata generale, eccedendone l'invalidità⁴⁸³”.

Per tali ragioni, la Corte concluse per il rigetto dell'appello, confermando l'assenza di legittimazione ad agire in capo alla ricorrente.

Di estremo interesse in detta vicenda è, come si è fatto cenno, la netta opinione espressa dall'Avvocato Generale Jacobs, il quale sottolineò come la giurisprudenza relativa alla legittimazione ad agire dei privati, come riesaminata nella sentenza *Greenpeace*, “in qualunque modo la si voglia interpretare, sia incompatibile con il principio dell'effettiva tutela giurisdizionale⁴⁸⁴”, ragion per cui si renderebbe ormai necessaria un'interpretazione in un senso maggiormente aperto e dinamico del concetto di interesse individuale (*direct concern*) postulato dall'articolo 230, comma 4, (ora art. 263) così da ampliare le possibilità dirette di accesso alla giustizia da parte delle persone fisiche e giuridiche.

Numerose furono le argomentazioni addotte dall'Avvocato Generale a supporto della propria tesi. In primo luogo, rilevò le carenze ed i limiti del tradizionale sistema del rinvio pregiudiziale al fine di assicurare una tutela giurisdizionale piena ed efficace contro gli atti comunitari di portata generale. Nel procedimento pregiudiziale, infatti, sostenne l'avvocato generale “I singoli non hanno il diritto di decidere se effettuare il rinvio, quali atti sottoporre al sindacato della Corte o quali motivi di invalidità prospettare e, pertanto, non hanno il diritto di adire la Corte; inoltre, il giudice nazionale non ha, dal canto suo, il potere di decidere autonomamente nel senso dai singoli auspicato, ossia dichiarando l'invalidità dell'atto di portata generale oggetto del ricorso⁴⁸⁵”. Peraltro, al di là della ricostruzione proposta dalla Commissione (e fatta propria dal Tribunale), è innegabile – a parere dell'avvocato Jacobs – che si possa verificare un vero e proprio diniego di giustizia “nei casi in cui sia difficile o impossibile per un singolo impugnare indirettamente un atto di portata generale (per esempio, quando non vi siano misure di attuazione impugnabili o quando il singolo dovrebbe violare la legge per poter impugnare le conseguenti sanzioni⁴⁸⁶”. Infine,

⁴⁸³ Punto 42 della sentenza *Unión de Pequeños Agricultores* contro *Consiglio*.

⁴⁸⁴ Cfr. il paragrafo 49 delle citate conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 21 marzo 2002.

⁴⁸⁵ Paragrafo 102.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

vennero sottolineati i non irrilevanti svantaggi di tipo procedurale connessi alla proposizione tramite i rinvii pregiudiziali *ex art. 234 CE* (oggi art. 267) di ricorsi aventi ad oggetto questioni di validità di atti a portata generale. Tale strada comporterebbe, infatti, una sicura limitazione della possibilità di avvalersi di efficaci provvedimenti provvisori⁴⁸⁷, nonché una menomazione sostanziale della possibilità di un intervento in giudizio di terzi, oltre ad una notevole dilatazione dei tempi necessari per ottenere giustizia, che inevitabilmente si tradurrebbe anche in un aggravio dei costi legali.

Sotto altro profilo, l'Avvocato Generale segnalò l'irragionevolezza dell'attuale indirizzo interpretativo del *direct and individual concern*, che conduce al paradossale risultato per cui l'impugnabilità diretta da parte delle persone fisiche o giuridiche degli atti comunitari è, di fatto, inversamente proporzionale alla loro capacità di incidere sulla situazione giuridica dei singoli: quanto più un atto potrà, anche solo potenzialmente, pregiudicare un elevato numero di persone, tanto meno esso potrà efficacemente essere oggetto di un ricorso *ex art. 230*, comma 4. Tale sistema appare, inoltre, sempre meno in linea con il diritto amministrativo degli Stati membri, in cui, contrariamente a quanto avviene nell'ordinamento comunitario viceversa, le regole in tema di legittimazione ad agire dei singoli sono improntate a criteri di maggiore apertura; e ciò – evidenziò Jacobs – esporrebbe la Comunità al “rischio di resistenze da parte dei Giudici nazionali, i quali hanno ripetutamente sottolineato la loro intenzione di vigilare a che lo sviluppo del diritto comunitario non comprometta la tutela giurisdizionale dei singoli”.

Tuttavia, come si è detto, nonostante le precise osservazioni dell'Avvocato Generale, peraltro supportate dalle opinioni della principale dottrina⁴⁸⁸, la Corte di Giustizia rigettò l'appello della *Unión de Pequeños Agricultores*.

⁴⁸⁷ Cfr., il paragrafo 44 delle citate conclusioni: “[...] Anche se i giudici nazionali hanno la facoltà di sospendere un provvedimento nazionale basato su un atto comunitario o di accordare un provvedimento provvisorio nell'attesa di una pronuncia pregiudiziale da parte della Corte, l'esercizio di tale facoltà è soggetto a innumerevoli condizioni e, malgrado lo sforzo della Corte per fornire orientamenti riguardo alla loro applicazione, dipende in certa misura dalla discrezionalità dei giudici nazionali. In ogni caso, i provvedimenti provvisori concessi da un giudice nazionale sarebbero limitati allo Stato membro in questione e pertanto i ricorrenti potrebbero essere costretti a promuovere ricorsi in più di uno Stato membro. Ciò renderebbe possibili decisioni contrastanti da parte dei giudici di Stati membri diversi, pregiudicando l'uniforme applicazione del diritto comunitario e, in casi estremi, sovvertendola totalmente.”

⁴⁸⁸ Al riguardo, cfr. tra gli altri: G.P. LUDEWIG, *A lost opportunity: No new approach to the concept of locus standi under Article 230 EC*, in *European Law Reporter*, 2002, pagg. 259-260; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002 pagg. 1906-1910; F. RAGOLLE, *Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions*, in *European Law Review*, 2003 pagg. 90-101. In generale, in merito alla ricevibilità dei ricorsi individuali cfr.: G. MANCINI, “*The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: a Case Study of the Court of Justice of the European Communities*”, in P. YESSIOU-FALTSI (ed.), *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*”, 1998, pagg. 421 e ss.; A. SAGGIO, *Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento*

La stessa impostazione venne successivamente confermata dalla Corte nella controversia *Commissione delle Comunità Europee contro Jégo-Quéré*⁴⁸⁹, in cui i Giudici di Lussemburgo sbarrarono la strada all'importante apertura verso un'interpretazione meno restrittiva dell'articolo 230, comma 4, del Trattato Ce, adottata dal Tribunale di primo grado nel procedimento di prima istanza tra le stesse parti.

In sostanziale adesione alle suddette conclusioni dell'Avvocato Generale nel caso U.P.A., il Tribunale di primo grado⁴⁹⁰ riconobbe, infatti, che “nessun motivo impone di sostenere che la nozione di persona individualmente interessata da una decisione ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE comporti l'obbligo per un singolo che intenda impugnare un atto di portata generale di essere identificato alla stessa stregua di un destinatario⁴⁹¹”, con la conseguenza di una necessaria reinterpretazione della norma in questione.

L'importanza di tale pronuncia si coglie, soprattutto, nei punti in cui i Giudici fanno discendere la rilevata intenzione di superare il tradizionale approccio restrittivo verso la legittimazione ad agire dei singoli, dalla necessità di adeguare il sistema dei rimedi giurisdizionali e dei procedimenti stabilito dal Trattato Ce con il sovraordinato principio di carattere costituzional-comunitario di garantire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva. Tale principio, espresso dagli articoli 6 e 13 della CEDU, nonché dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali, si concreterebbe, quindi, nell'attribuzione ai singoli

proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato CE”, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II, 1998, pagg. 879 e ss.; D. CURTIN, A.E. KELLERMAN, S. BLOCKMANS (eds.), *The EU Constitution, the Best Way Forward?*, Cambridge, 2006; L.D. BRENNAN, *The Future of the European Court of Justice. A British Perspective*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, pagg. 79-82, Nomos 2006; F.G. JACOBS *The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, pagg. 291-296, Nomos 2006.

⁴⁸⁹ C-263/02, *Commissione delle Comunità Europee contro Jégo-Quéré et CIA SA*. Sentenza del 1° aprile 2004, in ECR 2004, p. I-3425. Per i commenti alla sentenza, cfr: S. KRONENBERGER: *Locus standi degli individui dinanzi alle Corti comunitarie ai sensi dell'art. 230 CE comma 4: Illusioni e Disillusioni in seguito alle pronunce Jégo-Quéré (T-177/01) e Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P)*, in *The European Legal Forum*, 2002 pagg. 257-265; M.P. GRANGER, *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, *The Modern Law Review*, 2003 pagg. 124-138.

⁴⁹⁰ T-177/01 *Jégo-Quéré et Cie SA contro Commissione*. Sentenza del 3 maggio 2002, in ECR 2002, p. II-2365. In dottrina, si vadano i contributi (in maggioranza di entusiastica approvazione) di: G. BONADIO, *Nuovi sviluppi in tema di legittimazione a ricorrere avverso gli atti comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pagg. 1157-1171; A. CREUS, *Puertas abiertas: la legitimación activa de los particulares en la jurisdicción comunitaria*, in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 219/2002, pagg. 3-9; F. MALVASIO, *L'arrêt Jégo-Quéré - 3 mai 2002: révolution, évolution ou erreur de parcours?*, in *L'Observateur de Bruxelles*, 2002, pagg. 36-38.

⁴⁹¹ Paragrafo 49 della sentenza *Jégo-Quéré et Cie SA contro Commissione*.

di un diritto di azione effettivo che permetta di contestare la legittimità di disposizioni comunitarie di portata generale, direttamente incidenti sulla loro sfera giuridica. In tale ottica, a parere del Tribunale di prima istanza, “una persona fisica o giuridica deve ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che la riguarda direttamente, ove la disposizione di cui trattasi incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendole obblighi⁴⁹²”. Con tale, condivisibile, ragionamento il Tribunale ritenne che il Regolamento oggetto di impugnazione incidesse “in modo certo ed attuale” sulla posizione del ricorrente e, pertanto, respinse l’eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

La sentenza del Tribunale nel caso *Jégo-Quééré*, rappresenta, ad oggi, l’unica apertura dei Giudici comunitari ad una lettura meno restrittiva dei requisiti di accesso per i singoli alle relative Corti.

Nel giudizio d’appello del medesimo caso *Jégo-Quééré*⁴⁹³ la Corte di Giustizia ribaltò, infatti, la precedente statuizione dei Giudici di prime cure e, riprendendo pedissequamente le argomentazioni svolte dalla stessa Corte nel pregresso giudizio *Unión de Pequeños Agricultores*, annullò la sentenza del Tribunale. Nel passaggio centrale di tale pronuncia essa si discostò esplicitamente dalla precedente statuizione, affermando che “Anche se il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica può presentare ricorso contro un regolamento solo qualora sia interessata non solo direttamente, ma anche individualmente deve essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, tenuto conto delle diverse circostanze atte a individuare un ricorrente, tale interpretazione non può condurre ad escludere il requisito medesimo, espressamente previsto dal Trattato. In caso contrario i giudici comunitari andrebbero oltre le competenze loro attribuite dal Trattato stesso⁴⁹⁴”.

⁴⁹² Paragrafo 51 della sentenza *Jégo-Quééré et Cie SA contro Commissione*.

⁴⁹³ C.263/2002, *Commissione delle Comunità Europee contro Jégo-Quééré et Cie SA*, sentenza del 1° aprile 2004, in *ECR* 2004, p. I-3425 e ss. In dottrina, si vedano i commenti di: M. MIGLIORANZA, *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, pagg. 1512-1523; B. JACK, *Locus Standi and the European Court of Justice: A Faint Light on the Horizon?*, in *Environmental Law Review*, 6-2004, pagg. 266-273.

⁴⁹⁴ Paragrafo 36.

Anche in tale vicenda meritano, peraltro, di essere ricordate le conclusioni rassegnate dall'Avvocato Generale Jacobs, che rimarcò la difficile compatibilità del consolidato indirizzo interpretativo dell'articolo 230, comma 4 del Trattato, con il diritto fondamentale ad un ad un rimedio giurisdizionale effettivo⁴⁹⁵, insistendo per l'introduzione di "requisiti più liberali per la legittimazione ad agire dei singoli che intendano contestare atti comunitari di portata generale al fine di garantire una piena tutela giurisdizionale in ogni circostanza"⁴⁹⁶.

4.3.2. I casi *European Environmental Bureau, WWF e Região Autónoma dos Açores*.

Il medesimo indirizzo interpretativo seguito sin dal caso *Greenpeace* è stato, poi, confermato anche in altre controversie attinenti all'applicazione di norme riconducibili al diritto ambientale comunitario, in cui è stato sistematicamente negletto l'accesso alla giustizia agli enti esponenziali portatori di interessi collettivi

Tra queste meritano di essere menzionate per la loro rilevanza la causa promossa dall'*European Environmental Bureau* (E.E.B.) ed altre associazioni⁴⁹⁷ - finalizzata all'annullamento di una Direttiva comunitaria (2003/112/CE) che aveva, tra l'altro, disposto l'inclusione di un potente erbicida (denominato "*paraquat*") nella lista delle sostanze idonee ad essere utilizzate per l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari - nonché le vertenze *WWF-UK Ltd. contro Commissione*⁴⁹⁸ e *Região Autónoma dos Açores contro Consiglio*⁴⁹⁹.

In tutti i suddetti casi il Tribunale dichiarò irricevibili i ricorsi sempre adducendo la mancanza di una posizione distintiva dei ricorrenti rispetto alla generalità di soggetti potenzialmente interessati dagli atti impugnati, tale da consentire loro di integrare i

⁴⁹⁵ Si veda il paragrafo 43 delle conclusioni dell'Avvocato Generale: "Come ho già avuto modo di spiegare nelle mie conclusioni relative alla causa *Unión de Pequeños Agricultores*, trovo che il criterio restrittivo della legittimazione ad agire attualmente applicabile in base all'art. 230, quarto comma, sia altamente problematico. A mio avviso, tale criterio fa sorgere un rischio effettivo che i singoli vengano privati di qualsiasi strumento soddisfacente per contestare di fronte ad un giudice competente la validità di un atto comunitario di portata generale e autoesecutivo [...]".

⁴⁹⁶ Paragrafo 46 delle conclusioni dell'Avvocato Generale.

⁴⁹⁷ *European Environmental Bureau ed altri contro Commissione*, T-94/04, ordinanza del 28 novembre 2005, in ECR II-4919 (2005).

⁴⁹⁸ *WWF-UK Ltd. contro Commissione*, T-91/07. Ordinanza del 2 giugno 2008.

⁴⁹⁹ *Região Autónoma dos Açores contro Consiglio*, T- 37/04. Sentenza del 1° luglio 2008. Per una massimazione di tale sentenza, cfr. il contributo di G. CANTILLO in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, cit. (I-2009).

requisiti di legittimazione di cui all'articolo 230, comma 4 del Trattato (ora, si ripete, divenuto art. 263 nella nuova numerazione).

In particolare, per quanto qui interessa, il Tribunale considerò le associazioni di protezione ambientale o di salute pubblica ricorrenti⁵⁰⁰ od intervenute nei su menzionati giudizi “alla stessa stregua di qualsiasi altro soggetto che si trovi nella stessa situazione”⁵⁰¹. Né, analogamente, alcuna posizione distintiva sufficiente a superare il requisito del *direct and individual concern* venne riconosciuta in capo alla Regione Autonoma delle Azzorre che aveva impugnato un Regolamento comunitario ritenendolo fortemente penalizzante per l'incolumità del proprio ambiente marino. Menzionando un proprio precedente, la Corte ritenne, infatti, che “*Even if that provision (i.e.: l'articolo 299, comma 2, del Trattato CE) could be interpreted not only as permitting the Council to provide for derogations specific to the outermost regions but also as requiring it to adopt such derogations or, at the very least, as prohibiting the Council from adopting measures which would exacerbate the disadvantages suffered by those regions, the protection which it gives is not sufficient to establish that the applicant is individually concerned by the contested provisions. [...] It follows from *Nederlandse Antillen v Council*, cited in paragraph 39 above, that the fact that a regional authority is entitled to specific protection under Community law is not sufficient to give it standing to bring proceedings for the purposes of the fourth paragraph of Article 230 EC [...]*”⁵⁰².

Tali recenti pronunce non fanno che confermare quanto già esposto in precedenza circa l'esistenza di un *vulnus* nel sistema giudiziario comunitario circa le possibilità di accesso alla giustizia, soprattutto in materia ambientale, per le persone fisiche e giuridiche. Del resto, oltre alle già citate critiche espresse della dottrina, l'inadeguatezza

⁵⁰⁰ European Environmental Bureau, WWF, Pesticides Action Network Europe, Stichting Natuur en Milieu, Svenska Naturskyddsföreningen, Seas at Risk VZW, Stichting Greenpeace Council.

⁵⁰¹ Si leggano, in proposito, i paragrafi 53-55 del caso E.E.B.:

“53. A prescindere da quale sia o quali siano le disposizioni che, ad avviso dei ricorrenti, costituiscono una grave lesione degli interessi da essi difesi in forma di regresso della protezione di tali interessi [...], occorre necessariamente constatare che quelle disposizioni li riguardano nella loro obiettiva qualità di enti attivi nella protezione dell'ambiente o della salute dei lavoratori [...], alla stessa stregua di qualsiasi altro soggetto che si trovi nella stessa situazione.

54 Orbene, come risulta dalla giurisprudenza, questa qualità da sola non basta a dimostrare che i ricorrenti sono individualmente interessati dall'atto impugnato [...].

55 Da quanto precede risulta che i pretesi gravi effetti negativi dell'atto impugnato sugli interessi e i diritti di proprietà dei ricorrenti non consentono di dimostrare che essi sono individualmente interessati dall'atto impugnato.”

⁵⁰² *Região Autónoma dos Açores contro Consiglio*, paragrafi 54 e 55.

dell'attuale impianto dell'U.E. a soddisfare appieno il diritto di tutela giurisdizionale degli individui venne già evidenziato dalle stesse Istituzioni comunitarie sia in occasione della redazione del “quinto Programma comunitario di azione ambientale della Comunità Europea⁵⁰³”, del 1993 – in cui si riconobbe che “i singoli cittadini e i gruppi di interesse pubblico devono poter realmente ricorrere ai tribunali, onde garantire la tutela dei loro interessi legittimi e far sì che i provvedimenti ambientali prescritti siano realmente applicati e per porre fine a pratiche illecite” – sia nel progetto di Direttiva sull'accesso alla giustizia (rimasto lettera morta), inteso a dare attuazione al c.d. terzo pilastro della nota Convenzione di Aarhus.

Orbene, proprio la recente ratifica della Convenzione di Aarhus⁵⁰⁴ avvenuta con la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2005/370, potrebbe a nostro avviso aprire, con ragionevoli prospettive di successo, una nuova strada verso un possibile mutamento di opinione delle Corti dell'Unione circa i requisiti di accesso alla giustizia per i ricorsi ambientali.

4.4. La Convenzione di Aarhus entra a far parte della giurisprudenza dell'Unione.

Le ultime tre controversie citate nel precedente paragrafo⁵⁰⁵ non sono accomunate unicamente dalla pronuncia di inammissibilità resa dal Tribunale di primo grado, bensì anche da un altro importante elemento, che – come si è poc'anzi accennato – potrebbe progressivamente indurre i giudici dell'Unione a mutare la propria giurisprudenza in tema di accesso alla giustizia: il riferimento contenuto nei ricorsi alle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La prima occasione in assoluto in cui la Convenzione di Aarhus venne invocata innanzi alle Corti U.E. risale al caso *European Environmental Bureau*, laddove i ricorrenti sostennero che il loro ricorso dovesse essere necessariamente considerato ricevibile in virtù dell'esigenza di vedere garantito il principio della tutela giurisdizionale effettiva, il

⁵⁰³ Denominato “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*” - “*Risoluzione del Consiglio (93/C138/01) e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consigli, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*”. COM (2001) 264 def.

⁵⁰⁴ Avvenuta il 17 febbraio 2005, con la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2005/370/CE.

⁵⁰⁵ *European Environmental Bureau ed altri contro Commissione*, T-94/04, *WWF-UK Ltd. contro Commissione*, T-91/07 e *Região Autónoma dos Açores contro Consiglio*, T- 37/04.

principio del giusto processo, nonché alla luce della proposta di Regolamento⁵⁰⁶ del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle Istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus⁵⁰⁷. Secondo i ricorrenti, essi dovevano, infatti essere considerati alla stregua di un'associazione ambientalista in possesso di quei criteri obiettivi indicati dalla Commissione nella menzionata proposta di Regolamento per potere beneficiare della legittimazione ad adire in via diretta il Tribunale⁵⁰⁸.

Tale organo, tuttavia, non accolse i suddetti rilievi, sottolineando come “[I] principi che disciplinano la gerarchia delle norme [...] ostano a che un atto di diritto derivato conferisca la legittimazione ad agire ai privati che non soddisfano i requisiti dell’art. 230, quarto comma, CE. A maggior ragione ciò vale per la motivazione di una proposta di atto di diritto derivato⁵⁰⁹”. Inoltre, aggiunse il Tribunale, “[A]nche ammettendo che i ricorrenti siano enti qualificati ai sensi della proposta del regolamento Århus, occorre necessariamente constatare che essi non enunciano alcuna ragione per cui tale qualità consentirebbe di considerarli individualmente interessati dall’atto impugnato⁵¹⁰”.

La decisione del Tribunale sul punto, per quanto pur ampiamente criticabile, deve, tuttavia, essere analizzata alla luce della circostanza che, al momento in cui il ricorso fu proposto, la Convenzione in parola non era stata ancora ratificata dalla Comunità Europea, mentre il successivo Regolamento era ancora in fase di elaborazione. Tuttavia, alcuni (poco condivisibili) spunti nel ragionamento svolto dal Tribunale nel caso E.E.B., si ritrovano anche nelle successive pronunce in cui venne invocata la Convenzione di Aarhus.

⁵⁰⁶ COM/2003/0622, definitiva.

⁵⁰⁷ *European Environmental Bureau ed altri contro Commissione*. Cfr.: il Paragrafo 42.

⁵⁰⁸ *European Environmental Bureau ed altri contro Commissione*. Cfr. il Paragrafo 45: “Infine, i ricorrenti sostengono che il loro ricorso è ricevibile alla luce della motivazione della proposta di regolamento Århus. In tale motivazione, la Commissione non considererebbe necessario modificare l’art. 230 CE per ammettere la legittimazione ad agire delle organizzazioni europee di difesa dell’ambiente che rispondano a determinati criteri obiettivi fissati dalla detta proposta. Ebbene, i ricorrenti risponderebbero a tali criteri, il che, secondo la tesi della Commissione, sarebbe sufficiente per riconoscere loro la legittimazione ad agire per l’annullamento dell’atto impugnato”.

⁵⁰⁹ Paragrafo 67.

⁵¹⁰ Paragrafo 68.

Nel secondo dei casi summenzionati (*Região Autónoma dos Açores contro Consiglio*), i Giudici di primo grado chiusero ogni spazio ad un possibile accoglimento dei rilievi avanzati dalle ONG intervenienti, fondati sulle disposizioni della Convenzione di Aarhus, di nuovo sostenendo che la Convenzione non era stata ancora ratificata dalla Comunità nel momento in cui l'azione venne proposta e che la relativa Decisione di approvazione n. 2005/370 non ne prevedeva alcun effetto retroattivo⁵¹¹.

Il Tribunale, paraltro, sollecitato esplicitamente dalle associazioni ambientaliste circa la necessità di interpretare l'articolo 230, comma 4 in modo conforme con le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3 della Convenzione di Aarhus – stante l'asserita sussistenza di un'obbligazione per la Comunità di rispettare i vincoli internazionali assunti – respinse una simile lettura, assumendo che il citato articolo 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, consenta l'accesso alla giustizia da parte di “membri del pubblico” per impugnare gli atti dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale, alla condizione che essi “soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale”. Orbene, aggiunte il Tribunale⁵¹², per quanto riguarda l'ordinamento comunitario, tali criteri sono a parere della – ormai consolidata – giurisprudenza comunitaria, da rinvenire nell'articolo 230, comma 4 del Trattato, le cui disposizioni continuano, però, ad essere interpretate in senso particolarmente restrittivo. Analogamente, quanto al Regolamento n. 1367/2006, l'articolo 10 consente l'accesso alla Corte delle ONG istituzionalmente preposte alla tutela ambientale, “a norma delle pertinenti disposizioni del trattato”, ovvero sempre l'articolo 230, comma 4.

Per tali ragioni, in applicazione del noto *Plaumann test*, il ricorso venne, come detto, dichiarato inammissibile.

⁵¹¹ Cfr.: Paragrafo 93: “Next, with regard to SWG’s argument concerning the Aarhus Convention, it should be noted that that Convention had not been approved by the Community when the present action was brought – the date by reference to which admissibility falls to be assessed – and that Decision 2005/370 approving that Convention has not provided for its retroactive application. [...]”.

⁵¹² Par. 93: “[...] In addition, it should be recalled that Article 9(3) of the Aarhus Convention refers expressly to ‘the criteria, if any, laid down in [the] national law’ of the contracting parties which are laid down, with regard to actions brought before the Community judicature, in Article 230 EC. Although it is true that the conditions for admissibility laid down in that provision are strict, the fact remains that the Community legislature adopted, in order to facilitate access to the Community judicature in environmental matters, Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention (OJ 2006 L 264, p. 13). Title IV (Articles 10 to 12) of that regulation lays down a procedure on completion of which certain non-governmental organisations may bring an action for annulment before the Community judicature under Article 230 EC. Since the conditions laid down in Title IV of that regulation are manifestly not satisfied in the present case, it is not for the Court to substitute itself for the legislature and to accept, on the basis of the Aarhus Convention, the admissibility of an action which does not meet the conditions laid down in Article 230 EC. That argument, also, must therefore be rejected.”

In modo ancora più netto, nel caso *WWF-UK Ltd contro Consiglio dell'Unione Europea*⁵¹³, il Tribunale negò all'associazione ambientalista una posizione distintiva, nonostante questa avesse direttamente partecipato – pur all'interno di un più ampio comitato – alle discussioni preliminari l'adozione di un Regolamento comunitario volto – tra l'altro – a determinare il quantitativo massimo di merluzzi soggetti alla pesca nel Mare del Nord. In particolare in detta pronuncia, recentemente ribadita in grado d'appello dalla Corte di Giustizia⁵¹⁴, il Tribunale equiparò il WWF ad un qualsiasi altro “membro del pubblico”, escludendo che dalle previsioni della Convenzione di Aarhus e dal relativo Regolamento di attuazione n. 1367/2006, potessero ricavarsi elementi per attribuire alla parte ricorrente una titolarità di azione analoga ai soggetti direttamente ed individualmente interessati dall'atto impugnato⁵¹⁵.

4.5. La (in)compatibilità dei requisiti di accesso individuale alla giustizia innanzi alle Corti dell'U.E., con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

L'atteggiamento di netta chiusura sinora manifestato dalla giurisprudenza dell'Unione presta il fianco, come si è detto, a numerose critiche, riguardo alla compatibilità dell'articolo 230, comma 4 del Trattato Ce – per come sinora interpretato – nonché del nuovo articolo 263, comma 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, con le disposizioni disciplinanti l'accesso alla giustizia nella Convenzione di Aarhus.

Appare, infatti, sempre più difficile negare il conflitto tra il sistema comunitario di accesso alla giustizia per le persone fisiche e giuridiche, rispetto agli obblighi convenzionali assunti dalla Comunità con la ratifica senza riserve della Convenzione di Aarhus.

Al riguardo, ricordiamo che in virtù della citata Decisione n. 2005/370, con cui la Convenzione è divenuta ufficialmente parte integrante della normativa comunitaria, il Consiglio dell'Unione Europea riconobbe espressamente la necessità di provvedere ad adeguare il diritto comunitario al fine di darvi piena attuazione, nella consapevolezza

⁵¹³ T-91/07, *WWF-Uk Ltd contro Consiglio dell'Unione Europea*. Ordinanza del 2 giugno 2008.

⁵¹⁴ C-355/08, *WWF-Uk Ltd contro Consiglio dell'Unione Europea*. Ordinanza del 5 maggio 2009.

⁵¹⁵ Si legge al paragrafo 82 dell'Ordinanza del 2 giugno 2008: “*It must be pointed out that any entitlements which the applicant may derive from the Aarhus Convention and from Regulation No 1367/2006 are granted to it in its capacity as a member of the public. Such entitlements cannot therefore be such as to differentiate the applicant from all other persons within the meaning of the case-law referred to in paragraph 66 above.*”

che “Il miglioramento dell'accesso alle informazioni, una più ampia partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia sono strumenti essenziali per sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e per promuovere una migliore attuazione e applicazione della normativa ambientale⁵¹⁶”. Peraltro, nella medesima Decisione di ratifica, il Consiglio riferì di avere, comunque, già adottato un'esauriente normativa, in costante evoluzione, volta al raggiungimento delle finalità indicate all'articolo 1 della Convenzione (ovvero, la tutela del “diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere”), giudicate “coerenti con gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale⁵¹⁷”. Sin dal momento della ratifica, le Istituzioni dell'Unione manifestarono, quindi, chiaramente la volontà di migliorare il proprio sistema di garanzie giurisdizionali quale strumento necessario ad assicurare il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente e, più in generale, a tutelare il diritto umano ad un ambiente salubre - obiettivo finale della Convenzione di Aarhus, fatto proprio dall'Unione ed espressamente incluso tra gli obiettivi dalla politica comunitaria in materia ambientale.

Ciò posto, occorre sottolineare che né il Consiglio, né qualsiasi altra Istituzione dell'U.E., ritenne in alcun modo che l'adesione al sistema di Aarhus presentasse, anche solo potenzialmente, rischi di incompatibilità delle disposizioni convenzionali con taluna delle norme del Trattato CE. Per tali ragioni, la Convenzione venne ratificata attraverso la procedura di cui all'articolo 300, comma 3, del Trattato, senza che fosse ravvisata la necessità di emendarlo in alcun punto e, tantomeno, senza che fosse richiesto, come pure sarebbe stato possibile ai sensi del comma 6 dell'articolo 300, alcun parere preventivo alla Corte di Giustizia circa eventuali profili di difformità della Convenzione rispetto alle prescrizioni del Trattato comunitario.

I tre pilastri della Convenzione di Aarhus, sono, quindi, entrati a far parte dell'ordinamento comunitario preceduti da un implicito vaglio di compatibilità con le sue norme primarie, ed in quanto pienamente compatibili hanno assunto efficacia vincolante per le Istituzioni U.E., incluse la Corte di Giustizia ed il Tribunale di primo grado. Com'è noto, infatti, in base a quanto disposto dall'articolo 300, comma 7, del

⁵¹⁶ Cfr.: il punto 2 della Decisione del Consiglio n. 2005/370.

⁵¹⁷ Cfr.: il punto 7 della Decisione del Consiglio n. 2005/370.

Trattato CE (ora articolo 218 del Trattato sul Funzionamento dell'U.E., nella nuova numerazione successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), gli accordi internazionali conclusi dall'Unione Europea sono vincolanti per le sue Istituzioni (e per gli Stati membri).

E', inoltre, un dato di fatto che mentre i primi due pilastri della Convenzione (accesso alle informazioni e pubblica partecipazione ai processi decisionali) siano stati dettagliatamente recepiti nell'ordinamento comunitario mediante le due Direttive di cui ci siamo in precedenza occupati, le disposizioni convenzionali sull'accesso alla giustizia non siano state, ad oggi, ancora fatte oggetto di legislazione derivata, ciò che è dimostrato in modo palese dalla relativa proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, la cui discussione è ferma ormai dal 2004⁵¹⁸.

D'altra parte, anche il Preambolo del Regolamento n. 1367/2006, con cui le disposizioni di Aarhus sono state attuate nei confronti delle Istituzioni e degli Organi dell'Unione, manifesta a chiare lettere la necessità che le disposizioni sull'accesso alla giustizia contenute nell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione siano compatibili con il Trattato⁵¹⁹.

Sono, quindi, proprio le disposizioni sull'accesso alla giustizia a fare registrare maggiori ritardi ed incertezze da parte dell'Unione ad una piena attuazione della Convenzione di Aarhus. Ed è, quindi, di ragionevole evidenza che gli sforzi di adeguamento e miglioramento della propria normativa di cui parla il Consiglio nel preambolo alla citata Decisione di ratifica, facciano in larga parte riferimento al terzo pilastro di Aarhus, ciò che è, del resto, confermato dallo stesso Consiglio⁵²⁰.

⁵¹⁸ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio COM(2003) 624.def. sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁵¹⁹ Recita il punto 18 del Preambolo del Regolamento n. 1367/2006: "L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus prevede l'accesso a procedure di ricorso di natura giurisdizionale e non avverso gli atti e le omissioni dei privati e delle pubbliche autorità che violano le norme di diritto ambientale. Le disposizioni sull'accesso alla giustizia dovrebbero essere compatibili con il trattato. In questo contesto, è opportuno che il presente regolamento si applichi esclusivamente agli atti e alle omissioni delle pubbliche autorità."

⁵²⁰ "[G]li strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione, dato che sono connessi a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità europea di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della convenzione che applicano le disposizioni della presente convenzione".

Sennonché, nonostante gli impegni assunti con la Decisione di ratifica e la riconosciuta necessità di migliorare la propria normativa proprio con particolare riferimento all'accesso alla giustizia nella materia ambientale, allo stato l'intero insieme delle disposizioni contenute nel terzo pilastro della Convenzione di Aarhus sembra quasi del tutto ignorato dalle Istituzioni U.E.

Infatti, anche il Regolamento n. 1367/2006 si rivela sotto diversi profili non in linea con la Convenzione cui intende dare attuazione e soprattutto, per quanto qui interessa, largamente insufficiente a consentire un efficace ed effettivo accesso alla giustizia da parte dei soggetti non-statali⁵²¹. Sul punto, il Regolamento in questione si limita, invero, a prevedere una procedura di *internal-review*, attraverso cui talune⁵²² organizzazioni non governative di protezione ambientale potranno presentare una richiesta di riesame interno all'Istituzione o all'Organo comunitario che ha "adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo"; e, qualora tale richiesta non dovesse essere accolta (od in caso di omessa risposta entro il termine di 18 settimane) sembrerebbe essere prevista (il testo del relativo articolo non è affatto chiaro⁵²³) la possibilità per dette ONG di

⁵²¹ Al riguardo, si vadano: S. DODELLER, M. PALLEMAERTS, *L'Accès des Particuliers à la Cour de Justice et au Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes en Matière d'Environnement: Bilan du Droit Positif et de Perspectives d'évolution*, in S. DODELLER, M. PALLEMAERTS (eds.), *L'Accès à la Justice en Matière d'Environnement*, pagg. 287-316, Bruylant, 2005; M. PALLEMAERTS, *Compliance by the European Community*, cit.; F. JACOBS, "The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment", in *Journal of Environmental Law*, 2006, pagg. 185-205; JAN H. JANS, "Did Baron von Munchhausen ever Visit Aarhus? Some Critical Remarks on the Proposal for a Regulation on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention to EC Institutions and Bodies", in *The Avosetta Series*, 2006, articolo reperibile on line al sito internet www.avosettagroup.org; JAN. H. JANS, H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008. Per una lettura maggiormente ottimistica derivante dall'approvazione del Regolamento n. 1367/2006 circa i requisiti di accesso alla giustizia dinanzi alle Corti comunitarie, si legga: T. CROSSEN – V. NIESSEN, *NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16, 2007, pagg. 332-340.

⁵²² Identificate attraverso il ricorso ai criteri indicati dall'articolo 11 (*Criteri di legittimazione a livello comunitario*) del Regolamento, a mente del quale: "1. Un'organizzazione non governativa può formulare una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10, a condizione che: a) sia una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; b) abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; c) sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo di cui alla lettera b); d) l'oggetto della richiesta di riesame interno rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività; 2. La Commissione adotta le disposizioni necessarie ad assicurare un'applicazione trasparente e coerente dei criteri di cui al paragrafo".

⁵²³ Limitandosi ad affermare che: "L'organizzazione non governativa che ha formulato la richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato". Non è quindi affatto chiaro se in concreto possa essere soggetto a ricorso l'atto amministrativo impugnato, ovvero la decisione adottata dall'Organo comunitario cui è indirizzata la richiesta. Senza, peraltro, dimenticare - come pure è stato evidenziato (JAN. H. JANS, *Did Baron.. cit, supra*, nota 132) gli evidenti limiti legati all'imparzialità della risposta che giungerebbe proprio dallo stessa istituzione od Organo che l'ha precedentemente emessa.

proporre ricorso innanzi alla Corte di Giustizia... sempre, però, “a norma delle pertinenti disposizioni del trattato”, ovvero alle condizioni di cui all’articolo 230, comma 4 (oggi, come detto, art. 263, comma 4); appare evidente che il permanere dell’indirizzo interpretativo che ebbe origine nel caso *Plaumann* rischia molto concretamente di svuotare quasi del tutto gli intendimenti di facilitare l’accesso alla giustizia, in ottemperanza all’articolo 9 della Convenzione di Aarhus.

Ed è bene sottolineare come tale situazione di insoddisfacente recepimento del suddetto articolo della Convenzione di Aarhus – che si riflette in un limite al pieno esercizio del diritto fondamentale all’ambiente salubre – non può dirsi superata neanche a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della sostituzione da esso prevista dell’articolo 230 del con l’attuale articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell’U.E. In particolare, ai sensi dell’articolo 263, comma 4, è oggi possibile per le persone fisiche o giuridiche proporre ricorso diretto innanzi alla Corte di Giustizia U.E., “contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d’esecuzione”. In effetti, rispetto al precedente articolo 230, comma 4, l’attuale formulazione non prevede più il requisito dell’interesse *diretto ed individuale* al fine di proporre ricorso, essendo, per l’appunto, sufficiente che un atto regolamentare riguardi il potenziale ricorrente solo *direttamente* e non già anche *individualmente*. In realtà, l’ambigua formulazione della norma, non consente, allo stato, di avanzare previsioni particolarmente ottimistiche circa un allargamento delle maglie per adire la Corte in via diretta. La disposizione fa, infatti, riferimento solo agli “atti regolamentari” – senza però chiarire in alcun punto cosa debba intendersi per “atti regolamentari”, visto che tale definizione non è mai stata usata in passato nei testi dei Trattati – e per di più precisando che detti atti non dovranno comportare alcuna misura di esecuzione interna, laddove è analogamente nebuloso l’esatto significato di tale espressione.

Tuttavia, la modifica suddetta è, comunque, indicativa di una riflessione in corso da parte del legislatore U.E. circa l’adeguatezza dei sistemi di accesso alla giustizia comunitaria da parte delle persone fisiche e giuridiche e della conseguenziale possibilità di dare seguito ad un pieno controllo di legittimità degli atti comunitari emessi in materia ambientale.

In assenza di pronunce giurisprudenziali al riguardo e di più sicuri parametri orientativi, stante la recentissima entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riteniamo che, così come sinora accaduto, l'esatta incidenza del nuovo articolo 263, comma 4, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, dipenderà ancora dall'atteggiamento interpretativo che sul punto decideranno di assumere i Giudici delle Corti U.E.

In tale contesto, i riflettori tornano, quindi, ad essere puntati sulla Corte di Giustizia e sulle ragioni che essa continua ad addurre, anche dopo la ratifica della Convenzione di Aarhus, per giustificare l'interpretazione formalistica sinora seguita.

Riteniamo, infatti, che la Corte possa, e, probabilmente, debba, superare l'attuale approccio ermeneutico al fine di eliminare la situazione di contrasto con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, a mente del quale, lo ricordiamo, “[C]iascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale”.

Siamo, invero, del parere che la Corte non possa insistere nel chiudersi in un tale indirizzo interpretativo asserendo, per un lato, una supposta necessità di una modifica di detta disposizione (che, ovviamente, dovrebbe seguire le pertinenti procedure previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) e, per un altro, la presunta sufficienza dell'attuale articolazione dei sistemi di rimedio giurisdizionali al fine di consentire anche agli individui di promuovere un pieno controllo di legittimità degli atti comunitari.

Relativamente alla prima argomentazione, appare condivisibile l'opinione manifestata ripetutamente dalle difese dei ricorrenti nei summenzionati casi WWF-UK e Regione Autonoma delle Azzorre nel senso di ritenere possibile, ed anzi, doverosa, da parte della Corte una lettura dell'articolo 230, comma 4, (così come dell'art. 263, comma 4 del T.F.U.) che sia conforme alle prescrizioni della Convenzione di Aarhus, cui tutte le Istituzioni dell'Unione, compresa la Corte di Giustizia devono avere riguardo; e ciò, anche in aderenza al noto principio generale *pacta sunt servanda* ed al canone ermeneutico che impone agli organi deputati ad assolvere tale funzione di interpretare le norme interne (nella specie comunitarie) nel senso che risulti quanto più possibile conforme a quelle di origine internazionale. Del resto, sul punto la Corte di Giustizia si

è ripetutamente pronunciata nel senso che “[L]e norme di diritto comunitario devono essere interpretate, per quanto possibile, alla luce del diritto internazionale, in particolare quando tali testi siano diretti, precisamente, ad eseguire un accordo internazionale concluso dalla Comunità”⁵²⁴. Inoltre, tale lettura appare viepiù giustificata in considerazione della citata assenza di rilievi formulati dalle Istituzioni comunitarie, prima dell’approvazione della Convenzione in parola, in merito ad eventuali profili di incompatibilità con le disposizioni del Trattato.

La predetta impostazione, è bene sottolinearlo, si limita a sostenere che i suddetti articoli (230, comma 4, prima e 263, comma 4, ora) dovrebbero essere interpretato dalla Corte di Giustizia in un senso che permetta di assicurarne la conformità alle disposizioni della Convenzione di Aarhus. Questa opinione è, a nostro parere, autorevolmente supportata da due constatazioni.

In *primis*, occorre ricordare che un diverso approccio interpretativo dei requisiti di accesso alla giustizia per le persone fisiche e giuridiche ai sensi della pertinente norma del Trattato, venne già condivisa dal Tribunale di primo grado nel caso *Jégo-Quére*, nonché fortemente caldeggiata dall’Avvocato Generale Jacobs in più d’una controversia. Inoltre, come pure è stato affermato⁵²⁵, in numerose altre controversie – sia pure attinenti ad interessi di natura strettamente privatistica – le Corti comunitarie si sono già allontanate dal seguire in modo rigido il criterio del *direct and individual concern*. Ciò è avvenuto, ad esempio nei casi *Extramet*⁵²⁶ e *Codorniu*⁵²⁷ in cui ai ricorrenti è stata riconosciuta la legittimazione a proporre validamente un’azione diretta dinanzi alla Corte, per l’annullamento di atti comunitari che pure non li riguardavano direttamente ed individualmente.

Ugualmente opinabile, come si faceva cenno, è l’asserzione dei Giudici comunitari per cui il Trattato CE avrebbe istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle Istituzioni, in cui le persone fisiche e giuridiche non in possesso dei requisiti di cui all’articolo 230,

⁵²⁴ Cfr. Causa C-341/95, *Gianni Bettati contro Safety Hi-Tech Srl*, 14 luglio 1988, in ECR I-4355, 1998, par. 20; Causa C-61/94, *Commissione contro Germania*, in ECR I-3989, par. 52.

⁵²⁵ Cfr. M. PALLEMAERTS, *Compliance by the European Community*, cit, supra, nota 40.

⁵²⁶ C-358/89, *Extramet Industry SA contro Consiglio*. Sentenza dell’11 giugno 1992.

⁵²⁷ C-309/89, *Codorniu SA contro Consiglio*. Sentenza del 18 maggio 1984. In dottrina, cfr: A. ARNULL, *Private applicants and the action for annulment since Codorniu*, in *Common Market Law Review*, 2001, pagg. 7-21.

comma 4, del Trattato hanno, comunque, la possibilità di far valere l'invalidità di tali atti in via indiretta, per il tramite dei giudici nazionali. Per questa via, la Corte ha ripetutamente affermato che eventuali limitazioni all'accesso alla giustizia per gli individui non in possesso dei noti requisiti dovessero essere ascritte alla responsabilità dei singoli Stati membri, e non già alle Istituzioni della Comunità Europea.

Le prescrizioni in materia di accesso alla giustizia previste dall'articolo 9, apr. 3 della Convenzione di Aarhus non sembrano, però, poter essere soddisfatte mediante la strada "indiretta" prevista dal sistema comunitario. Le disposizioni convenzionali impongono, infatti, a *ciascuna* Parte di provvedere affinché i "membri del pubblico" possano avere accesso a procedure di rimedio che siano "adeguate ed effettive, compresi, eventualmente, provvedimenti di natura cautelare"⁵²⁸. Delegare l'adempimento delle proprie obbligazioni contrattuali all'efficacia dei sistemi di accesso alla giustizia dei singoli Paesi non pare, invero, sufficiente al rispetto degli impegni internazionali, stante la persistente separazione dell'ordinamento comunitario rispetto a quello degli Stati membri.

D'altra parte, l'articolo 19, paragrafo 4⁵²⁹ della Convenzione sembra avvalorare ulteriormente quanto qui sostenuto, laddove richiede alle organizzazioni regionali di integrazione economica (e tra queste l'Unione Europea) ed ai rispettivi Stati membri che siano anche parti della Convenzione di "stabilire le rispettive responsabilità ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione...". Da ciò ne discende che, in mancanza di tale ripartizione, ognuno dei soggetti Parte della Convenzione sarà sottoposto a tutti gli obblighi derivanti dalla Convenzione, così come è previsto per le organizzazioni internazionali i cui membri non siano anche parti di Aarhus.

4.6. Il Compliance Committee della Convenzione di Aarhus: verso un nuovo sistema di garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale?

I suddetti profili di dubbia compatibilità dell'attuale sistema comunitario di accesso alla giustizia per le persone fisiche e giuridiche – per come sinora intesi dalla Corte di

⁵²⁸ Cfr.: articolo 9, par. 4 della Convenzione.

⁵²⁹ "Ogni organizzazione di cui all'articolo 17 che diventi Parte della presente convenzione senza che alcuno dei suoi Stati membri ne sia Parte è soggetta a tutti gli obblighi derivanti dalla convenzione. Se uno o più Stati membri di tale organizzazione sono Parti della presente convenzione, l'organizzazione e i suoi Stati membri stabiliscono le rispettive responsabilità ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione."

Giustizia – con le disposizioni della Convenzione di Aarhus, sono stati anche oggetto di una denuncia promossa da due note associazioni ambientaliste⁵³⁰ presso il *Compliance Committee*⁵³¹ della Convenzione di Aarhus.

Istituito dalla Decisione I/7 del *Meeting delle Parti* del 2 aprile 2004⁵³², in adempimento a quanto disposto dall'articolo 15 della Convenzione⁵³³, il *Compliance Committee* della Convenzione U.N.E.C.E. sull'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, rappresenta un pionieristico esempio di organo “quasi-giurisdizionale” di natura internazionale informato ai più avanzati criteri di democrazia partecipativa, nonché ai canoni dell'indipendenza, dell'ampia accessibilità e della trasparenza operativa.

Preposto al controllo dell'osservanza dei diritti procedurali ambientali sanciti dalla Convenzione di Aarhus, il relativo *Compliance Committee* è composto da otto membri indipendenti, nominati in occasione dei *Meeting delle Parti* della Convenzione, all'interno di una rosa di nomi indicati sia dalle Parti, sia dalle associazioni ambientaliste in possesso di determinati requisiti di rappresentatività⁵³⁴.

Tale comitato di controllo svolge, occorre sottolinearlo, innanzitutto una funzione che si potrebbe definire di aiuto all'adempimento, fornendo, qualora richiesto o ritenuto opportuno, anche un importante ausilio di tipo tecnico, finalizzato ad accompagnare le

⁵³⁰ Il W.W.F. e Client Earth. In merito alle attività svolte da tali associazioni è possibile consultare i rispettivi siti web.

⁵³¹ In merito al *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus, si vadano in particolare i contributi di: S. STEC, *Ecological Rights Advancing in the Rule of Law in Eastern Europe*, in 13 *Journal of Environmental Law and Litigation*, pagg. 275 e ss., 1998; S. KRAVCHENKO, *Strengthening Implementation Of Meas: The Innovative Aarhus Compliance Mechanism*, in 7th *INECE Conference Proceedings*, 2005; S. KRAVCHENKO, *The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, in *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, Vol. 18-1, 2007, pagg. 1-50; V. KOESTER, *The Compliance Mechanisms of the Aarhus Convention and the Cartagena Protocol on Biosafety: A Comparative Analysis of the Negotiation Histories and their Outcomes*, in T. Treves et al. (ed.) *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, TMC Asser Press, 2009.

⁵³² ECE/MP.PP/2/Add.8, del 2 Aprile 2004.

⁵³³ Rubricato “*Controllo dell'osservanza della Convenzione*”, ai sensi del quale: “*La riunione delle Parti stabilisce per consenso meccanismi facoltativi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva per verificare l'osservanza delle disposizioni della presente convenzione. Tali meccanismi devono consentire un'adeguata partecipazione del pubblico e possono prevedere l'esame delle comunicazioni dei membri del pubblico su questioni attinenti alla presente convenzione.*”

⁵³⁴ Determinate attraverso la procedura prevista dall'articolo 10, comma 5, della Convenzione di Aarhus:

“*5. Le organizzazioni non governative competenti nelle materie oggetto della presente Convenzione che abbiano espresso al Segretario esecutivo dell'UNECE il desiderio di essere rappresentate ad una riunione delle Parti sono ammesse a parteciparvi in qualità di osservatori, salvo qualora almeno un terzo delle Parti presenti vi si opponga.*”

Parti in difficoltà a dotarsi di un quadro strutturale funzionale al rispetto dei principi della Convenzione.

A tal fine, nella consapevolezza del ruolo sempre più importante svolto dalle organizzazioni ambientaliste espressione della società civile - molto spesso strutturate alla stregua di vere multinazionali ed in possesso di notevoli competenze tecniche e finanziarie - il *Compliance Committe* si caratterizza per essere particolarmente aperto al contributo di tali soggetti, che sono concretamente presenti sia in occasione dei lavori del Comitato⁵³⁵, sia – come si è detto – nella stessa composizione del Comitato (di fatto, dei suoi otto componenti almeno due sono solitamente espressione delle indicazioni giunte dalle associazioni ambientaliste).

Inoltre, rispettando lo spirito e le prerogative della Convenzione che ad esso dà origine, il comitato in parola riconosce un ruolo di primo piano agli attori non-statali del diritto internazionale, nella specie attribuendo finanche ai singoli individui la facoltà di formulare, pur nel rispetto di precisi vincoli procedurali, direttamente al comitato “*comunicazioni*”⁵³⁶ in merito a presunte violazioni imputabili alle Parti delle disposizioni convenzionali.

In particolare, nel caso di comunicazioni provenienti da privati, il Comitato, dopo un preliminare vaglio di ammissibilità⁵³⁷, nomina tra i suoi componenti un relatore incaricato di istruire la vicenda e ne fissa la trattazione ad una determinata sessione di lavoro. Nel contempo, dà notizia ai “*communicants*” ed alla Parte asseritamente

⁵³⁵ Tutte le sessioni del Comitato sono aperte al pubblico e chiunque - previo accreditamento - può assistere ai lavori, con l'esclusione delle sessioni preposte alla fase decisoria dei casi sottoposti all'esame del Comitato, quando i componenti si chiudono in camera di consiglio per deliberare.

⁵³⁶ La Decisione I/7 parla esattamente di “*communications*”.

⁵³⁷ Dettagliatamente indicati nella Decisione I/7 del Meeting delle Parti. In particolare, i criteri di ammissibilità sono indicati al par. VI (punti 20 e 21):

“20. *The Committee shall consider any such communication unless it determines that the communication is:*

(a) Anonymous;

(b) An abuse of the right to make such communications;

(c) Manifestly unreasonable;

(d) Incompatible with the provisions of this decision or with the Convention.

21. *The Committee should at all relevant stages take into account any available domestic remedy unless the application of the remedy is unreasonably prolonged or obviously does not provide an effective and sufficient means of redress”.*

inadempiente del procedimento avviato, consentendo loro il deposito (o meglio, l'invio in via telematica) presso il Segretariato della Convenzione di memorie esplicative entro termini perentori⁵³⁸.

Dopo questa prima fase meramente documentale, il "caso" viene normalmente discusso in un'udienza aperta al pubblico, all'interno del Palazzo delle Nazioni Unite di Ginevra (ove si trova anche il Segretariato della Convenzione⁵³⁹), in cui le parti espongono in contraddittorio le rispettive tesi, anche avvalendosi di strumenti informatici e multimediali⁵⁴⁰.

Ad esito della trattazione, il Comitato rende una bozza di Decisione (*Finding*) in cui - in ottemperanza alla propria natura di organo preposto a favorire attraverso procedimenti e misure di tipo flessibile l'osservanza delle disposizioni convenzionali - raccomanda alla parte ritenuta in *non-compliance* l'adozione di una serie di misure giudicate idonee a superare le carenze riscontrate.

Successivamente, le parti sono ammesse a presentare osservazioni scritte di commento alla bozza di conclusioni raggiunte dal comitato, eventualmente contenenti i provvedimenti che la Parte si impegna ad adottare entro un certo termine per porre rimedio alla situazione di inadempienza.

Solo dopo questa prima fase di natura più conciliativa che sanzionatoria, il comitato rende una Decisione definitiva che trasmette in un *report* al *Meeting delle Parti*, il quale potrà, a sua volta, adottare in tutto od in parte le misure raccomandate dal *Compliance Committee*, giungendo, altresì, a comminare sanzioni pecuniarie ai danni della parte inadempiente, nonché a sospendere diritti e privilegi riconosciuti alla Parte in base alla Convenzione, ovvero, in ultima istanza, a prendere "ogni altra misura non contenziosa e non-giurisdizionale reputata necessaria"⁵⁴¹.

⁵³⁸ Suscettibili, tuttavia, di essere derogati su motivata istanza di parte.

⁵³⁹ Segnatamente nei locali dell'U.N.E.C.E.

⁵⁴⁰ E', in particolar modo, frequente l'utilizzo di filmati per aiutare il Comitato a comprendere, ad esempio, l'entità dei danni ambientali arrecati da una certa attività svolta od autorizzata in violazione delle disposizioni convenzionali.

⁵⁴¹ Articolo XII della Decisione I/7, "Consideration by the Meeting of the Parties":

"The Meeting of the Parties may, upon consideration of a report and any recommendations of the Committee, decide upon appropriate measures to bring about full compliance with the Convention. The Meeting of the Parties may, depending on the particular question before it and taking into account the cause, degree and frequency of the non-compliance, decide upon one or more of the following measures:

- (a) Provide advice and facilitate assistance to individual Parties regarding the implementation of the Convention;
- (b) Make recommendations to the Party concerned;

Orbene, sin dall'avvio delle proprie attività nel 2004⁵⁴², il comitato ha visto velocemente aumentare i casi sottoposti al suo esame, ciò che ha portato al formarsi di una già corposa giurisprudenza⁵⁴³ che sta contribuendo a specificare ed affinare, attraverso un'attenta interpretazione, le disposizioni della Convenzione. V'è da dire, inoltre, che il *Meeting delle Parti* – che è, come detto, responsabile finale dell'adozione di misure *lato sensu* sanzionatorie ai danni delle Parti inadempienti – ha sinora recepito quasi interamente le indicazioni contenute nei *report* ad esso trasmessi dal *Compliance Committee*, ciò che ha conferito (almeno per ora) autorevolezza e forza persuasiva alle risultanze dei procedimenti di *compliance* istruiti dal comitato. Analogamente, gli Stati convenuti innanzi al Comitato non ne hanno mai contestato l'autorità e la credibilità; ciò che è, peraltro, confermato dalla puntuale redazione da parte dei Governi di attente difese, ribadite in occasione della discussione orale dei vari casi dinanzi al Comitato, al cui appuntamento i rappresentanti delle Parti non si sono generalmente sottratti.

Tale riscontro appare di notevole importanza anche in considerazione di un dato non secondario: dei 41 casi ad oggi trattati dal Comitato, soltanto uno ha avuto origine da una *submission* proposta da uno Stato membro avverso un altro Stato membro, mentre non vi sono stati casi di azioni (*referrals*) proposte dal Segretariato, né casi di *auto-denunce*⁵⁴⁴, in cui una Parte abbia rappresentato al Comitato le proprie difficoltà di rispettare le disposizioni convenzionali.

Appare, pertanto, corretto affermare che nell'attività del Comitato e nella formazione della sua giurisprudenza gli individui – e, soprattutto, le associazioni ambientaliste – insoddisfatti del livello di *compliance* delle Parti, abbiano svolto un ruolo di primissimo

(c) *Request the Party concerned to submit a strategy, including a time schedule, to the Compliance Committee regarding the achievement of compliance with the Convention and to report on the implementation of this strategy;*

(d) *In cases of communications from the public, make recommendations to the Party concerned on specific measures to address the matter raised by the member of the public;*

(e) *Issue declarations of non-compliance;*

(f) *Issue cautions;*

(g) *Suspend, in accordance with the applicable rules of international law concerning the suspension of the operation of a treaty, the special rights and privileges accorded to the Party concerned under the Convention;*

(h) *Take such other non-confrontational, non-judicial and consultative measures as may be appropriate”*

⁵⁴² Cominciate, di fatto, nel 2004 con la prima comunicazione pubblica di denuncia presentata dall'associazione ambientalista Kazaka “*Green Salvation*” per presunti inadempimenti della Convenzione da parte del Kazakistan.

⁵⁴³ Ad oggi, i casi sottoposti all'attenzione del *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus sono 41, dei quali 11 già chiusi con pronunce del *Meeting delle Parti*. Al riguardo cfr.: il sito web dell'U.N.E.C.E. www.unece.org

⁵⁴⁴ Ammesse ai sensi dell'articolo 4, punto 16, della citata Decisione I/7.

piano, la cui legittimità non è mai stata contestata né dagli Stati membri, né dall'Unione Europea⁵⁴⁵.

Ancora da un punto di vista procedurale è, altresì, importante ricordare che il Comitato, similmente ad altri organi di rimedio istituiti in sede internazionale⁵⁴⁶, si pone quale autorità di ultima istanza, seguendo la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, alla cui verifica il Comitato pone particolare attenzione. Tuttavia, è espressamente previsto nelle regole procedurali del Comitato⁵⁴⁷ che tale requisito non debba essere d'ostacolo alla verifica⁵⁴⁸ delle denunce di inadempienza laddove, pur essendo ancora possibile esperire mezzi di ricorso interni, questi siano “*unreasonably prolonged*”, o manifestamente non idonei ad apprestare una tutela sufficiente ed effettiva.

L'insufficienza del sistema di controllo giurisdizionale da parte delle persone fisiche e giuridiche verso gli atti comunitari è stato, in particolare, alla base della su citata *comunicazione* presentata al *Compliance Committee* da due associazioni ambientaliste contenente una denuncia di inadempimento di diverse disposizioni della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione Europea⁵⁴⁹.

Nello specifico, punto centrale della comunicazione è proprio l'asserito contrasto dell'articolo 230, comma 4, del Trattato U.E. con l'articolo 9, paragrafo 3 della Convenzione di Aarhus. Il caso è, attualmente, ancora all'esame del Comitato⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ Ciò che pure sarebbe stato possibile, anche in modo istituzionale, in considerazione della facoltà di *opt-out* (articolo 6, punto 18, della Decisione I/7) riconosciuta alle Parti rispetto all'ammissione delle comunicazioni provenienti da soggetti privati. Per l'appunto, tale facoltà non è stata esercitata da alcuna delle Parti.

⁵⁴⁶ Si pensi, *in primis*, ai ricorsi individuali proposti presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁵⁴⁷ Cfr. l'articolo VI, par. 21 della Decisione I/7, ai sensi del quale: “21. *The Committee should at all relevant stages take into account any available domestic remedy unless the application of the remedy is unreasonably prolonged or obviously does not provide an effective and sufficient means of redress.*”

⁵⁴⁸ Come sancito nella Decisione II/5, il Comitato ha, sostanzialmente, inserito tra le ipotesi di inammissibilità delle denunce anche il mancato previo ricorso a mezzi di tutela interni: “15. *The Committee has continued to pay close attention to the distinction between applying the admissibility criteria set out in paragraph 20 of the annex to decision I/7 and taking into account the use of domestic remedies by the communicant pursuant to paragraph 21 of the annex to decision I/7 (see ECE/MP.PP/2005/13, paras. 15 and 21). It has interpreted the latter provision as giving it scope not to proceed with examining a communication where, in its view, insufficient use has been made of available domestic remedies which are not unreasonably prolonged and which appear to provide an effective and sufficient means of redress, even when the communication is admissible in the sense of not triggering the disqualifying criteria of paragraph 20 (see for example ECE/MP.PP/C.1/2007/8, para. 15) [...].*”

⁵⁴⁹ Comunicazione n. [ACCC/C/2008/32](#).

⁵⁵⁰ L'udienza delle Parti si è svolta nel corso della venticinquesima riunione del *Compliance Committee*, dal settembre 2009.

Al riguardo, non può essere sottaciuta l'importanza che un eventuale esito favorevole alle tesi delle associazioni *communicants* potrebbe avere sia sulla Corte di Giustizia, sia sulle altre Istituzioni dell'unione.

Perdurando in un'interpretazione restrittiva e formalistica la Corte di Lussemburgo rischierebbe, infatti, concretamente di esporre l'Unione ad un rischio strutturale di *non-compliance* della Convenzione di Aarhus, che potrebbe essere con ogni probabilità risolto solo in due modi: attraverso un'ulteriore modifica del Trattato, ovvero mediante un'interpretazione più aperta dei requisiti di accesso alla giustizia per le persone fisiche e giuridiche⁵⁵¹; e non v'è dubbio che questa seconda strada si presenti di più agevole percorribilità, a maggior ragione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo articolo 263 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, che pur non discostandosi in modo sostanziale dalla precedente formulazione è, come si è detto, comunque indicativa di una rivisitazione dei criteri di accesso individuale alla giustizia ambientale dinanzi alle Corti dell'unione.

I Giudici dell'U.E. potrebbero, quindi, essere indotti a rivedere le proprie posizioni rigidamente ancorate al *Plaumann test*, evitando possibili contrasti di giurisprudenza con l'organo deputato al controllo della Convenzione di Aarhus. Del resto, occorre ancora una volta ricordare che detto approccio ermeneutico non è affatto l'unico che possa garantire il rispetto del diritto comunitario di fonte primaria; ed anzi, come pure si è esposto, un diverso atteggiamento consentirebbe di garantire una migliore coerenza ed efficacia del sistema comunitario di tutela dei diritti individuali, nonché – *last but not least* – il rispetto degli obblighi internazionali.

Su tale ultimo punto conviene, inoltre, citare una recente pronuncia resa dal Comitato in un caso⁵⁵² riguardante un inadempimento dello Stato del Belgio con le norme convenzionali sull'accesso alla giustizia. Nella specie, il *Compliance Committee* sancì che “[A]ll branches of government should make an effort to bring about compliance with an international agreement [...]. In parallel, the judiciary might have to carefully analyse its standards in the context of a Party's international obligation, and apply

⁵⁵¹ Quantomeno laddove si tratti di azioni avverso atti comunitari resi in violazione di norme sussumibili nella nozione convenzionale di diritto ambientale, ciò che non è, peraltro, affatto semplice da definire...

⁵⁵² Comunicazione n. [ACCC/C/2005/11](#).

them accordingly⁵⁵³”. Il *Compliance Committee* si rivolse, quindi, direttamente agli organi del potere giudiziario sottolineando la doverosità di operare un’analisi delle proprie disposizioni che tenga in debita considerazione gli impegni derivanti dalla stipula degli accordi internazionali.

Nella stessa vicenda, poi, il Comitato offrì importanti parametri interpretativi riguardo al contenuto dell’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus. L’organo di controllo, pur riconoscendo un’ampia flessibilità alle Parti nel disciplinare i “*criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*” per accedere alla giustizia, sancì che tale espressione non potesse essere intesa in modo così ristretto da impedire a tutte o quasi tutte le associazioni ambientaliste la possibilità di impugnare atti (o condotte omissive) resi in contrasto con il diritto ambientale⁵⁵⁴: pur facendo riferimento alla possibilità di limitare il numero dei soggetti aventi diritto di accesso attraverso criteri come l’aver un interesse particolare od essere colpiti dalle conseguenze di un atto (ed escludendo che la Convenzione preveda ipotesi di *actio popularis*), il Comitato sottolineò la necessità – condivisa anche dal Meeting delle Parti - di non adottare criteri di accesso alla giustizia eccessivamente stretti, tali rendere il contributo delle ONG ambientaliste un’ipotesi meramente eccezionale, in chiaro contrasto con quello che è lo spirito della Convenzione⁵⁵⁵.

Nel suddetto caso, il Comitato concluse avvertendo il Belgio che, mantenendo il proprio indirizzo giurisprudenziale particolarmente stretto riguardo le modalità di accesso alla

⁵⁵³ Punto 42.

⁵⁵⁴ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. Par. 35: “While referring to “the criteria, if any, laid down in national law”, the Convention neither defines these criteria nor sets out the criteria to be avoided. Rather, the Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice. On the one hand, the Parties are not obliged to establish a system of popular action (“actio popularis”) in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment. On other the hand, the Parties may not take the clause “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging act or omissions that contravene national law relating to the environment.”

⁵⁵⁵ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. Par. 36: “Accordingly, the phrase “the criteria, if any, laid down in national law” indicates a selfrestraint on the parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception. One way for the Parties to avoid a popular action (“actio popularis”) in these cases, is to employ some sort of criteria (e.g. of being affected or of having an interest) to be met by members of the public in order to be able to challenge a decision. However, this presupposes that such criteria do not bar effective remedies for members of the public. This interpretation of article 9, paragraph 3, is clearly supported by the Meeting of the Parties, which in paragraph 16 of decision II/2 (promoting effective access to justice) invites those Parties which choose to apply criteria in the exercise of their discretion under article 9, paragraph 3, “to take fully into account the objective of the Convention to guarantee access to justice”.

giustizia per enti esponenziali, avrebbe inevitabilmente violato l'articolo 9, par. 3 della Convenzione⁵⁵⁶.

Ciò posto, pur senza volere – ovviamente – avventurarci in pronostici di alcun genere circa le conclusioni che saranno raggiunte dal Comitato nel caso che coinvolge l'Unione Europea, non si può fare a meno di sottolineare come le predette massime espresse dal *Compliance Committee* nel caso del Belgio, sembrano verosimilmente pertinenti ed idonee ad essere utilizzate anche nella decisione del caso comunitario.

Né ci pare che l'Unione possa ritenere soddisfatti i propri obblighi convenzionali attraverso la procedura di riesame contenuta nel Regolamento 1367/2006.

Oltre ai già riferiti limiti, è possibile, infatti, aggiungere che il Regolamento riguarda solo gli “*atti amministrativi di natura individuale*”. Orbene, se è vero che l'articolo 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus parla di “*procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale*”, è altresì incontestabile che la Convenzione stabilisce solo degli standard minimi di accesso, mentre nel sistema dell'unione la Corte di Giustizia ha ripetutamente affermato che le azioni per l'annullamento degli atti comunitari devono potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle Istituzioni che miri a produrre effetti giuridici, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma. Ed alla luce di tale consacrato principio della Corte non sarebbe, invero, ipotizzabile un repentino passo indietro, peraltro limitato solo alla materie coperte dalla Convenzione di Aarhus.

La strada verso una compiuta realizzazione delle garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione Europea sembra, quindi, pur tra non irrilevanti ostacoli, evolvere positivamente; e ciò, anche grazie all'importante contributo del suddetto *Compliance Committee*, la cui attività contribuisce a realizzare quel sistema che autorevole dottrina ha definito di *enforcement integrato*⁵⁵⁷ a presidio di norme tutelanti valori fondamentali della società globale, tra i quali rientra a pieno diritto la tutela dell'ambiente.

⁵⁵⁶ Cfr. il punto 40 della Decisione: “[...] Accordingly, in these cases, too, the jurisprudence of the Council of State appears too strict. Thus if maintained by the Council of State, Belgium would fail to provide access to justice as set out in article 9, paragraph 3, of the Convention”.

⁵⁵⁷ G. ZICCARDI CAPALDO, *The Law of the Global Community: An Integrated System to Enforce «Public» International Law*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, pag. 71; *Id.*, *The Pillars of Global Law*, cit, pag. 171 e ss.

Conclusioni.

La tutela dell'ambiente costituisce ormai un'esigenza prioritaria dell'intera umanità, condivisa dalla generalità degli Stati della comunità internazionale che, consapevoli dell'inadeguatezza di risposte unilaterali o frammentarie a problemi di carattere globale, hanno progressivamente ampliato e potenziato la rete delle pertinenti regolazioni convenzionali. Sotto questo profilo, la sfida ambientale universale è espressione dei processi evolutivi in atto concernenti la struttura stessa dell'ordinamento internazionale; il quale - come dimostrato dall'opinione dottrinale qui recepita⁵⁵⁸ - va assumendo, appunto, una dimensione globale, alla cui definizione partecipano con modalità sempre più originali ed incisive i c.d. nuovi attori del diritto internazionale.

Nella presente ricerca, l'enucleazione di una norma di diritto internazionale generale che sancisce un obbligo giuridico *erga omnes* di protezione del bene giuridico "ambiente" - inteso in senso unitario, come equilibrio ecologico globale e patrimonio comune dell'umanità - ha posto le basi per interrogarsi sulla configurabilità e concreta esistenza di un diritto individuale all'ambiente di matrice internazionale.

Al riguardo, come si è argomentato nel testo, a livello europeo l'analisi dei relativi processi normativi e giurisprudenziali consente di delineare con ragionevole certezza l'emersione di un nuovo diritto umano all'ambiente che si atteggia come limite alla sovranità degli Stati di disporre liberamente delle proprie risorse naturali, nell'interesse delle generazioni presenti e future a godere di un ambiente salubre.

In tale processo ricostruttivo un'attenzione particolare è stata dedicata all'evoluzione della normativa dell'U.E., culminata nella recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha, com'è noto, generato un collegamento organico tra le disposizioni dell'U.E. sulla tutela dei diritti umani e la normativa della C.E.D.U.

Con l'indicazione di aderire alla C.E.D.U. si sono, infatti, gettate le basi per realizzare un vero spazio costituzionale europeo caratterizzato dalla piena integrazione tra il sistema U.E. ed il sistema convenzionale, ciò che *de jure condendo* lascia intravedere la istituzionalizzazione di rapporti diretti e formali tra la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Giustizia dell'Unione. Con l'accettazione della giurisdizione della Corte di Strasburgo, l'U.E. sarà, infatti, soggetta al pari dei suoi Stati membri al

⁵⁵⁸ Cfr. in particolare G. ZICCARDI CAPALDO, *The Pillars of Global Law*, cit., pagg. 9 e ss..

controllo esterno di tale organo giurisdizionale, per modo che sarà così formalizzato quel legame tra le due Corti auspicato dal precedente Presidente della Corte di Giustizia Rodriguez Iglesias nel suo discorso nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Strasburgo nel 2002: *“Le nostre due Corti condividono un impegno esistenziale in favore dei valori fondamentali che appartengono al patrimonio comune d’Europa, alla base del quale si trova la democrazia e i diritti fondamentali, ed in questo modo contribuiscono, insieme alle giurisdizioni supreme e costituzionali nazionali, all’emergere di ciò che ha potuto essere definito uno spazio costituzionale europeo”*.

Per quanto qui interessa, occorre sottolineare l’importanza di quelle disposizioni di tipo orizzontale contenute negli articoli 52 (in particolar modo al paragrafo 3 di detto articolo) e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, preposte ad assicurare la coerenza dei due strumenti normativi laddove si tratti di diritti riconosciuti in entrambi. Per tali casi, infatti, ai sensi dell’art. 52, par. 3, nonché in virtù dei relativi chiarimenti interpretativi forniti dal *Praesidium* che redasse la Carta, qualora i diritti da questa previsti corrispondano a diritti garantiti anche dalla C.E.D.U., il loro significato e la loro portata sono identici a quelli previsti nella Convenzione, avuto riguardo non solo al testo delle disposizioni che li sanciscono, ma anche al modo in cui essi sono stati interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Pertanto, le medesime considerazioni riguardo ai profili sistematici del diritto all’ambiente nella C.E.D.U. consentono di affermarne l’esistenza anche nell’U.E. Tanto deve dirsi, in particolare, prendendo atto della perfetta coincidenza delle disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali U.E. con le norme convenzionali dalle quali la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha progressivamente dedotto l’esistenza del diritto all’ambiente.

In particolare, l’articolo 8 della C.E.D.U. – la disposizione a cui, come si è detto, più frequentemente si è fatto ricorso per includere la protezione ambientale tra le posizioni giuridiche tutelate dalla Convenzione – corrisponde esattamente all’articolo 7⁵⁵⁹ della Carta. Allo stesso modo questa prevede all’articolo 47 il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, norma che coincide con quanto stabilito negli articoli 6 (diritto

⁵⁵⁹ Rubricato *“Rispetto della vita privata e familiare”*: *“Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni”*.

ad un processo equo) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della C.E.D.U.; e proprio queste disposizioni sono state utilizzate dalla giurisprudenza convenzionale per modulare gli aspetti procedurali e di tutela del diritto all'ambiente nel sistema C.E.D.U. (casi *Guerra contro Italia* e *Giacomelli contro Italia*).

Ciò posto, anche in considerazione della volontà del legislatore europeo di dotare l'U.E. di un catalogo di diritti fondamentali che si ponga su di un piano di tutela non inferiore a quello garantito dalla C.E.D.U., non è senza fondamento ritenere che il diritto all'ambiente salubre, il cui riconoscimento nel sistema della C.E.D.U. è, come detto, avvenuto per via giurisprudenziale ad opera della relativa Corte, sia ugualmente contenuto tra i diritti sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea.

La quale conclusione permette, del resto, di dare un senso di concretezza alla previsione contenuta all'articolo 37 della Carta, rubricata "*Tutela dell'Ambiente*", alla stregua della quale "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*". Diversamente argomentando non si spiegherebbe, tra l'altro, l'inserimento di tale norma all'interno di uno strumento istituzionalmente preposto ad elencare proprio i "diritti fondamentali" dell'ordinamento dell'Unione.

L'analisi di detta normativa ha, altresì, permesso di individuare i profili sostanziali minimi di tale diritto nei noti principi contenuti nell'attuale articolo 191, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (T.F.U.), i quali - così come interpretati dalle Corti U.E. - assumono una funzione centrale attorno alla quale parametrare la legittimità della normativa dell'Unione e, quindi, la sua compatibilità con il diritto di cui si parla.

Quanto agli aspetti procedurali e di tutela del diritto all'ambiente, essi sono, invece, puntualmente delineati in diverse Direttive e, ancor prima, nei tre "pilastri" della 'Convenzione U.N.E.C.E. sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale'(c.d. Convenzione di Aarhus), ratificata autonomamente e senza riserve rispetto ai propri Stati membri dall'allora Comunità Europea, le cui disposizioni contribuiscono in modo determinante alla configurabilità di tale diritto nell'ordinamento dell'Unione.

Proprio lo studio del c.d. terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, relativo all'accesso alla giustizia, ha, tuttavia, fatto emergere alcune importanti criticità della normativa U.E. che si traducono inevitabilmente in un limite al pieno esercizio del

diritto fondamentale all'ambiente salubre. La lettura particolarmente restrittiva che, in modo pressoché costante, le Corti dell'U.E. hanno fornito in merito ai requisiti di accesso individuale alla giustizia ai sensi del precedente articolo 230, comma 4 del Trattato CE, ha rappresentato (e rappresenta tuttora) sin dal noto caso *Plaumann* del 1963⁵⁶⁰ un ostacolo quasi insormontabile alla possibilità per le associazioni operanti nel campo della tutela dell'ambiente di promuovere procedimenti di natura giurisdizionale volti ad ottenere il rispetto della normativa ambientale.

Né, come pure si è visto nel testo, la suddetta situazione può dirsi superata a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della pur positiva sostituzione da esso prevista dell'articolo 230 con l'attuale articolo 263 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, la cui formulazione risulta alquanto ambigua.

L'atteggiamento di chiusura assunto dalla giurisprudenza delle Corti U.E. presta, quindi, il fianco a critiche attinenti alla compatibilità dell'articolo 230, comma 4, Trattato CE, come sinora interpretato (nonché del nuovo articolo 263, comma 4 del T.F.U.) sia con le norme previste dalla C.E.D.U. in tema di accesso alla giustizia e diritto ad un ricorso effettivo e sia con le speculari disposizioni inserite nella stessa Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E.

Ma, come si è accennato, tale ostacolo all'accesso diretto alla giustizia dell'Unione si traduce anche in una limitazione dell'aspetto procedurale del diritto all'ambiente salubre, il quale viene all'evidenza privato della possibilità di essere adeguatamente tutelato; e non può sfuggire l'importanza che riveste un'efficace e pronta azione di tutela di fronte a danni ambientali per i quali un intervento tardivo rischia di rivelarsi del tutto inutile. Analogamente, appare sempre più difficile negare il conflitto tra l'attuale sistema dell'Unione di accesso diretto alla giustizia per le persone fisiche e giuridiche, rispetto agli obblighi convenzionali assunti dall'allora Comunità con la ratifica della suddetta Convenzione di Aarhus, tanto che il suo *Compliance Committee* si sta attualmente occupando proprio di una denuncia proposta da alcune associazioni ambientaliste che hanno lamentato l'incompatibilità tra l'art. 230, comma 4 del Trattato CE (ed ora anche dell'art. 263, comma 4, del T.F.U.) e l'articolo 9 della Convenzione, che si occupa dell'accesso alla giustizia ambientale.

⁵⁶⁰ Caso C- 25/62, *Plaumann & Co. contro Commissione*, sentenza del 15 luglio 1963.

Si ricorda, in proposito, che in virtù della Decisione n. 2005/370, con cui la Convenzione è divenuta ufficialmente parte integrante della normativa dell'Unione, il Consiglio ha riconosciuto espressamente la necessità di provvedere ad adeguare il diritto dell'U.E. al fine di darvi piena attuazione. Tuttavia, mentre i primi due pilastri della Convenzione (accesso alle informazioni e pubblica partecipazione ai processi decisionali) sono stati dettagliatamente recepiti nell'ordinamento dell'Unione mediante due specifiche Direttive, le disposizioni convenzionali sull'accesso alla giustizia non sono state, ad oggi, ancora fatte oggetto di legislazione dell'U.E., ciò che è dimostrato in modo palese dalla relativa proposta di Direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, la cui discussione è ferma ormai dal 2004.

Sono, quindi, proprio le disposizioni sull'accesso alla giustizia a fare registrare maggiori ritardi ed incertezze da parte dell'Unione ad una piena attuazione della Convenzione di Aarhus. Infatti, anche il Preambolo del Regolamento n. 1367/2006, con cui le disposizioni di Aarhus sono state attuate nei confronti delle Istituzioni e degli Organi dell'Unione, si rivela sotto diversi profili non in linea con la Convenzione e, soprattutto, per quanto qui interessa, largamente insufficiente a consentire un efficace ed effettivo accesso alla giustizia da parte dei soggetti non statali.

Riteniamo, allora, che le Corti U.E. possano, e, probabilmente, debbano, superare l'attuale approccio ermeneutico al fine di eliminare le suddette situazioni di criticità che impediscono il pieno dispiegarsi di alcuni dei diritti sanciti della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, quale l'articolo 7 (stante – si ripete – la sua corrispondenza con l'articolo 8 della C.E.D.U., così come interpretato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), l'articolo 47 (diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) e, soprattutto, l'articolo 37, disposizione a cui si riconduce il diritto all'ambiente.

Il riscontrato dialogo tra le Corti interne, le Corti U.E., la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed il *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus è, comunque, indicativo di un sistema integrato di tutela giudiziale e paragiudiziale del diritto di cui si discute che, anche al di là della forza formale delle rispettive pronunce, determina un reciproco condizionamento e la conseguenziale limitazione degli spazi di sovranità sia degli Stati, sia – come nel caso dell'U.E. descritto nella tesi – di altri soggetti del diritto globale.

Tale sistema multilivello di *enforcement* integrato a presidio del diritto all'ambiente, in uno con le garanzie di tipo informativo e partecipativo consente, infine, di pervenire ad una conclusione che si pone in linea con il principio insito nel broccardo *ubi remedium ibi ius*, per cui ogni diritto esiste ed è tale in quanto il bene o l'interesse che ne è l'oggetto sia presidiato da idonei strumenti di protezione. Tanto deve dirsi, infatti, riguardo al diritto individuale all'ambiente, quale autonoma posizione giuridica soggettiva rientrante nel novero dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, oltre che, indirettamente, delle posizioni giuridiche garantite dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Bibliografia.

A

- ABI-SAAB G., *La Coutume internationale dans tous ses états ou le dilemme du développement du droit international général dans un monde éclaté*, in *International Law at the Time of Its Codification, Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. 1, 1987, Milano, pagg. 53 e ss;
- AGO R., *Scienza Giuridica e Diritto Internazionale*, Milano 1950;
- AGO R., *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, Napoli, 1986, vol. II, pagg. 817 e ss.;
- ANDERSON M.R., BOYLE A.E., *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford (U.K.), 1998;
- ANNAN K., *Introducing the Aarhus Convention*, testo pubblicato presso la home page ufficiale dell'U.N.E.C.E., www.unece.org;
- ANNIBALE S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Padova, 1998;
- ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1964;
- AMATO G., BARBERA, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986;
- AMERASINGHE C.H., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005;
- ARANGIO RUIZ G., *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto (Discipline Pubblicistiche)* XIV, Torino, 1999 pagg. 342 e ss.;
- ARBOUR J.M., LAVALLÉE S., *Droit International de l'Environnement*, Cowansville, 2006;
- ARCHER C., *International Organizations*, Londra, 2001;
- AUST A., *Handbook of International Law*, Cambridge, 2005;

B

- BADIALI G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995;
- BARBER W., BARTLETT R., *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence*, New York, 2009;
- BATTAGLINI G., *Il diritto internazionale come sistema di diritto comune*, Padova, 1999;

- BARUFFI M.C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, 2008;
- BEDDARD R., *Human Rights and Europe*, Cambridge, 1995;
- BELVISI F., *The 'Common Constitutional Traditions' and the Integration of the EU*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, n. 6, 2006, pagg. 21-37;
- BENTHAM J., *Principles of International Law*, J. Bowring ed. of Betham's works, vol. 2, 1843, pagg. 535 e ss.;
- BERRAMDANE A., *Considérations sur les perspectives de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'union européenne*, 2009, pagg. 441-459;
- BERTI G., voce "Sovranità", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali 2007, pagg. 1067 e ss.;
- BHAGWATI, J.N., *In Defense of Globalization*, Oxford, 2007;
- BLUM G., *Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law*, in *Harvard International Law Journal*, vol. 49, n. 2, 2008;
- BIAVATI P., *Diritto Processuale dell'Unione Europea*, 3a ed., Milano, 2005;
- BILANCIA P., D'AMICO M., *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009;
- BIGNAMI F., *Civil Society and International Organizations: a Liberal Framework for Global Governance*, articolo pubblicato on line al sito internet http://eprints.law.duke.edu/archive/00001126/01/civil_society_3_19.pdf, 2007;
- BIRNIE P.W., BOYLE A.E., *International Law & the Environment*, Oxford, 2002;
- BODANSKY D., *Customary (and Not So Customary) Environmental Law*, in *Indiana Journal of Global Studies*, 1995, pagg. 105-132;
- BODANSKY D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard, 2009;
- BODANSKY D., BRUNÉE J., HEY E., *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2006;
- BOGDANDY A.V., *Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany*, in *Harvard International Law Journal*, vol. 47, 2001, pagg. 223-242;

- BOISSON DE CHAZOURNES F., *La mise an œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis*, in *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 37, 1995, pagg. 89-110;
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., ROMANO C., MACKENZIE R., (eds.), *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*, New York, Ardsley, 2002
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis*, in *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 4, 1995, pagg. 38-75;
- BONADIO G., *Nuovi sviluppi in tema di legittimazione a ricorrere avverso gli atti comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pagg. 1157-1171;
- BOSSELMANNE K., RICHARDSON B.J., *Environmental Justice and Market Mechanism – Key Challenges for Environmental Law and Policy*, The Hague, 1999;
- BRANDL E., BUNGERT H., *Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad*, in *Harvard Environmental Law Review*, vol. 16, 1992, pagg. 1-99;
- BRATSPIES R., *Trail Smelter's (Semi)Precautionary Legacy*, in R. BRATSPIES, R. MILLER (eds.), *Transboundary Harms In International Law: Lessons From The Trail Smelter Arbitration*, New York, 2005-2006, pagg. 135-166;
- BRENNAN L.D., *The Future of the European Court of Justice. A British Perspective*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, pagg. 79-82, Baden-Baden, 2006;
- BROWN WEISS E., *Fairness to Future Generation*, New York, 1989;
- BROWN WEISS E., SZASZ F., MAGRAW M., *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998;
- BROWN WEISS E., *Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths*, in *University of Richmond Law Review*, n. 3, 1999, pagg. 1555 e ss.;
- BROWNLIE I., *Principles of Public International Law*, Oxford, 2008;

- BRUNNÉE J., BODANSKY D., HEY E. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007;

C

- CAGGIANO G., *Verso l'adesione dell'unione Europea alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in A. CELOTTO, *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, Torino, 2004;
- CAGGIANO G., *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2/2007, pagg. 335– 376;
- CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 1/2008, pagg.105 – 145;
- CAGGIANO G., *Il ruolo dei giudici comunitari nell'evoluzione del diritto della concorrenza*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2/2009, pagg.389 – 414;
- CAMERON J., *Access to Environmental Justice and Procedural Rights in International Institutions*, in A. BOYLE - M. ANDERSON (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1998;
- CANÇADO TRINDADE A. A., *Co-Existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (at Global and Regional Levels)*, in *Recueil Des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 202, 1987, pagg. 1- 435;
- CANÇADO TRINDADE A. A., *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium - General Course on Public International Law - Part I*, 317, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 2005, pagg. 217-245;
- CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000;
- CANNIZZARO E. (ed.), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2002;
- CAPOTORTI F., *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, pagg. 5 – 28.

- CARBONE S.M., *Le procedure innanzi alla Corte di Giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2/2008, pagg. 239 – 254;
- CARBONE S.M., LUZZATO R., SANTAMARIA A., (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003;
- CARELLA G, (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale privato*, Torino, 2009;
- CARNELUTTI F., *Metodologia del diritto*, Padova, 1939;
- CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Roma - Bari, 2006;
- CASSESE A. *Diritto Internazionale*, Bologna, 2006;
- CASSESE A., GAETA P., *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008;
- CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Roma -Bari, 2006;
- CASSESE S., *Il Diritto Globale*, Torino, 2009;
- CASTELLANETA M., *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 4, 2000, pagg. 37 – 52;
- CHARNOVITZ S., *Nongovernmental Organizations and International Law*, in *American Journal of International Law*, vol. 100, n. 2, 2006, pagg. 348-372;
- CHESSA O. *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra “diritto internazionale dei diritti umani” e diritto “integrazione costituzionale europeo”*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. 1, 2001, Torino, pagg. 89-156.
- CLAPHAM A., ROBINSON M. (eds), *Realizing the Right to Health*, Zurich, 2009;
- COLLINS L., *Are we there yet? The Right to Environment in International and European Law*, in *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, n.3, 2007, pagg. 119 -136;
- CONFORTI B., FRANCONI F., *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*, Dordrecht-Boston-London, 1997;
- CONFORTI B., *The Law and Practice of the United Nations*, Leiden, 2005;
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 7a ed., 2006;
- CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Napoli, 1998;
- COZZOLINO L. *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *La Corte costituzionale e le Corti*

d'Europa, in atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Copanello, 31-5-2002). Articolo pubblicato on line al sito <http://www.associazionedeicostituzionalisti>.

- CRAWFORD J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries*, Cambridge, 2002;
- CREUS A., *Puertas abiertas: la legitimación activa de los particulares en la jurisdicción comunitaria*, in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, vol. 219, 2002, pagg. 3-9;
- CROSSEN T., *Multilateral Environmental Agreements and the Compliance Continuum*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, n. 5, 2004, pagg. 473-500;
- CROSSEN T., NIESSEN V., *NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16, 2007, pagg. 332-340;
- CULLET P., *Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations*, in *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, pagg. 549 e ss.;
- CULLET P., *Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context*, in *Papers of the International Environmental Law Research Centre*, 2007, articolo pubblicato on line al sito www.ielrc.org/content/a9502.pdf;

D

- DANNENMAIER E.: *A European Commitment to Environmental Citizenship: Article 3.7 of the Aarhus Convention and Public Participation in International Forums*, in *Oxford Yearbook of International Environmental Law*, vol. 18, 2007, pagg. 32 – 64;
- DE ABREU FERREIRA S., *Passive Access to Environmental Information in the EU. An Analysis of Recent Legal Developments*, in *European Environmental Law Review*, vol. 17, n. 4, 2008, pagg. 186 – 198;
- DE MERIEUX M., *Deriving Environmental Rights from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 21/3, 2001, pagg. 521-561;

- DE PASQUALE P., *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002, pagg. 1906-1910;
- DE SADELEER N., *Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2005;
- DE SADELEER N., ROLLER G., DROSS M., *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of the NGO*, Groningen, 2005;
- DE SADELEER N., *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Member States*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, n. 2, 2005, pag. 22 e ss.;
- DE SADELEER N., *The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law*, in *European Law Journal*, vol. 12, n. 2, 2006, pagg. 139 e ss.;
- DE SADELEER N., *Implementing the Precautionary Principle: Approaching from the Nordic Countries, EU and USA*, London, 2007;
- DE SADELEER N., *The Precautionary Principle as a Device for Greater Environmental Protection: Lessons from EC Courts*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 18, n. 1, 2009, pagg. 3 e ss.;
- DE SALVIA M., ZAGREBELSKY V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, vol. 2, Milano, 2007;
- DE VATTEL E., *Le droit des gens, or principes de la loi naturelle*, Paris, 1758;
- DELL'ANNO P., *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004;
- DEL VECCHIO A., *Giurisdizione internazionale e globalizzazione*, Milano, 2003;
- DEL VECCHIO A., DAL RI JUNIOR A. (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005;
- DEJEANT-PONS M., *L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 3, n. 1, 1991, pagg. 461 e ss. ;
- DEIMANN S., DYSSLI B., (eds), *Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice*, in *Atti dell'Annual Conference of the Environmental Law Network International*, London, 1995, pagg. 21-29;

- DELNOY M., *La Convention d'Aarhus grantit-elle le droit à la protection de l'environnement?*, in *Aménagement Environnement, Revue d'Etudes Juridiques*, mai 2008, pagg. 57 e ss. ;
- DEMARET J. P., GERADIN D., *Trade & the Environment. The Search for Balance*, London, 1994;
- DODELLER S., PALLEMAERTS M., *L'Accès des Particuliers à la Cour de Justice et au Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes en Matière d'Environnement: Bilan du Droit Positif et de Perspectives d'évolution*, in S. DODELLER, M. PALLEMAERTS (eds.), *L'Accès à la Justice en Matière d'Environnement*, Bruxelles, 2005, pagg. 287-316;
- DOUMBE-BILLE S., *Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre du développement durable*, in S. MALJEAN-DUBOIS, H. MEHDI (eds), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, Paris, 1999, pagg. 103-120;
- DRAETTA U., *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pagg. 719-733;
- DUPUY R.J. (ed), *The Right to Health as a Human Right*, The Hague Academy of International Law and the United Nations University, 1979;
- DUPUY R.J., *The Future of the International Law of Environment*, Dordrecht, 1985;
- DUPUY P.M., VIERUCCI L. (eds), *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?* Cheltenham, 2008;
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *The Protection of Fundamental Rights in the EU: Community of Values with Opt-Out?*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.): *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Baden-Baden, 2009, pagg. 119-130;

E

- EBBESSON J., *Access to Justice in Environmental Matter in the EU*, Alphen aan den Rijn, 2002;

- EBBESSON J., OKOWA P. (eds.), *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, 2009;
- EHRMANN H., *Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties*, in *Colorado Journal of Environmental Law & Policy*, n.4, 2002, pagg. 117 e ss.;
- ELEFThERiADiS P., *Environmental Rights in the EC Legal Order*, in *Oxford Legal Studies Research Paper*, n. 24, 2007, pagg. 31 - 45.
- EMBERLAND M., *European Court of Human Rights Decisions on Immunity of Foreign States from Suit and the Right of Access to Courts in Civil Cases*, in *American Journal of International Law*, vol. 76, 2002, pagg. 699 e ss.

F

- FALLON M., *Droit Fondamental à l'Environnement*, in *L'environnement, object d'un droit fondamentale*, Leiden, 2008.
- FERRARA R., *La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, vol. 2, 2001, pagg. 9 e ss.;
- FERRARI G.F., *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001;
- FERRARI BRAVO L., DI MAJO F.M., RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea commentata con la giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con i documenti rilevanti*, Milano, 2001;
- FITZMAURICE M., REDGWELL C., *Environmental Non-Compliance Procedures and International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, n. 3, 2000, pagg. 35-65;
- FOIS P., *Ambiente nel diritto internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, 1987, pagg. 209-220;
- FRANCIONI F., *International Cooperation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension*, in *Environmental Protection and International Law*, London, 1991;
- FRANCIONI, F., *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, 2001;

- FRANCONI F., *Dispute Avoidance in International Environmental Law*, in A. KISS, D. SHELTON, H. ISHIBASHI (eds), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, The Hague, 2003, pagg. 229 e ss.;
- FRANCONI F., *Access to Justice in International Environmental Law*, in AA.VV., *The Protection and Sustainable Development of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem*, Bruxelles, 2008, pagg. 25 e ss.;
- FRANCONI F., *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in AA.VV. *L'accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2009, pagg. 20 - 45;
- FRIEDMANN W., *The Changing Structure of International Law*, New York, 1964;

G

- GALINSOGA A. *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in G. Ziccardi Capaldo (ed.), *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 1349 e ss, 2008-II, New York, 2009 ;
- GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005;
- GAJA G., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di P. Barile)*, Padova, 1999;
- GARCÍA SAN JOSÉ D., *Environmental protection and the European Convention on Human Rights (Human Rights File No. 21)*, Strasbourg, 2005;
- GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale*, Torino, 1996;
- GETCLIFFE K., *Proceduralisation and the Aarhus Convention: Does Increased Participation in the Decision Making Lead to More Effective EU Environmental Law?* in *Environmental Law Review*, n. 4, 2002, pagg. 101-116;
- GIANNINI M.S., voce "Sovranità (diritto vigente)", in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, 1990, pagg. 224 e ss.;
- GIORGI F., *The Enforcement of the Charter of Fundamental Rights of the European Union as a Challenge for the Multi-Level Protection System*, in University of Luxembourg Law Working Paper No. 2009-02, pubblicato on line al sito <http://ssrn.com/abstract=1348483>;

- GOSTIN L. O., *Global Health Law: Health in a Global Community*, in L. O. GOSTIN, *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*, Berkeley, 2008, pubblicato on line al sito: <http://lsr.nellco.org/georgetown/ois/papers/15>;
- GRANGER M.P., *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quééré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, in *The Modern Law Review*, n. 2, 2003 pagg. 124-138;
- GREIBER T., JANKI M., ORELLANA M., SAVARESI A., SHELTON D., *Conservation with Justice. A right based approach*, Gland, 2009
- GUZMAN A.T., *Saving Customary International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, n. 27, 1, 2007, pagg. 115 - 176;

H

- HAYWARD T., *Constitutional Environmental Rights*, Oxford, 2005;
- HANDL G., *Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly "Revisionist" View*, in A.A. CANÇADO TRINDADE (ed.) *Human Rights, Sustainable Development And The Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costarica-Brasilia, 1992, pagg. 117-142;
- HARDING A. (ed.), *Access to Environmental Justice: A Comparative Study*, Nijhoff, 2007;
- HARLOW C., *Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union*, in P. ALSTON, M. BUSTELO (eds.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, pagg. 187 e ss
- HART D. *Environmental Rights and the Public Interest: Hatton v. United Kingdom/Dennis v. Ministry of Deefence*. Articolo pubblicato online al sito: www.humanrights.org.uk/860
- HAUMONT F., *Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *L'environnement, objet d'un droit fondamentale*, Dordrecht, 2008;
- HAWKE E., *Environmental policy: implementation and enforcement*, Burlington, 2002;
- HELD D., MCGREW A., *Globalismo e Antiglobalismo*, Bologna, 2003;

- HENRY B., LORETONI A. (eds.), *The Emerging European Union: Identity, Citizenship, Rights*, ETS, Pisa, 2004;
- HESS G.A., *The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 18, n. 1, 2005, pagg. 112 -126;
- HILL J., TERRY A., WOODLAND W., *Sustainable Development: National Aspirations, Local Implementation*, Burlington 2006;
- HILLS B., WOLFSON S., TARG N., *Human rights and the environment: a synopsis and some predictions*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, n. 359, pagg. 360 e ss.;
- HUNTER D., SALZMAN J., ZAELKE D., *International Environmental Law and Policy*, 3 ed., New York, 2007;

I

- IRIYE A, *Global Community: the Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, 2002;
- IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006;

J

- JACK B., *Locus Standi and the European Court of Justice: A Faint Light on the Horizon?*, in *Environmental Law Review*, 6-2004, pagg. 266-273.
- JACOBS F.G., *Les Procédures garantissant le droit à l'environnement*, in P. KROMAREK (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, 1987, pagg. 51 e ss;
- JACOBS F., *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, n. 2, 2006, pagg. 185-205;
- JACOBS F.G., *The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden, 2006, pagg. 291-307;
- JADOT B., *La participation du public en droit communautaire de l'environnement, à l'heure de la convention d'Aarhus*, in R. HOSTIOU, F. STRUILLOU (eds.), *La*

- participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Paris, n. 17, 2007, pagg. 37 – 74;
- JAYANTI S.E.P., *Recognizing Global Environmental Interests: A Draft Universal Standing Treaty for Environmental Degradation*, in *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 22 (1), fall 2009, pagg. 1 – 24;
 - JANIS M.W., *Individuals as Subject of International Law*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 17, n. 61, pagg. 198 e ss;
 - JANS J. H., *Did Baron von Munchausen ever Visit Aarhus? Some Critical Remarks on the Proposal for a Regulation on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention to EC Institutions and Bodies*, in *The Avosetta Series*, 2006, articolo pubblicato on line al sito internet www.avosettagroup.org;
 - JANS J. H. - VEDDER H.B., *European Environmental Law*, Groningen, 2008;
 - JORDAN A., *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions, and Processes*, London, 2002;
 - JENDROSKA J., *Aarhus Convention: Towards New Era in Granting Individual Rights in International Environmental Law*, in *Environmental Rights in the Aarhus Convention*, in *The Avosetta Series*, 2002, articolo pubblicato on line al sito internet www.avosettagroup.org;
 - JENDROSKA J., *Aarhus Convention and Community Law: the Interplay*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2 (1), 2005, pagg. 12 - 21;

K

- KELLER H, STONE SWEET A., *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford, 2008;
- KELSEN H., *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, Milano, 1925;
- KELSEN H., *Théorie du droit international coutumier*, in *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, 1939, pagg. 258 e ss.;
- KELSEN H., *Compulsory Adjudication of International Disputes*, in *American Journal of International Law*, vol. 397, n. 37, 1943;
- KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1945;
- KELSEN H., *Principles of International Law*, New York, 1966;

- KISS A., *The right to the conservation of the environment*, in R. PICCOLOTTI - J. D. TAILLANT, (eds.), *Linking Human Rights and the Environment*, Tucson, 2004;
- KISS A., SHELTON D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997;
- KISS A., SHELTON D., ISHIBASHI H. (eds), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, The Hague, 2003;
- KISS A., SHELTON D., *International Environmental Law*, New York, 2004;
- KISS A., SHELTON D., *Strict Liability in International Environmental Law*, in *George Washington University Legal Studies Research Paper*, n. 345, 2007;
- KOESTER V., *The Compliance Mechanisms of the Aarhus Convention and the Cartagena Protocol on Biosafety: A Comparative Analysis of the Negotiation Histories and their Outcomes*”, in T. TREVES (ed.) *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009;
- KRAMER L., *Manuale di Diritto Comunitario per l’Ambiente*, Milano, 2002;
- KRAMER L., *The Genesis of EC Environmental Principles*, in *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004, pagg. 36 e ss.;
- KRAMER L., *Eau et climat: initiatives de l’Union européenne*, in *Revue du droit de l’union européenne*, n. 3, 2009, pagg. 419-440;
- KRAMER L. *Environmental Justice in the European Court of Justice*, in AA.VV. *Environmental Justice in Context*, Cambridge, 2009, pagg. 195 - 210;
- KRAVCHENKO S., *Strengthening Implementation Of Meas: The Innovative Aarhus Compliance Mechanism*, in *7th INECE Conference Proceedings*, 2005;
- KRAVCHENKO S., *The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, in *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 18 (1), 2007, pagg. 1-50;
- KRAVCHENKO S. - BONINE J., *Human Rights and the Environment*, Carolina, 2008;
- KRONENBERGER S.: *Locus standi degli individui dinanzi alle Corti comunitarie ai sensi dell’art. 230 CE comma 4: Illusioni e Disillusioni in seguito alle pronunce Jégo-Quééré (T-177/01) e Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P)*, in *The European Legal Forum*, 2002 pagg. 257-265;

- KUNZ A., *The Nature of Customary International Law*, in *American Journal of International Law*, n. 47, 1953, pagg. 66 e ss.;

L

- LEANZA U., *Diritto internazionale e diritto interno nella protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento*, in *Scritti in memoria di P. Sigismondi*, Milano, 1988, pagg. 417 e ss.;
- LEANZA U., CARACCIOLI I., *Il Diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Parte Generale, Torino, 2008;
- LEE M. *The Environmental Implications of the Lisbon Treaty*, in *Environmental Law Review*, vol. 10 (2), 2008, pagg. 131-138,
- LEE M., ABBOTT C., *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention* in *Modern Law Review*, n. 1, 2003, pagg. 80 - 108;
- LUDEWIG G.P., *A lost opportunity: No new approach to the concept of locus standi under Articol 230 EC*, in *European Law Reporter*, n. 3, 2002, pagg. 259-260;

M

- MACMILLAN F., *WTO and the Environment*, London, 2001;
- MACRORY R., *Reflections on 30 years of EU Environmental Law*, Groningen, 2006;
- MALVASIO F., *L'arrêt Jégo-Quééré - 3 mai 2002: révolution, évolution ou erreur de parcours?*, in *L'Observateur de Bruxelles*, 2002, pagg. 36-38;
- MANZELLA L., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001;
- MANZOLILLO C. *Le prospettive del diritto internazionale dell'integrazione*, Salerno, 2009;
- MARCHISIO S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 3, 1992, pagg. 607 e ss.;
- MASON M., *Citizenship Entitlements beyond Borders. Identifying Mechanisms of Access and Redress for Affected Public International Environmental Law*, in *Global Governance*, vol. 12, 2006, pagg. 283-303;

- MATHIESEN A. S., *Public Participation in Decision Making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes*, in *European Environmental Law Review*, n. 1, 2003, pagg. 36 e ss.;
- MENGOZZI P., *The protection of individual rights and the Court of First Instance of the European Communities*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 23, 2000, pagg. 707 e ss.;
- MENGOZZI P., *Court of First Instance and Court of Justice of the European Communities, Introductory Note*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 837 e ss, 2008-II, New York, 2009;
- MIGLIORANZA M., *Il ricorso di annullamento tra verifica della legittimità degli atti comunitari e garanzia degli interessi dei cittadini*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2004, pagg. 1512-1523;
- MONTI L., *I diritti umani ambientali nella convenzione di Aarhus*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004, pagg. 71 – 97;
- MONTINI M., *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (eds), *Accesso alla Giustizia nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2008;
- MORISHIMA A., *Environmental Information in the Law*, in *Environmental Policy and Law*, vol. 37 (2-3), 2007, pagg. 194 – 198;
- MORGERA E., *An Update on the Aarhus Convention and Its Continued Global Relevance*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 14 (2), 2005, pagg. 138 e ss.;
- MUNARI F., *Tutela internazionale dell'ambiente*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, pagg. 406 e ss.;
- MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Diritto Internazionale dell'Ambiente e Ruolo dei 'Non-State Actors': Alcuni Recenti Sviluppi*, in *La Comunità Internazionale*, Napoli, n. 3, 2006, pagg. 483 e ss.

N

- NEGRI S., *I principi generali del processo internazionale nella giurisdizione della Corte internazionale di giustizia*, Napoli, 2002;
- NEGRI S., *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 243 e ss, 2004-II, New York, 2005;
- NOLLKAEMPER A., *Compliance Control in International Environmental Law: Traversing the Limits of the National Legal Order*, in *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 13, 2002, pagg. 165 e ss.;

O

- O'CONNELL R., *Social and Economic Rights in the Strasbourg Convention*, in R. O'CONNELL (ed.), *Rule of Law and Fundamental Rights of Citizens: the American and European Conventions on Human Rights*, London, 2009;
- ORIOLO A., *L'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *Cooperazione giudiziaria ed efficacia delle sentenze. Problematiche di diritto internazionale ed europeo*, pagg. 177 – 197, Bari, 2006;
- ORIOLO A., *La Responsabilità Penale Internazionale degli Individui: tra Sovranità Statale e Giurisdizione Universale*, Napoli, 2008;
- ORREGO VICUÑA F., *Creación del Derecho Internacional en una Sociedad Global: Importa todavía el Consentimiento?*, in *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol. 17 (2), 2006, pagg. 61 - 86;
- OTANI Y., *Un Essai sur le Caractere Juridique des Norms Internationales, Notamment dans le Domaine du Droit Humanitaire et du Droit de l'Environnement Terrestre*, in *Melanges en l'honneur d'Alexandre Kiss*, Paris, 1998, pagg. 45 - 64;

P

- PAGANO E., *Lezioni di diritto internazionale privato*, Napoli, 2003;
- PAGANO E., *I diritti fondamentali nella Comunità Europea dopo Maastricht*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 1996, pagg. 165 - 203;

- PAGANO E., *La materia civile con implicazioni transfrontaliere e le competenze comunitarie di diritto internazionale privato*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2008, pagg. 127 – 147;
- PALLEMAERTS M., DÉJEANT-PONS M., *Human rights and the environment*, Strasbourg, 2002;
- PALLEMAERTS M., *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, in *Human Rights and the Environment, Proceedings of the Geneva Environment Network*, July 2004, contributo consultabile presso la biblioteca on line dell'U.N.E.C.E. al sito www.unece.org;
- PALLEMAERTS M.: *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, in *Environmental Law Network International Review*, n. 2, 2008, pagg. 98 e ss.;
- PALLEMAERTS M., *Compliance by the European Community with Its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention*, Institute for European Environmental Policy, London-Bruxelles, 2009;
- PANEBIANCO M., *La Carta europea dei diritti nel soft law costituzionale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4, 2001, pagg. 663 - 675;
- PANEBIANCO M., *A proposito dell'idea europea di costituzione e diritto alla giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2, 2002, pagg. 409-417;
- PANEBIANCO M., *Diritti umani tra globus ed ecumene*, in D. Piattelli (a cura di), *Globalizzazione ed ecumene*, Napoli, 2002, pagg. 37-55;
- PANEBIANCO M., *Una Costituzione per la nuova Europa*, Milano, 2003;
- PANEBIANCO M., *Soft law euro-costituzionale aperto*, in *Studi in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, Napoli, 2004, pagg. 1362-1376;
- PANEBIANCO M., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Torino, 2006;
- PANEBIANCO M., *Diritto Internazionale Pubblico*, vol. 2, Napoli, 2009;

- PAQUES M., *L'environnement, un certain droit de l'homme*, in *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union Européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, 2006, pp. 163 e ss:
- PEDERSEN O. W., *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?*, in *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 21, (1), 2008, pagg. 73 – 111;
- PEERS S., WARD A., (eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004;
- PICOLOTTI R., TAILLANT J. (eds.), *Linking Human Rights and the Environment*, Arizona, 2004;
- PICONE P., *Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in V. STARACE (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, pagg. 15 e ss.;
- PINELLI C., *Il dibattito sulla Costituzione europea e le virtù trasformative delle tradizioni costituzionali comuni*, in *L'Europa tra trattato e costituzione, Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (S. Domenico di Fiesole, 14 maggio 2004), contributo pubblicato on line al sito internet http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/costituzione_europea.it;
- PINESCHI L., *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006;
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pagg. 180 – 184;
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, 10a ed., Milano, 2006;
- PORENA D., *La Protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione Globale"*, Torino, 2009;
- POSTIGLIONE M., *Giustizia ed Ambiente Globale*, Milano, 2001;
- PRIEUR M., *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 9, 1999 pagg. 87 e ss.;

Q

- Quadri R., *Diritto Internazionale Pubblico*, 5a ed., Napoli, 1988;

R

- RAGOLLE F., *Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions*, in *European Law Review*, n. 28, 2003, pagg. 90-101;
- REDGWELL C., *Access to Environmental Justice*, in F. FRANCONI (ed.) *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2008;
- REHBINDER E., *States between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in K. BOSSELMANN - B.J. RICHARDSON: *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Dordrecht, 1999;
- RIEDEL E., *The Development of International Law: Alternatives to Treaty-Making? International Organizations and Non-State Actors*, in R. WOLFRUM-V. ROEBEN (eds), *Developments of International Law*, Berlin, 2005, pagg. 317 e ss.
- RISSE T., *Transnational Actors and World Politics*, in *Handbook of International Relations*, London, 2002;
- RODENHOFF F., *The Aarhus Convention and Its Implication for the Institutions of the European Community*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, n. 3, 2002, pagg. 343 e ss.;
- ROMANO C., *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes*, The Hague, 2000;
- ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione Europea*, Milano, 2002;
- ROSSI L.S., *How Fundamental is a Fundamental Principle? Primacy and Fundamental Rights after the Lisbon Treaty*, in *Yearbook of European Law*, Oxford, 2008, pagg. 65-89;
- ROSSI L.S. *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 5, 2009, pagg. 993-1019.

- ROUGHAN N., *Fostering a Scholarly Network: International Law and Democratic Theory: Democratic Custom v International*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 37 (1), 2007;
- RUINA S., *La Disciplina Comunitaria dei Diritti di Partecipazione ai Procedimenti Ambientali*, Milano, 2008;
- RUSSO D., *Una decisione della corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo sull'operato della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 5, 2009, pagg. 1119- 1121;

S

- SACHS A., *Eco-Justice: Linking Human Rights and the Environment*, Worldwatch Paper, 1995;
- SAGGIO A., *Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato CE*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, 1998, pagg. 879 e ss.;
- SALTER J.R., *European Environmental Law*, London, 1995;
- SAND P. H., *Transnational Environmental Law: Lessons in Global Change*, London, 1999;
- SANDS P., *Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements*, in J. Cameron, W. Werksman, L. Roderick (eds.), *Improving Compliance With International Environmental Law*, London, 1996, pagg. 48 - 71;
- SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2004;
- SCOTT J., *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford, 2009;
- SCOVAZZI T., *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 3, 1989, pagg. 591 e ss.
- SCOVAZZI T., *Il diritto dell'individuo ad agire per la tutela dell'ambiente: descrizioni ed impressioni*, in *Jus, Rivista di scienze giuridiche*, Milano, 1999, pagg. 495 – 508;

- SCOVAZZI T. (ed.), *The protection of the environment in a context of regional economic integration : the case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, Milano, 2001;
- SCOVAZZI T., *Corso di diritto internazionale, Parte II*, Milano, 2006;
- SCOVAZZI T., TREVES T., *World Treatates for the Protection of the Environment*, Milano, 1992.
- SHELTON D., *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2003-2004*; in *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2004-I, pagg. 301 e ss., 2005;
- SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, 2nd ed., New York, 2006;
- SHELTON D., *Normative Hierarchy in International Law*, in *The American Journal of International Law*, n. 100 (2), 2007, pagg. 291 e ss.;
- SHELTON D., *Human Rights and the Environment: Problems and Possibilities*, in *Environmental Policy and Law*, n. 38 (1/2), 2008, pagg. 41-49;
- SHELTON D., *Regional Protection of Human Rights*, New York, 2009;
- SIEBERSON S.C., *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*, Alphen aan den Rijn, 2008.
- SPATAFORA E., voce *Tutela Ambiente (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLV, 1992, pagg. 441 e ss.;
- SPERDUTI G., *La Fonte Suprema dell'Ordinamento Internazionale*, Milano, 1946;
- SPERDUTI G., *L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950;
- SPITZ P., *La Globalizzazione e l'Ambiente*, in R. Papini (ed.) *Globalizzazione: solidarietà od esclusione*, Esi, 2001; J. E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002;
- STEINER H, ALSTON P., *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996;
- STARACE V., *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.) *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 1285 e ss., 2005-II, New York, 2006.
- STARACE V., *La Costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, vol. 1/2006, pagg. 9-18;

- STEC S., *Ecological Rights Advancing in the Rule of Law in Eastern Europe*, in *Journal of Environmental Law and Litigation*, n. 13, 1998, pagg. 275 e ss.;
- STEC S. (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 2003;
- STEC S., JENDROSKA J., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, testo consultabile presso la biblioteca on line dell'U.N.E.C.E. www.unece.org;
- STEPHENS T., *Multiple International Courts and the 'Fragmentation' of International Environmental Law*, in *Legal Studies Research Paper*, n. 7/14, The University of Sidney, articolo pubblicato on line al sito <http://ssrn.com/abstract=969569>;
- STONE C., *Defending the Global Commons*, in P. SANDS (ed.), *Greening International Law*, Groningen, 1993;

T

- TANCHEV E., *The Lisbon Treaty within and without Constitutional Orthodoxy*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS (eds.): *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Baden-Baden, 2009, pagg. 22 – 43;
- TESAURO G., *Diritto Comunitario*, V ed. Padova, 2008;
- TIMOSHENKO A., *UNEP Initiatives to Promote Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, in A. KISS, D. SHELTON, H. ISHIBASHI (eds), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, The Hague, 2003, pagg. 125 e ss.;
- TOMUSCHAT C., *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford, 2003;
- TREVES T. FRIGESSI DI RATTALMA, A. TANZI, A. FODELLA, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005;
- TRIDIMAS T., *The EU Constitutional Treaty and the Member States: Reflections on a Quasi-Federal Polity*, in J. NERGELIUS (ed.), *Nordic and Other European Constitutional Traditions*, Leiden, 2006;
- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, 2nd ed., New York, 2009;

U

- UNITED NATIONS SECRETARIAT, *The Work of the International Law Commission*, New York, 2007;

V

- VEDDER H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy*, articolo pubblicato on line il 2 dicembre 2008 al sito SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1310190>;
- VILLANI U., *Diritti Fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e progetto di Costituzione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2004, pagg. 73 – 116;
- VILLANI U., *La protezione dei diritti umani*, Roma, 2006;

W

- WATES J.: *The Aarhus Convention: a New Instrument Promoting Democracy*, in C. SEGGER & C.G. WEERAMATRY, *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Leiden, 2005;
- WATES J.: *The Aarhus Convention. A Driving Force for Environmental Democracy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2 (1), 2005, pagg. 2 - 12;
- WILDHABER L., DARCY J., *European Court of Human Rights, Introductory Notei*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.) *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pagg. 1183 e ss., 2006-II, New York, 2007.

Z

- ZAGREBELSKY V., *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, articolo pubblicato on line il 19.12.2007 per la rivista *Europenrights.eu*;
- ZAGREBELSKY V., *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2009, pagg. 469 -474;
- ZANGHÌ C., *La Protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Digesto UTET (Discipline Pubblicistiche)*, vol. XII, 1997, pagg. 150 e ss.;

- ZANGHÌ C., *La Protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, 2a ed, Torino, 2006;
- ZICCARDI P., *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1943;
- ZICCARDI P., *La Consuetudine internazionale nella teoria delle fonti giuridiche*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. X, Milano, 1960, pagg. 190 - 257;
- ZICCARDI, P., *Organizzazione Internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, 1981, pagg. 158 e ss.;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Le situazioni territoriali illegittime nel diritto internazionale*, Napoli, 1977;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Il disconoscimento delle credenziali del Sud Africa come sanzione contro l'apartheid*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol. 68, pagg. 299-325, 1985,.
- ZICCARDI CAPALDO G., *Verticalità della comunità internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, in P. PICONE (a cura di) *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pagg. 61 - 99;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Répertoire de la Jurisprudence de la Cour internationale de Justice - Repertory of Decisions of the International Court of Justice (1947-1992)*, Dordrecht-Boston-London, 1995;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Democratizzazione all'est e diritto internazionale generale*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *Democratizzazione all'est e diritto internazionale*, Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997 Napoli, 1998, pagg. 27-57;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Nazioni Unite ed evoluzione dell'ordinamento internazionale*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di) *Democratizzazione all'est e diritto internazionale*, Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997, Napoli, 1998, pagg. 299-304;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Editorial*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, XIX, (2001-I), New York, 2001.
- ZICCARDI CAPALDO G., *The Law of the Global Community: An Integrated System to Enforce «Public» International Law*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The*

- Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. (2001-I), pagg. 71 – 120, New York, 2001;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Trasformazione del processo decisionale mondiale: un sistema integrato per l'attuazione del diritto internazionale "pubblico"*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, Napoli, 2003, pagg. 217 - 262;
 - ZICCARDI CAPALDO G., *La legittimazione del governo mondiale nelle tendenze globali della Corte internazionale di giustizia*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Milano, 2005, pagg. 847-909;
 - ZICCARDI CAPALDO G., *Editorial, Is Global Law True Law?*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, (2005-I), xv - xxx, New York, 2006;
 - ZICCARDI CAPALDO G., voce *Sovranità territoriale*, in *Il Diritto, Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore*, vol. 15, 2007, pagg. 338 e ss.;
 - ZICCARDI CAPALDO G., *The Pillars of Global Law*, Aldershot (UK), 2008;
 - ZICCARDI CAPALDO G., *Global Law and Policies. A Legal Approach to Political Changes*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed.), *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence*, (2008-I), , pagg. 5-19, New York, 2009.

