
SAGGI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

COLLANA DIRETTA DA SABINO CASSESE

23

MARCO MACCHIA

LEGALITÀ AMMINISTRATIVA E VIOLAZIONE DEI DIRITTI NON STATALI



GIUFFRÈ EDITORE

CAPITOLO QUARTO
LA VIOLAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS

SOMMARIO: 1. I pubblici poteri e la *compliance* ai regimi regolatori globali. — 2. La tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di Aarhus. — 3. (*Segue*) Il caso della *National Atomic Company* della *Republic of Kazakhstan*. — 4. Il sindacato sull'azione amministrativa contraria alla Convenzione di Aarhus. — 4.1. Il giudice amministrativo nazionale. — 4.2. Il *Compliance Committee* di Aarhus. — 4.3. La comparazione tra differenti *compliance procedures*. — 5. La tutela dei diritti mediante l'invalidità dell'azione amministrativa. — 6. La tutela dei diritti mediante il riesame dell'atto. — 7. Considerazioni di sintesi.

1. *I pubblici poteri e la compliance ai regimi regolatori globali*

Sono numerosi i settori tipici dell'azione pubblica in cui emergono interessi globali e nazionali, pubblici e privati, convergenti e confliggenti. Dietro a tale trama di interessi, si celano regimi regolatori globali, ossia sistemi giuridici istituiti per produrre regole sostanziali e procedurali di esercizio del potere ⁽¹⁾. Sono regimi ultrastatali che riconoscono agli Stati un *right to regulate* nei singoli settori di interesse, ma pur tuttavia condizionano le modalità d'azione prevalentemente con disposizioni di carattere procedurale, dirette ad imporre ai governi obblighi di notifica, di consultazione e discussione, nonché il rispetto

⁽¹⁾ Sul ruolo degli interessi nello spazio giuridico globale, S. CASSESE, *Nel labirinto delle globalizzazioni*, cit., 921 ss.; ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003. Sulla conseguente nuova dimensione del diritto amministrativo, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in *Il diritto amministrativo oltre i confini*, cit., 52, che sottolinea come « la dimensione degli interessi, dei diritti, dei loro rapporti e dei problemi che essi pongono richiede strumenti diversi da quelli disponibili in ciascun sistema nazionale, ma, allo stesso tempo, attinge a piene mani a quello strumentario, disancorandolo dalle sue radici e adattandolo alle esigenze che di volta in volta emergono ».

dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e trasparenza nell'adozione dei provvedimenti interni (2).

L'esito è che il diritto, che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a rispettare, coincide sempre meno con la legge dello Stato e risulta sempre più da altre fonti sopranazionali. È quanto si è finora indagato, prendendo a riferimento gli ordinamenti, a carattere regionale, dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ma è quanto avviene anche per via del rilievo, nella sfera pubblica, di trattati e convenzioni internazionali.

Il riferimento è chiaramente ai trattati che si rivolgono alle pubbliche autorità, vincolandone l'azione, a prescindere dal fatto che tali accordi entrino direttamente nel novero delle fonti del diritto ovvero sia una fonte nazionale a rinviare espressamente, nel corpo del testo, ai principi o alle disposizioni contenute in una convenzione (3). Ai trattati

(2) Il riferimento è al diritto amministrativo globale, inteso come regolazione ultrastatale rivolta ai pubblici poteri nazionali, a monte della quale operano organizzazioni internazionali, che trova ragione nella dimensione transnazionale degli interessi pubblici preservati. Per un inquadramento generale, B. KINGSBURY, R.B. STEWART, N. KRISCH, *The Emergence of Global Administrative Law*, IILJ Working Paper 2004/1, in *Law and Contemporary Problems*, 2005, 15 ss.; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 331 ss.; ID., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, J.H.H. WEILER, *The Geology of International Law — Governance, Democracy and Legitimacy*, in *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht*, 64, 2004, n. 3, 547 ss.; G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, cit., 1 ss.; S. BATTINI, *Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un diritto amministrativo globale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 359 ss.; ID., *La globalizzazione del diritto pubblico*, ivi, 2006, 325 ss.; ID., *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003; R.B. STEWART, *Il diritto amministrativo globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 633 ss.; N. KRISCH, *The Pluralism of Global Administrative Law*, in *European Journal of International Law*, 2006, 247 ss.

(3) Un interessante esempio, in tal senso, è offerto dalle misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti, mediante le quali si obbliga il Commissariato straordinario ad assicurare un'adeguata informazione e partecipazione dei cittadini circa l'emergenza sanitaria ed ambientale, in conformità ai principi della "Carta di Aalborg". In proposito, recita l'art. 2, co. 1, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, convertito con modificazioni con legge 6 dicembre 2006, n. 290, che « il Commissario delegato, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta, con propria ordinanza, le misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini in conformità ai principi della "Carta di Aalborg", approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili, tenutasi ad Aalborg il 27 maggio 1994. Le iniziative di informazione sono attuate in collaborazione con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del

che assegnano diritti ai cittadini e che godono (anche in via di fatto) di una posizione di supremazia. Ed, inoltre, ai cosiddetti "trattati organizzati", vale a dire non solo apparati statici di regole, ma anche strutture che, sul piano operativo, sono dedicate a far rispettare le norme convenzionali.

D'altronde, assicurare il pieno rispetto di una norma internazionale all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali presenta difficoltà intrinseche, non a caso la scienza giuridica da tempo indaga la funzione di controllo nel sistema internazionale. È noto che tramite « la stipulazione di un accordo istitutivo di un ente internazionale, ogni Stato si impegna a rispettare i principi generali su cui l'ente è fondato e ad agire in maniera da permettere all'ente medesimo il raggiungimento dei suoi principali obiettivi. Si tratta quindi di un vincolo che influisce sia sull'attività internazionale, sia su quella interna degli Stati » (4).

Eppure militano, in senso contrario, almeno due argomenti. Per un verso, è noto che l'ordine globale, pur costituendo la « somma di molti regimi regolatori » (5), non si è affermato in modo autonomo, sovrappoendosi agli Stati. Mancano criteri di uniformità e rapporti prestabiliti tra i sistemi giuridici, contestualmente sono assenti le regole di

Consiglio dei Ministri, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ».

Su questa base, il giudice amministrativo ha dichiarato l'obbligo dell'autorità pubblica di adottare le misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione, richiamando alla Carta di Aalborg per la determinazione dei principi cui il commissario dovrà, per espressa volontà del legislatore, conformarsi nell'individuazione di tali misure. Per questa via, « i principi della Carta di Aalborg, in virtù di tale rinvio, acquistano valore giuridico vincolante nei rapporti verticali tra lo Stato e i cittadini, restringendo la discrezionalità nella scelta delle iniziative informative e partecipative ». Così in Tar Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2007, n. 6075, commentata da M. MANNA, *L'informazione ambientale nella gestione dell'« emergenza rifiuti » in Campania*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 2808.

(4) Così in A. CASSESE, *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1971, 9. Il controllo mira a rilevare eventuali infrazioni alle disposizioni internazionali, anche qualora le stesse siano sfornite di effetti vincolanti, e ad invitare lo Stato a porvi fine. Oltre al testo di Antonio Cassese, il tema è indagato anche in C. ZANGHT, *La funzione di controllo negli enti internazionali*, Milano, 1966, 158. Il primo tentativo di indagare le istituzioni internazionali attuali in una prospettiva differente, tesa a cogliere il ruolo che « il diritto ha nella comunità degli Stati », si deve sempre a A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984.

(5) S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, cit., 14.

sistema che disciplinano la composizione dei rapporti tra gli ordinamenti, come le regole di rilevanza, di gerarchia, di supremazia.

Per l'altro, l'assenza di una omogenea cultura giuridica, la mancata sedimentazione nel dibattito pubblico delle nuove disposizioni, la presenza di istituzioni refrattarie al cambiamento rendono concretamente non semplice il pieno adeguamento alle norme extrastatali, in particolare da parte dei soggetti pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative. Nello spazio giuridico globale, difatti, solo raramente le autorità pubbliche sono chiamate a rendere conto dell'adempimento di un obbligo giuridico che discende da una norma ultrastatale. Sembra tuttora prevalere una logica di cooperazione, di sostegno reciproco dei governi nazionali, piuttosto che una logica di contrapposizione, di assunzione delle relative responsabilità ⁽⁶⁾.

Gli esempi di trattati organizzati, i quali presentano i requisiti ora accennati, sono diversi ⁽⁷⁾. Per citare solo i maggiori, si pensi alla *World Trade Organization* ⁽⁸⁾, all'*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* ⁽⁹⁾ ovvero alla *World Heritage Convention* ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Nell'ordine giuridico globale la negoziazione prende il posto della gerarchia nei rapporti tra le autorità pubbliche, come osserva S. CASSESE, *Legal Imperialism and "Raison d'Etat" in the Global Administrative Law*, paper presentato alla NYU Law School « Global Administrative Law Conference » (22-23 aprile 2005).

⁽⁷⁾ Per una panoramica completa degli strumenti e degli istituti di cui dispongono i regimi regolatori globali, si rinvia ai casi commentati in *Global Administrative Law: Cases, Materials, Issues*, edited by S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, M. Macchia, E. MacDonald, M. Savino, 2nd ed., Rome-New York, 2008.

⁽⁸⁾ L'accordo sul commercio internazionale è dotato di un organo di risoluzione delle controversie (*Panels e Appellate Body*) al cui sindacato di ragionevolezza sono sottoposte le decisioni degli Stati. A tale organo possono ricorrere i governi che lamentano una lesione dei loro interessi. Sul punto, si v. *The Role of the Judge in International Trade Regulation*, a cura di T. Cottier e P.C. Mavroidis, University of Michigan Press, 2003. Sul sistema delle garanzie, A. VON BOGDANDY, *Legitimacy of International Economic Governance: Interpretative Approaches to WTO Law and the Prospects of its Proceduralization*, in *International Economic Governance and Non Economic Concerns — New Challenges for the International Legal Order*, a cura di S. Griller, Wien-New York, 2003, 128 ss.; G. DELLA CANANEA, *Legittimazione e accountability nell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 731 ss. Sull'effettiva tutela degli operatori economici in ambito WTO, C. MARCOLUNGO, *Gli effetti degli atti del WTO sugli operatori economici privati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 989 ss.

⁽⁹⁾ L'accordo in materia di misure sanitarie e fitosanitarie è funzionale a bilanciare la tutela della salute umana, degli animali e dell'ambiente con le esigenze degli scambi commerciali internazionali, al fine di evitare che *standards* di sicurezza

In ognuno di questi regimi regolatori si riscontra la presenza di *international administrative bodies*, la cui missione consiste nell'assicurare il pieno rispetto delle disposizioni internazionali all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali, pur nella diversità dei meccanismi di funzionamento.

Data la complessità e l'articolazione di tali regimi regolatori, non è pensabile procedere in questa sede ad una indagine unitaria e omnicomprensiva di ciascuno, che tenga conto dei riflessi e delle incidenze di ognuno di essi sulle autorità pubbliche. Di conseguenza, si è scelto di esaminare un particolare trattato organizzato, interessante per il diritto amministrativo ed emblematico perché, più di ogni altro, incarna i caratteri che sono stati individuati, nel primo capitolo, come peculiari del diritto extrastatale.

rigorosi, adottati dalle amministrazioni domestiche, incidano su commerci ad elevato impatto economico. Le norme cui rinvia l'*SPS Agreement* sono *guidelines e recommendations*, prodotte dalla *Codex Alimentarius Commission*. Sul tema, S.A. SHAPIRO, *International Trade Agreements, Regulatory Protection and Public Accountability*, in *Global Administrative Law Symposium*, in *Administrative Law Review*, 54, 2002, 438 ss.; J.M. WAGNER, *The Wto's Interpretation of the SPS Agreement Has Undermined the Right of Governments to Establish Appropriate Levels of Protection Against Risk*, in *Law & Policy in International Business*, 31, 2000, 855 ss. Sul bilanciamento tra il valore della salute e le esigenze di uniformità e ragionevolezza, che devono ispirare l'"amministrazione del rischio", F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, in particolare 250 ss.

⁽¹⁰⁾ Anche la *World Heritage Convention* si avvantaggia di un sistema di monitoraggio, a carattere ultrastatale, coordinato dal *Committee*, allocato presso l'organizzazione Unesco, che è dotato di poteri di supervisione atti ad incentivare l'enforcement delle regole discendenti dalla partecipazione alla *World Heritage List*. In argomento, S. BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, cit., 69 ss.; sia consentito rinviare anche a M. MACCHIA, *La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*, in *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Bologna, 2010, 57 ss. Per uno sguardo complessivo sul sistema Unesco di protezione internazionale, si v. J.H. MERRYMAN, *International Art law: From Cultural Nationalism to a Common Cultural Heritage*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 15, 1983, 757 ss.; G. CARDUCCI, *La Convenzione Unesco*, in *Riv. dir. int.*, 2002, 53 ss.; H. CLEERE, *The World Heritage Convention 1972: Framework for a Global Study (Cultural Properties)*, Government of Canada, Department of the Secretary of State, 1993, Paris, ICOMOS; K.D. SUTER, *The Unesco World Heritage Convention*, in *Environmental Planning Law Review*, 1991, n. 1, 4 ss.; F. FRANCONI, *Thirty Years On: Is the World Heritage Convention Ready for the 21st Century?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 12, 2002, 13 ss.

Si tratta della Convenzione di Aarhus ⁽¹¹⁾, la quale assegna diritti procedurali, in materia ambientale, da vantare nei confronti delle amministrazioni. La Convenzione ha infatti ad oggetto obbligazioni che ricadono direttamente sulle autorità pubbliche, le cui funzioni consistono nella tutela dell'ambiente. Obbligazioni che a loro volta toccano il cuore della disciplina amministrativa, come l'accesso ai documenti e la partecipazione al procedimento. Oltre a ciò, la Convenzione si trova in una posizione di supremazia, si rivolge alle pubbliche amministrazioni, e soprattutto si avvale di una inedita corte oltre lo Stato, che opera per raggiungere il pieno adeguamento dell'attività amministrativa domestica alla regolazione extrastatale. Nel senso che è dotata di un sistema di verifica della *compliance*, cioè della piena e corretta esecuzione degli obblighi derivanti dalla regolazione ultrastatale, che trova la sua ragion d'essere nell'insufficienza o nell'inefficacia dei tradizionali meccanismi di soluzione delle controversie, affidati alle autorità giudiziarie nazionali ⁽¹²⁾.

Sotto questo profilo, un percorso analogo si riscontra nei trattati multilaterali nel settore della protezione dell'ambiente — *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs) ⁽¹³⁾ — i quali hanno potenziato i

⁽¹¹⁾ La Convenzione internazionale sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, stipulata ad Aarhus il 25 giugno 1998 (*Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters*) entrata in vigore il 30 ottobre 2001, pubblicata in *International Legal Materials*, 1998, 517. Il testo della Convenzione e tutti i materiali citati nelle note seguenti sono reperibili sul sito www.unece.org/env/pp/

⁽¹²⁾ Sul tema della *compliance* alle norme internazionali, per i profili introduttivi, si v. K. RAUSTIALA, A.M. SLAUGHTER, *International Law, International Relations and Compliance*, in *Handbook of International Relations*, a cura di W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons, London, 2002, 538 ss.; D. SHELTON (a cura di), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000. Ed anche C. JOERGES, *Compliance research in legal perspectives*, in *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance beyond the Nation-State*, a cura di M. Zürn, C. Joerges, Cambridge, 2005, 261.

⁽¹³⁾ I *Multilateral Environmental Agreements* non sono dei semplici trattati, ma dei veri e propri regimi internazionali supportati da un'attività di *law-making* a vari livelli; che si adattano e si espandono, implicando significativi scostamenti rispetto agli *standards* regolatori domestici, per mezzo dei *meeting* della *Conference of the Parties* (COP) e dei suoi organi sussidiari. In sintesi, « in these ongoing multilateral processes, it is more difficult for individual parties to determine agendas, to resist regime development, and to extricate themselves from regime dynamics », così in J. BRUNNÉE, *The United States and International Environmental Law: Living with an Elephant*, in

meccanismi di controllo e di incentivazione, rivolti ad indurre gli Stati ad aderire alle regole globali in ragione di un comune interesse ⁽¹⁴⁾. Sono meccanismi che spesso fanno affidamento sulla presenza di una corte extrastatale ⁽¹⁵⁾.

Tra questi, la *review of compliance* della Convenzione di Aarhus è la più innovativa ⁽¹⁶⁾. Essa merita attenzione, principalmente, perché consente a qualunque privato di domandare, ad un organo internazionale indipendente, la verifica della corretta applicazione della normativa globale da parte dell'autorità pubblica nazionale.

Dopo una breve esposizione delle caratteristiche della Convenzio-

European Journal of International Law, 2004, 637. Sul tema, si v. G. HANDL, *International « Lawmaking » by Conferences of the Parties and Other Politically Mandated Bodies*, in R. Wolfrum e V. Röben (a cura di), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, 2005, 135 ss.

⁽¹⁴⁾ Nell'ambito dei *Multilateral Environmental Agreements* sono stati istituiti i seguenti meccanismi di controllo. Nel 1990, in applicazione dell'art. 8 del *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, il *Meeting of the Parties* ha istituito una *Implementation Committee*. Nel 1997, pur in assenza di una specifica indicazione, l'*Executive Body* della *UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution* ha disposto la creazione di un *Committee*, al fine di assicurare il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione e dai Protocolli annessi. Nel 2001, sulla scorta degli altri esempi, è stata costituita una *Implementation Committee* nell'ambito dell'*UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (Espoo Convention). Sempre nel 2001, la settima sessione della *Conference of the Parties* del Protocollo di Kyoto ha previsto le basi per l'operatività di una procedura di *compliance*, secondo la previsione dell'art. 18 del Trattato. Nel 2002, sono state adottate due ulteriori *compliance procedure*: una dalla *Conference of the Parties* della *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and Their Disposal*; un'altra nell'ambito della *Convention on the Protection of the Alps*. Nel 2004, la medesima procedura è entrata in funzione per il *Cartagena Protocol on Biosafety*, in base all'art. 34. Ed altrettanti ancora sono in fase di attuazione: nell'ambito della *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade* (1998); della *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* (2001); della *International Maritime Organization*, secondo l'art. 11 del *London Protocol* (1996).

⁽¹⁵⁾ A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009.

⁽¹⁶⁾ La Convenzione internazionale sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, stipulata ad Aarhus il 25 giugno 1998 (*Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters*) entrata in vigore il 30 ottobre 2001, pubblicata in *International Legal Materials*, 1998, 517. Il testo della Convenzione e tutti i materiali citati nelle note seguenti sono reperibili sul sito www.unece.org/env/pp/

ne di Aarhus, si intende analizzare partitamente il funzionamento e la disciplina di questo sistema di *compliance review*, ricorrendo in via introduttiva ad un *case-study*. Se ne sottolineano le peculiarità, rilevando le analogie e le differenze rispetto ad alcuni procedimenti similari, che si ravvisano nell'ordinamento ultrastatale. Infine, si indagano le implicazioni sul comportamento dei poteri pubblici e l'emergente *accountability* dei governi. La natura e i caratteri di questo sistema di controllo sembrano dar vita ad un interessante esperimento: ai tradizionali rimedi domestici di soluzione delle controversie si affianca e si sovrappone una procedura ulteriore, volta ad assicurare la legittimità extrastatale dell'azione amministrativa nazionale, affidata ad uno speciale organo globale.

2. La tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di Aarhus

La tutela di *global goods*, come l'acqua, l'aria, il suolo e la natura, sembra attualmente affidata a due differenti macro-congegni internazionali: uno si rivolge agli Stati, tramite l'imposizione di obblighi legalmente vincolanti; un altro, invece, alla società civile, attraverso il riconoscimento di diritti. Il Protocollo di Kyoto, e il corrispettivo impegno a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, rientrano nel primo tipo. La Convenzione di Aarhus, e l'attribuzione ai privati di diritti procedurali, appartengono al secondo (17).

Consolidando così il principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro (18), per cui « environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level », la Convenzione, sottoscritta sotto l'egida della *United Nations Economic Commission for Europe* (UN/ECE) (19), armonizza qualità dell'ambien-

(17) Un ulteriore esempio di accordo basato su un simile approccio è il *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Espoo, Finlandia, 25 febbraio 1991, in *International Legal Materials*, 1991, 802.

(18) Anche nel vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (26 agosto - 4 settembre 2002) è stato rinnovato l'impegno a potenziare il coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi di interesse in materia ambientale. Sulla necessità di pianificare una strategia per la partecipazione ambientale, si v. *Department of the Environment, Transport and the Regions, Public Participation in Making Local Environmental Decisions — The Aarhus Convention Newcastle Workshop — Good Practice Handbook*, London, 2000.

(19) I paesi membri della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite — UNECE sono 55. Le aree geografiche interessate sono: Europa occidentale,

te e diritti della persona (20). La filosofia di tale congegno è chiara. Pur costituendo la protezione dell'ambiente una delle obbligazioni primarie di un buon governo, sono note sfere di sostanziale disinteresse. A queste si può porre rimedio assegnando ai cittadini, specialmente alle organizzazioni non governative (d'ora in avanti, NGOs), il compito di contribuire alla salvaguardia ambientale (21). Si domanda, così, ai privati di svolgere un ruolo di supplenza di quegli organismi che istituzionalmente avrebbero dovuto occuparsene, informandosi ovvero partecipando all'elaborazione di piani, programmi, politiche relative all'ambiente nella fase preliminare, in uno stadio in cui le operazioni sono ancora pendenti. Ovvero a valle, avverso le decisioni ormai assunte che comportano un impatto sull'ambiente, per il tramite della tutela giurisdizionale. Tale approccio procedurale riflette l'impostazione del diritto ambientale statunitense (22).

Dunque, la Convenzione di Aarhus è una norma internazionale che conferisce ai singoli una serie di diritti. Questi sono brevemente schematizzabili nei noti tre 'pilastri': a) il diritto di accesso alle informazioni, che interessa orizzontalmente l'attività di soggetti pubblici e privati; b) il diritto di partecipazione alle scelte in materia ambientale; c) il diritto alla *judicial review* (23). Parallelamente, le istituzioni hanno

Europa centro-orientale, Asia centrale, America del nord (sono membri anche gli Stati Uniti d'America e il Canada). Si tratta di un organismo nato nel 1947 per incoraggiare la cooperazione tra i paesi occidentali; una speciale sezione si occupa di ambiente e politiche sociali.

(20) La Convenzione « through its clear connection between environment and human rights, has extended the general recognition of NGOs as international legal persons in the field of international human rights law to the environment as well », così in S. STEC, *Aarhus Environmental Rights in Eastern Europe*, in *Yearbook of European Environmental Law*, 2005, 9. Sul processo di affermazione, nel campo ambientale, dei diritti umani, si v. L. MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus. Profili di diritto ambientale da Rio a Johannesburg*, Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo, a cura di E. Roza Acuña, Torino, 2004.

(21) Sul rafforzamento del ruolo delle NGOs nella regolazione ambientale e sull'*input* che proviene dai governi in tal senso, si v. S. CHARNOVITZ, *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, in *Michigan Journal of International Law*, 1997, 268.

(22) Nonostante ciò, gli Stati Uniti non hanno firmato la Convenzione. Sul punto, si v. J. BRUNNÉE, *The United States and International Environmental Law: Living with an Elephant*, cit., 628.

(23) La Convenzione di Aarhus, ratificata in Italia con la legge 16 marzo 2001 n. 108, disciplina la c.d. informazione ambientale e cioè l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, intenden-

anche il dovere di prendere in considerazione le osservazioni del cittadino, l'obbligo di rendere pubblica la decisione e di motivarla, il divieto di fare discriminazioni. Le autorità, inoltre, devono « assistere il pubblico » e « fornire consigli », al fine di una piena realizzazione degli accennati diritti. Tale obbligo di assistenza costituisce una traccia significativa di un modello di rapporto tra amministrazione e cittadino, ispirato alle più recenti conquiste dello Stato di diritto.

I diritti enunciati sono affidati ai classici meccanismi di un trattato internazionale, attualmente ratificato nei sistemi nazionali di trentanove paesi (24). L'adesione dell'Unione europea comporta anche una sovrapposizione degli strumenti normativi. È stato recepito il primo pilastro, sull'accesso alle informazioni, tramite la direttiva 2003/4/CE, ed il secondo, sulla partecipazione pubblica, mediante la direttiva 2003/35/

dosi come « pubblico » « una o più persone fisiche o morali e, conformemente alla legislazione o al costume del paese, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da queste persone » (art. 2). L'informazione ambientale è quella relativa a: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, b) i fattori ambientali e le relative attività e misure, c) lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni di vita umana, i luoghi culturali e le strutture.

L'art. 6 (Partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche) prevede, al comma secondo, che « quando viene avviato un processo decisionale che interessi l'ambiente, il pubblico interessato è informato in modo adeguato, efficace e a tempo debito, mediante un avviso al pubblico o individualmente, secondo i casi, all'inizio del processo ». Secondo l'art. 7 (Partecipazione del pubblico a quanto riguarda i piani, i programmi e le politiche relative all'ambiente), « ogni 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 ». Per l'art. 8 (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 ». Sulla partecipazione, in particolare, S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.

Sul rapporto tra l'accesso alla giustizia in materia ambientale, come garantito dalla Convenzione di Aarhus, e la legittimazione ad impugnare atti dell'Unione europea da parte di *environmental NGOs*, si v. F. DE LANGE, *Beyond Greenpeace, Courtesy of the Aarhus Convention*, in *Yearbook of European Environmental Law*, 3, 2003, 227.

(24) L'ultimo paese a depositare la ratifica, presso il Segretario Generale UN, è stata la Grecia il 27 gennaio 2006. In Italia, la Convenzione di Aarhus è stata ratificata con la l. 16 marzo 2001, n. 108.

CE. Non vi sono dubbi, dunque, sulla natura obbligatoria e vincolante delle previsioni della Convenzione, rafforzata per gli Stati membri dell'Unione dallo strumento normativo europeo (25).

Peculiare è, tuttavia, il contenuto. La disposizione internazionale si rivolge ai pubblici poteri e ai privati e, con l'intermediazione legislativa nazionale, fonda diritti procedurali a vantaggio dei cittadini, che riguardano non tanto *cosa* un governo può fare nel proprio territorio, ma *come* deve agire (26). Diritti che non sembrano poter essere attenuati da una normazione successiva, rispetto a quel minimo comune denominatore garantito dalla Convenzione (27). Diritti che si applicano in maniera uniforme in tutti gli Stati parti, dato che la Convenzione di Aarhus è piuttosto dettagliata e lascia uno spazio minimo alla discrezionalità del legislatore interno.

Tali diritti hanno innanzitutto carattere sostanziale, riguardando

(25) Come chiarito in Corte giust., 8 marzo 2011, n. 240, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, « la convenzione di Aarhus è stata sottoscritta dalla Comunità e poi approvata con la decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/Ce. Le relative disposizioni formano dunque parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione con la conseguenza che la Corte è competente a statuire in via pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'accordo suddetto ». Dello stesso tenore, Corte giust., 17 giugno 2010, in causa C-110/09, in cui si evidenzia che le disposizioni della Convenzione di Aarhus sono state recepite dalla direttiva n. 2001/42/CE. Per ricostruire il percorso dei rapporti tra Convenzione e diritto dell'Unione, B. GEBERS, *Proposte avanzate dalla Commissione europea per l'applicazione della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 189.

Un esempio di tale sovrapposizione può essere tratto dalla sentenza Cons. Stato, sez. VI, 14 settembre 2006, n. 5328, in cui si tratta del caso della Foce del Timavo, sito di importanza europea ospitante tipi di abitati naturali prioritari o specie prioritarie, per il quale valgono contestualmente le misure di salvaguardia dell'Unione europea, orientate al perseguimento delle finalità di conservazione, e le forme di partecipazione del pubblico alla procedura di valutazione dei lavori di dragaggio ed approfondimento dei fondali di un porto limitrofo in conformità alla convenzione di Aarhus.

(26) Sulla tradizione in base alla quale il diritto amministrativo è « eminentemente procedurale » e sulla necessità dunque di riguardare i nuovi rapporti fra i pubblici poteri dall'angolo visuale delle procedure, G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, cit., 25.

(27) Secondo il Doc. ECE/MP.PP/2005/13/Add.4, il *Compliance Committee* « recommends the Meeting of the Parties [...] to urge Parties to refrain from taking any measures which would reduce existing rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, even if such measures would not necessarily involve any breach of the Convention, and to recommend to Parties having already reduced existing rights to keep the matter closely under review ».

l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. A questo versante, inoltre, si aggiungono importanti previsioni sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, toccando temi come la legittimazione a ricorrere, l'ampiezza e l'effettività della tutela giudiziale, la tempestività delle procedure giurisdizionali, l'onerosità delle medesime e l'informazione offerta ai cittadini. Su questi temi, è affidato al legislatore nazionale il compito di determinare i presupposti concreti che possono essere richiesti per la loro operatività, ma ciò non esclude che sia necessario comunque assicurare uno *standard* minimo, al di sotto del quale l'attuazione della norma extrastatale è considerata inesatta ovvero incompleta ⁽²⁸⁾.

A tal proposito si può citare qualche esempio. Sul diritto di azione in giudizio i problemi maggiori si pongono rispetto alle organizzazioni non governative e sul punto la Corte di giustizia, intervenendo sul tema del corretto recepimento della direttiva 2003/35, ha affermato che le norme nazionali debbono in ogni caso « garantire l'obiettivo dell'ampio accesso alla giustizia e l'effetto utile delle disposizioni della direttiva », secondo cui coloro i quali vantino un "interesse sufficiente" per contestare un progetto debbono poter agire dinanzi al giudice competente ⁽²⁹⁾. Né la limitazione alla possibilità di ricorso può essere giustificata dall'ampia possibilità di partecipazione in fase di elaborazione della decisione di approvazione del progetto. In altre parole,

⁽²⁸⁾ J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 27.

⁽²⁹⁾ In Corte giust., 15 ottobre 2009, in causa C-263/08, il caso riguarda il diritto di tutela giudiziale di un'organizzazione non governativa di carattere locale, posto dalla Corte di cassazione svedese, in relazione ad una procedura di VIA per il progetto di costruzione nel Comune di Stoccolma di un tunnel per l'interramento di cavi elettrici destinati a sostituire linee aeree ad alta tensione. Sul punto si precisa che una legge nazionale può imporre che abbiano legittimazione a ricorrere solo le associazioni con oggetto sociale riguardante la protezione della natura e dell'ambiente, ovvero solo quelle che abbiano un numero minimo di aderenti, purché queste previsioni siano tali da garantire pur sempre un ampio accesso alla giustizia, senza privare di tale diritto le associazioni ambientaliste locali.

Anche in ambito nazionale non sono ammessi atteggiamenti eccessivamente restrittivi sulla legittimazione delle associazioni di protezione ambientale, richiedendo come necessario il carattere nazionale ed il riconoscimento ministeriale. L'orientamento prevalente sembra riconoscere tale legittimazione anche ai gruppi associativi locali, purché siano presenti stabilmente e abbiano un'organizzazione congrua rispetto al fine che si intende tutelare, in tal senso Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 10 dicembre 2008, n. 1739; Tar Emilia Romagna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365.

possono essere imposti criteri di legittimazione al ricorso, purché essi non vengano fissati ad un livello tale da rendere disagevole la possibilità di accesso alla giustizia.

L'obiettivo di garantire l'ampio accesso alla giustizia deve essere anche il criterio guida per i giudici nazionali nel decidere le questioni processuali preliminari della legittimazione a ricorrere. In merito, la Corte ha chiarito che il parametro di giudizio, per valutare l'esatta e completa attuazione delle norme europee in termini di legittimazione a ricorrere dinanzi ai giudici nazionali, al fine di contestare la legittimità delle decisioni in materia ambientale, è quello di assicurare tutela giurisdizionale « ai soggetti che possono subire gli effetti delle decisioni » ⁽³⁰⁾. Sotto questo profilo, anche per ragioni di effettività della tutela di interessi particolarmente sensibili, come quello ambientale, nei casi dubbi l'interprete dovrebbe orientarsi per estendere la legittimazione a ricorrere e dunque la possibilità di ottenere una tutela giurisdizionale di carattere effettivo ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Corte giust., 16 luglio 2009, in causa C-427/07, *Comm. c. Rep. Irlanda*, che attiene ad un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione contro l'Irlanda per verificare l'attuazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, in base al quale la stessa è risultata inadempiente per non aver consentito « l'accesso alla giustizia ambientale con procedure di ricorso giurisdizionale a costi non eccessivamente onerosi ». In proposito, M. CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 114 ss.

In tema di legittimazione e di interesse a ricorrere, l'orientamento della giurisprudenza italiana risulta poco coerente con il principio dell'ampio accesso alla giustizia ambientale. Non basta la semplice dimostrazione della *vicinitas* rispetto all'area interessata dal progetto sottoposto alla decisione ambientale, ma serve la dimostrazione di un sicuro e concreto pregiudizio derivante dalla decisione. Si v. Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1725; Id., sez. VI, 19 ottobre 2007, n. 5453 sui provvedimenti autorizzatori di una discarica di rifiuti.

⁽³¹⁾ Secondo quanto stabilito da Corte giust., 12 maggio 2011, in causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, « nei limiti assegnati dall'art. 10 bis della direttiva 85/337, spetta agli Stati membri stabilire quali siano i diritti la cui violazione può dar luogo a un ricorso in materia d'ambiente; nel procedere a tale determinazione essi non possono tuttavia privare le associazioni ambientaliste, rispondenti ai requisiti di cui all'art. 1, n. 2, della direttiva, della possibilità di svolgere il ruolo loro riconosciuto tanto dalla direttiva 85/337 quanto dalla Convenzione di Aarhus ». In particolare, « l'art. 10 bis della direttiva 85/337 osta ad una normativa che non riconosca ad un'organizzazione non governativa, che opera per la protezione dell'ambiente, prevista all'art. 1, n. 2, la possibilità di far valere in giudizio, nell'ambito di un ricorso promosso contro una decisione di autorizzazione di progetti "che possono

Lo *standard* a cui si fa riferimento riguarda anche l'ampiezza e l'effettività del sindacato giudiziale sulle decisioni in materia ambientale, nel senso che non ci si può limitare ai profili procedurali del provvedimento, ma si deve poter contestare la legittimità sostanziale della decisione. Sempre a questo proposito, è rilevante il problema dell'effettività della tutela, nei casi in cui, pur in presenza di una violazione della normativa in materia ambientale, il giudice amministrativo ha affermato che l'avanzato stato di realizzazione dell'opera impedisce, in base agli artt. 2058 e 2933 c.c., l'adozione di una pronuncia di annullamento con effetti demolitori. In sostanza, nei casi in cui l'avanzamento dei lavori impedisce la reversibilità della decisione, il giudice, pur pervenendo ad un accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati, non ha annullato ossia eliminato dal mondo giuridico la decisione sottoposta al suo esame⁽³²⁾.

Ad ogni modo, non è un compito facile garantire che le pubbliche autorità, nella prassi amministrativa o in sede di interpretazione dei requisiti previsti a livello extrastatale, si conformino alla lettera e allo spirito della Convenzione. Come accennato, la verifica è affidata ai giudici domestici e, nel caso di specie, anche alla Corte di giustizia, che può essere investita sia con ricorso diretto, per l'attività compiuta dalle istituzioni europee, sia con rinvio pregiudiziale, per quella compiuta dagli organi nazionali⁽³³⁾. Eppure, al fine di garantire l'effettività della

avere un impatto ambientale importante", ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 85/337, la violazione di una norma derivante dal diritto dell'Unione ed avente l'obiettivo della tutela dell'ambiente, per il fatto che tale disposizione protegge esclusivamente gli interessi della collettività e non quelli dei singoli ».

Sul punto, si v. anche Tar Puglia, sez. II, 29 dicembre 2008, n. 3758; Id., Lecce, sez. I, 5 febbraio 2008, n. 358. Sotto questo profilo, non sembra ammissibile che la giurisprudenza limiti l'accesso alla giustizia delle associazioni alle sole decisioni ambientali in senso stretto, senza includere i provvedimenti in materia di edilizia o urbanistica, che sono poi nella visione europeista le cause in materia ambientale sottoposte più frequentemente al vaglio dei giudici, sulla scorta della motivazione che in quest'ultima ipotesi la posizione delle associazioni è differenziata, ma non qualificata. Tutto ciò salvo che si tratti di aree sulle quali sono posti vincoli di tipo paesaggistico-ambientale. Sul punto, Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 30 aprile 2009, n. 378; Tar Lazio, sez. I, 1 aprile 2009, n. 3481; Tar Emilia Romagna, Parma, 3 giugno 2008, n. 304; Tar Toscana, sez. I, 23 giugno 2008, n. 1651.

⁽³²⁾ Su questa linea, Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849.

⁽³³⁾ Ciò rivela la complessità di relazioni che, in senso verticale, possono instaurarsi tra livello globale, europeo e nazionale, come già dimostrato da S. CASSESE, *Legal Imperialism and "Raison d'Etat" in the Global Administrative Law*, cit.

norma extrastatale, è determinante che sia assicurato agli interessati un rimedio ulteriore.

3. (Segue) *Il caso della National Atomic Company della Republic of Kazakhstan*

Di certo, i profili indagati rappresentano questioni non puramente teoriche, né astratte. A dimostrazione di ciò, si consideri un caso concreto, riguardante la tutela del diritto di accesso alle informazioni ambientali. Nella sua apparente contraddittorietà, tale caso mette in evidenza un dato nuovo del sistema internazionale: i cittadini dispongono di mezzi per domandare ai governi di rendere conto del rispetto delle obbligazioni che essi hanno assunto a livello internazionale⁽³⁴⁾. L'adozione di questi strumenti, tesi ad assicurare la *compliance* dei poteri pubblici, è un fenomeno sempre più diffuso nell'ambito delle organizzazioni internazionali, siano esse a carattere regionale o universale. Infatti, è proprio dall'osservanza di queste disposizioni che può essere valutata l'effettività di un accordo internazionale.

Nel 2002, la Green Salvation — NGO che opera in materia ambientale — si vede negare l'accesso ad uno studio di fattibilità (*feasibility study*), commissionato dalla National Atomic Company (Kazatomprom) della Republic of Kazakhstan, in base al quale il Presidente di tale società intende proporre, all'attenzione del Parlamento, l'adozione di un atto legislativo che consenta l'importazione e lo smaltimento di rifiuti radioattivi stranieri sul territorio nazionale. A seguito di ulteriori tentativi, risultati vani, la NGO decide di portare la controversia dinanzi all'autorità giudiziaria e percorre diversi gradi di giudizio, all'esito dei quali non le è riconosciuto titolo ed interesse sufficiente ad ottenere quanto richiesto.

Della questione viene investito con una « communication »⁽³⁵⁾,

⁽³⁴⁾ La dimostrazione di queste nuove relazioni nel sistema internazionale sono riassumibili nell'espressione: "How can you oppose your own government? Shame on you!", rivolta da un funzionario nazionale dell'*Espoo Convention's Implementation Committee* ad un membro di una NGO. Si tratta di un episodio raccolto da S. KRAVCHENKO, *Strengthening Implementation of MEAS: The Innovative Aarhus Compliance Mechanism*, in *Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, 9-15 aprile 2005, Marocco, 257.

⁽³⁵⁾ *Communication* ACCC/C/2004/01 della NGO Green Salvation (Kazakhstan).

inviata dalla stessa NGO, il *Compliance Committee*, organo sussidiario del *Meeting of the Parties* (d'ora in avanti, MOP) della Convenzione di Aarhus. Il Comitato è chiamato, in ultima istanza, a decidere se una società privata — la National Atomic Company — che adempie a funzioni pubbliche, sotto controllo pubblico, ed è di intera proprietà dello Stato, ricada nella definizione di « public authority », contenuta nell'art. 2, par. 2, della Convenzione ⁽³⁶⁾; ovvero, se l'accesso alle informazioni ambientali debba essere consentito anche quando esse non riguardino procedimenti di aggiudicazione in corso, ma solo proposte o atti introduttivi; in sostanza, se una NGO abbia diritto ad ottenere tali informazioni.

Stabilita l'ammissibilità dell'istanza ⁽³⁷⁾, il *Committee*, nelle *Findings and Recommendations*, afferma che l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni ambientali vale anche per le società private che esercitano funzioni amministrative — ed agiscono sotto controllo di autorità pubbliche — e che tali soggetti sono vincolati a provvedere alle richieste di accesso, anche qualora queste non siano supportate da una scrupolosa motivazione. Inoltre, come previsto dalla Convenzione di Aarhus, il rimedio giurisdizionale, avverso il diniego di informazioni, deve essere rapido; mentre, nel caso concreto, la reiterazione di ricorsi contro la decisione della autorità domestica dimostra l'assenza di sufficiente chiarezza su quale sia l'autorità investita della giurisdizione.

Perciò, non avendo assicurato l'accesso, né garantito una procedura veloce e una adeguata legittimazione ad agire, il Kazakhstan è considerato in violazione delle prescrizioni della Convenzione. In conclusione, il Comitato raccomanda al MOP di sollecitare il governo del Kazakhstan a formulare una strategia, « including a time schedule », per adeguare la pratica amministrativa alle previsioni della Convenzione. A questa misura si aggiungono ulteriori raccomandazioni, che consistono nell'invito a svolgere corsi di formazione e aggiornamento degli organi giudiziari e di tutti i pubblici ufficiali coinvolti in

⁽³⁶⁾ Secondo l'art. 2, para. 2, «Public authority means: a) Government at national, regional and other level; b) Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment; c) Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above; [...]».

⁽³⁷⁾ Fourth Meeting Compliance Committee, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2004/4, para. 18.

tematiche ambientali ⁽³⁸⁾. Il MOP recepisce quanto indicato dal *Compliance Committee* con la Decision II/5a ⁽³⁹⁾. Successivamente — nel marzo 2006 — il Ministro dell'ambiente del Kazakhstan, adeguandosi alla raccomandazione, invia al *Compliance Committee* il *draft* del piano di attuazione relativo alle misure intimate nella suddetta decisione del MOP ⁽⁴⁰⁾.

Nel caso descritto, un governo nazionale è chiamato a rispondere, di fronte ad un organo globale, della conformità della propria attività amministrativa, rispetto ad obblighi assunti in sede internazionale. Ciò avviene tramite una procedura di *compliance*, contemplata da un trattato internazionale, che può essere avviata su iniziativa di un privato.

Tale sistema di controllo coinvolge diversi soggetti a livello globale: gli Stati e i privati, che possono sollevare questioni di *non-compliance*; il *Committee*, che è investito delle questioni nella fase ascendente, chiamato a valutare la conformità delle condotte domestiche alla norma internazionale; il MOP, a cui spetta la decisione finale in ordine agli accertamenti del *Committee*; e nuovamente il *Committee*, che nella fase discendente deve verificare il piano nazionale di attuazione, « for transposing the Convention's provisions into national law and developing practical mechanism and implementing legislation that sets out clear procedures for their implementation » ⁽⁴¹⁾.

Diversi sono gli interrogativi che un tale meccanismo pone. Quali sono i criteri che informano questa procedura di controllo? Vi possono essere rischi di sovrapposizione con altri rimedi di soluzione delle controversie? Tale procedura è in grado di imporre, all'autorità nazionale, il rispetto della norma internazionale? Le decisioni del *Committee*, pur non essendo formalmente vincolanti, lo sono nella sostanza? In ultimo, contribuisce questo sistema ad accrescere l'*accountability* dei governi nazionali?

⁽³⁸⁾ Report on the Seventh Meeting, Compliance Committee, *Findings and Recommendations*, 11 marzo 2005, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1.

⁽³⁹⁾ Report of the Second Meeting of the Parties, Decision II/5a, *Compliance by Kazakhstan with its obligations under the Aarhus Convention*, 13 giugno 2005, Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.7.

⁽⁴⁰⁾ L'informazione è contenuta nei commenti, inviati dal Governo del Kazakhstan, al *Draft Findings and Recommendation* relativo ad una diversa comunicazione, la ACCC/C/2004/06, sempre riguardante il Kazakhstan.

⁽⁴¹⁾ Doc. ECE/MP.PP/2005/13/Add.3.

4. *Il sindacato sull'azione amministrativa contraria alla Convenzione di Aarhus*

Lo *status* delle norme della Convenzione di Aarhus consente che queste possano essere impiegate per contestare la legittimità di atti amministrativi o normativi di derivazione statale. A prescindere dal monismo o dualismo degli ordinamenti, che può rappresentare (a tratti) una sorta di scelta *a priori*, tali norme possono essere sempre invocate in giudizio dai privati ricorrenti, sia nella sede nazionale sia, ovviamente, in ambito ultrastatale.

L'incompatibilità degli atti con la Convenzione può essere accertata dal giudice interno oppure con decisione del *Compliance Committee*. In questa seconda ipotesi, il sistema consente una verifica dell'azione amministrativa ad un piano extrastatale. Generalmente l'organo di controllo extrastatale interviene una volta che i giudici nazionali si sono pronunciati o hanno negato giustizia in senso conforme allo spirito della Convenzione. Ma può accadere anche che il percorso sia circolare, nel senso che l'effetto prodotto dall'intervento ultrastatale sia quello di riaprire la controversia a livello nazionale, permettendo in questo modo al giudice interno di pronunciarsi di nuovo sulla questione.

4.1. *Il giudice amministrativo nazionale*

Tradizionalmente, quando le norme extrastatali presentano una natura obbligatoria e vincolante, il compito di verificare che i soggetti pubblici si accordino a tali requisiti è affidato all'autorità giudiziaria nazionale. Ciò nonostante, a questo rimedio non consegue sempre l'effettività della norma stessa. Eppure, in più occasioni, il giudice amministrativo si è occupato di valutare l'azione di una pubblica autorità, prendendo quale parametro di riferimento la Convenzione di Aarhus, in particolare allorché si trattasse di decidere ricorsi contro provvedimenti che incidono sull'assetto urbanistico o su beni a fruizione collettiva come quello dell'ambiente e della salute ⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ Si veda, in particolare, per menzionare solo la giurisprudenza più recente: Tar Lombardia, Brescia sez. I, 18 aprile 2011, n. 578; Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 2011, n. 3848; Cons. Stato, sez. VI, 5 agosto 2011, n. 4693, riguardante il procedimento autorizzatorio avente ad oggetto la costruzione e l'esercizio di un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale nel Comune di Porto Empedocle; Tar Sicilia, sez. I, 23

È il giudice nazionale, innanzitutto, a riconoscere l'effetto diretto alle norme convenzionali, il che produce la conseguenza di rendere più incisivo il riconoscimento dei diritti ai privati. Essa si ha quando i giudici nazionali possono pronunciarsi sull'eventuale incompatibilità di atti interni con le norme ultrastatali, che costituiscono il parametro della loro legittimità. Tale efficacia diretta è riconosciuta espressamente dalla nostra giurisprudenza ⁽⁴³⁾.

Non si dubita, a tale riguardo, che spetta agli Stati decidere se tali disposizioni extrastatali esplichino o meno un effetto diretto. Viceversa, è altrettanto vero che, specialmente negli ultimi anni, le organizzazioni internazionali tendono a percorrere una strada diversa, che non si appunta sulle modalità di ingresso delle proprie norme nei singoli ordinamenti nazionali. La prospettiva da cui muovono verte, invero, sul fatto che le disposizioni siano effettivamente rispettate dai governi e che le attività degli Stati non siano in contrasto con la Convenzione. Insomma, si rinuncia a perseguire il riconoscimento dell'effetto diretto, per mirare a tutelare in modo diretto i privati delle posizioni giuridiche soggettive loro riconosciute dalla disposizione extrastatale. Ci si riferi-

marzo 2011, n. 546; Tar Lombardia, sez. II, 17 febbraio 2011, n. 481; Tar Lombardia, sez. II, 8 febbraio 2011, n. 383; Tar Lazio, Roma, sez. II *bis*, 18 maggio 2007, n. 4638; Tar Lazio, Roma, sez. III, 8 agosto 2006, n. 7098; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917.

Il richiamo alla Convenzione di Aarhus può anche esorbitare dai temi classici dell'accesso, della partecipazione e della tutela. Ad esempio, sull'insediamento del Consiglio nazionale dell'ambiente, con riferimento al dovere che impone al Ministero dell'ambiente di « promuovere e curare l'adempimento di convenzioni internazionali, direttive e regolamenti comunitari concernenti l'ambiente », Cons. Stato, sez. VI, 18 dicembre 2007, n. 6547.

⁽⁴³⁾ Sul punto, Tar Toscana, Firenze, sez. II, 30 luglio 2008, n. 1869, in cui con riferimento agli articoli della Convenzione di Aarhus si dichiara che essi contengono « disposizioni immediatamente precettive ».

Sull'efficacia diretta nel diritto dell'Unione europea, si v. Corte giust., 8 marzo 2011, n. 240, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, in *Foro amm. CdS*, 2011, 736, in cui si chiarisce che « ai fini di stabilire l'efficacia diretta delle disposizioni contenute nella convenzione di Aarhus, la Corte deve tuttavia distinguere gli obblighi assunti dall'Unione da quelli che restano a carico esclusivo degli Stati membri. Inoltre, qualora nel settore cui si riferisce l'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus l'Unione non abbia esercitato le sue competenze e adottato disposizioni per adempiere gli obblighi che ne derivano, spetterebbe ai giudici degli Stati determinare, sulla base del diritto nazionale, se un cittadino possa fondarsi direttamente sulle norme di tale accordo internazionale concernenti detto settore o magari se i giudici medesimi debbano darvi attuazione d'ufficio ».

sce alla procedura di *compliance*, chiaramente improntata ad un *legalistic approach*.

Data anche l'ampiezza delle disposizioni convenzionali, mentre alcune pronunce del giudice nazionale si occupano dei profili di carattere processuale, come ad esempio la legittimazione a ricorrere⁽⁴⁴⁾, altre si attestano differentemente sugli aspetti di carattere sostanziale. Come, in particolare, il diritto di accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio, il quale in ragione delle previsioni della Convenzione di Aarhus, non è sottoposto al filtro soggettivo, potendo essere esercitato da chiunque, « senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante »⁽⁴⁵⁾.

Sotto questo profilo, gli istituti da applicare nella controversia sono

⁽⁴⁴⁾ Sulla considerazione che la previsione della Convenzione di Aarhus non trasforma l'azione innanzi al giudice amministrativo in una azione popolare che può essere esercitata dal *quisque de populo*, poiché essa, al contrario, richiede pur sempre l'esistenza sia della legittimazione al ricorso, da intendersi come titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività indifferenziata, sia di un interesse al ricorso, da ricondursi all'utilità, anche strumentale, che dall'accoglimento del ricorso può comunque derivare, si v. Tar Toscana, sez. II, 22 marzo 2011, n. 476.

⁽⁴⁵⁾ Tar Campania, sez. V, 12 gennaio 2010, n. 68.

È tradizionalmente richiamata anche dalla giurisprudenza la definizione di "informazione ambientale", secondo l'art. 2 della Convenzione di Aarhus. Il testo convenzionale fornisce infatti una definizione per cui vi si deve intendere: « qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3) ».

quelli conformati dalla Convenzione di Aarhus. Come la definizione di "informazione ambientale", che deve essere tratta dall'art. 2 del testo convenzionale⁽⁴⁶⁾.

In questo quadro, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo, in conformità dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dalla Convenzione di Aarhus⁽⁴⁷⁾.

Nel nostro ordinamento, il giudice nazionale non ha avuto difficoltà ad invalidare l'esito dell'azione amministrativa al ricorrere di una violazione del parametro convenzionale, dato che lo stesso è stato peraltro ratificato con la legge 16 marzo 2001 n. 108⁽⁴⁸⁾, ovvero a dichiarare l'illegittimità dell'inerzia tenuta dall'amministrazione a fron-

⁽⁴⁶⁾ Sui casi che rientrano o meno nella definizione di informazione ambientale e sono dunque soggetti ad obblighi di comunicazione a carico delle amministrazioni, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 8 ottobre 2009, n. 2286, in cui si ritiene non « soggetto all'obbligo di informazione, l'atto di intesa tra la Regione Puglia e il Comune di Taranto per la sperimentazione dell'avvio della raccolta differenziata dei rifiuti, considerato che l'art. 2 della ricordata Convenzione riguarda unicamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.), i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), e la salute e la sicurezza umana e che, perciò, non formano oggetto dell'informazione ambientale gli atti e i documenti relativi a fatti che non comportano un impatto ambientale ».

⁽⁴⁷⁾ Corte giust., 8 marzo 2011, n. 240, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, in cui si specifica che « spetta al giudice del rinvio valutare la possibilità di interpretare le norme processuali nazionali in modo tale da permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente (come il *Lesoochranárske zoskupenie*) di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione ».

⁽⁴⁸⁾ Tar Toscana, Firenze, sez. II, 30 luglio 2008, n. 1870 (modificata in appello da Cons. Stato, sez. VI, 1 febbraio 2010, n. 416), in cui si accoglie il ricorso ritenendo fondato il motivo del mancato rispetto della Convenzione di Aarhus. Difatti, si ritiene che « l'osservanza, in fase di VIA, di quanto prescritto dall'art. 6 della l. 349/1986 ai fini dell'informativa ambientale e della partecipazione del pubblico non sostituisce gli adempimenti imposti, con riferimento alle medesime finalità, dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 ».

Con la sentenza Tar Toscana, Firenze, sez. II, 30 luglio 2008, n. 1869, si dichiara l'illegittimità di un decreto di autorizzazione per la realizzazione e gestione di un terminale galleggiante di rigassificazione di gas naturale liquido. Tra i motivi di illegittimità, si accerta anche la violazione della Convenzione di Aarhus « per non avere le amministrazioni procedenti consentito alle popolazioni interessate dalla costruzione del rigassificatore di partecipare ai processi decisionali esprimendo il loro parere su scelte impicanti notevoli ricadute sulla salubrità dell'ambiente e sulla sicurezza del territorio ». Sotto questo profilo, infatti, l'art. 6 della Convenzione « stabilisce, con

te di una richiesta di accesso⁽⁴⁹⁾. E l'estensione dell'effetto invalidante non riguarda soltanto le disposizioni esplicite della Convenzione, ma anche « i principi che si desumono dal testo convenzionale »⁽⁵⁰⁾.

Nondimeno il giudice deve tener conto nell'esercizio della sua attività dell'interpretazione del *Compliance Committee*, nel senso che può essere invocata la Convenzione per contestare la legittimità di un atto amministrativo nazionale, a maggior ragione nell'ipotesi in cui vi è stato un giudizio di accertamento, realizzato per il tramite di una decisione dell'organo costituito per la verifica della conformità dell'attività statale alle norme ambientali.

Ciò può accadere in due ipotesi. La prima quando il giudice è chiamato a pronunciarsi nella stessa controversia. La seconda quando,

disposizione immediatamente precettiva, che ogni decisione relativa ad una serie di attività suscettibili di produrre effetti pregiudizievoli sull'ambiente e dettagliatamente elencate, fra cui quelle relative alle attività di gassificazione e liquefazione di gas, sia preceduta nella fase iniziale del processo decisionale da un'informazione adeguata, tempestiva ed efficace del pubblico interessato ».

Si v., ad esempio, la giurisprudenza sui presupposti per l'accesso alle informazioni ed ai documenti in materia ambientale, e, in particolare, sulla legittimazione attiva che va riconosciuta a chiunque ne faccia richiesta, fermo restando il divieto del sindacato ispettivo sulla generalità dell'attività svolta dall'amministrazione di settore, su cui Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9378; Id., sez. V, 22 dicembre 2008, n. 6494; Id., sez. VI, 8 maggio 2008, n. 2131; Id., sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 668.

⁽⁴⁹⁾ Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 6 febbraio 2009, n. 122, in cui si accoglie una richiesta di accesso agli atti sulla base delle nozioni di soggetti legittimati e di informazione ambientale contenute nella Convenzione di Aarhus. In particolare, si permette l'accesso agli elaborati progettuali per la realizzazione di un porto turistico, i quali « delineando le caratteristiche dell'opera da eseguire, concernono aspetti che coinvolgono in modo diretto la tutela dell'ambiente, consentendo di prendere contezza dell'impatto che l'opera stessa è destinata a sortire sull'ecosistema ». In argomento, si v. anche Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 12 marzo 2009, n. 112.

Sul diritto d'accesso ai progetti presentati nella procedura iniziale della finanza di progetto che riguardano la realizzazione di un'opera, assicurato grazie al richiamo della Convenzione di Aarhus, Tar Liguria, Genova, sez. I, 18 ottobre 2006, n. 1236. In quest'ultima, si specifica che « l'accesso agli atti concernenti opere incidenti sull'assetto del territorio deve essere assicurato nella fase in cui sono adottati i progetti (preliminari), anche alla luce della salvaguardia del sintetico contraddittorio fra i soggetti che hanno presentato osservazioni ed il committente o proponente dell'opera garantito ex l. 16 marzo 2001 n. 108 che ratifica la convenzione di Aarhus ».

⁽⁵⁰⁾ Come chiarito in Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1197, « i provvedimenti impugnati dovrebbero ritenersi illegittimi per violazione dell'art. 7 l. n. 241/1990, dell'art. 97 Cost. e dei principi della Convenzione di Aarhus ratificata con l. 16 marzo 2001 n.108 ». Sul punto, si v. anche Tar Lazio, sez. I, 28 maggio 2010, n. 13867; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1196.

in una diversa controversia, il giudice interno, tenuto ad un'operazione ermeneutica sulla norma convenzionale, segua i criteri in base ai quali l'organo ultrastatale aveva operato tale valutazione nei confronti della medesima norma.

4.2. *Il Compliance Committee di Aarhus*

I caratteri della *review of compliance* nella Convenzione di Aarhus presentano aspetti particolarmente interessanti, se letti in modo combinato alle previsioni di questa convenzione internazionale, in cui non si impongono obblighi tra Stati, bensì diritti procedurali che essi sono tenuti ad assicurare ai privati⁽⁵¹⁾. Essendovi in campo gli interessi di tre soggetti — gli organi internazionali, nazionali e i privati — occorre considerare le conseguenze, in termini di *accountability*, che presenta il meccanismo considerato, per cui un cittadino può pretendere, contro il proprio Stato, il rispetto di un diritto amministrativo globale, che assicura diritti di informazione, partecipazione e *judicial review*⁽⁵²⁾.

Il *Compliance Committee*, organo ausiliario del MOP, è stato istituito in forza della previsione dell'art. 15, Convenzione di Aarhus. Tale norma dispone che il MOP ha facoltà di avviare, « per consenso », un meccanismo che presenti una « non-confrontational, non-judicial and consultative nature for reviewing compliance with the provisions of this Convention ». Nel delinearne ulteriormente il carattere, a ciò aggiunge che sarà previsto un adeguato coinvolgimento dei cittadini interessati, che « may include the option of considering communica-

⁽⁵¹⁾ Al riguardo, si v. R.W. GRANT, R.O. KEOHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 2005, 29 ss.

⁽⁵²⁾ Viceversa, la questione dell'*accountability* può riguardare anche il *Compliance Committee*: nei confronti di chi sono *accountable* i membri di quest'organo? Pur non essendo questo punto oggetto del presente lavoro, tale interrogativo merita attenzione, anche per la presenza di quegli aspetti, già evidenziati, che ne mettono in luce la natura ibrida. Difatti, le garanzie di indipendenza, lo stretto legame con le NGOs e l'ampia discrezionalità nel considerare qualunque questione sollevata da privati, al contrario, possono comportare il rischio di un uso distorto di questo meccanismo. A tal fine, vengono in soccorso alcune tecniche, già evidenziate nell'analisi, volte a riequilibrare tale tendenza: a) la trasparenza nell'esercizio dell'attività; b) la partecipazione dei soggetti coinvolti; c) i rimedi tipici per risolvere i conflitti di interessi (Doc. ECE/MP.PP/C.1/2003/2, par. 22, « 'Normal principles' of conflict of interest apply for the Committee »); d) l'intermediazione del MOP, arbitro finale della decisione.

tions from members of the public on matters related to this Convention »⁽⁵³⁾.

La *review of compliance*, così come disegnata dalla Decision I/7⁽⁵⁴⁾, intende dare attuazione a queste linee e, per alcuni versi, rafforza il ruolo dei privati e delle organizzazioni non statali. Di seguito, si analizzeranno la struttura e le funzioni della *procedure compliance*, nonché la natura giuridica delle decisioni, prestando particolare attenzione al ruolo svolto dal *Compliance Committee* e alla posizione dei privati. Peraltro, si consideri che tale sistema è divenuto operativo solo in tempi recentissimi e, di conseguenza, è tuttora in fase di sperimentazione.

Quanto alla struttura, il *Committee* è composto di nove membri⁽⁵⁵⁾ — al momento dell'istituzione erano otto — che operano in modo indipendente ed imparziale⁽⁵⁶⁾, scelti sulla base di specifiche competenze in materia ambientale, di tipo giuridico e non, tenendo in considerazione la provenienza geografica. I componenti sono eletti « by consensus or, failing consensus, by secret ballot » dal MOP. Ma, al pari degli Stati parti (e dei firmatari, ossia i paesi che non hanno ratificato in ambito nazionale il trattato), le NGOs che promuovono la protezione ambientale e che siano state ammesse a partecipare alle attività del MOP, in qualità di osservatori, hanno facoltà di nominare i candidati, eleggibili dallo stesso MOP⁽⁵⁷⁾. Già da questi due elementi, l'autono-

⁽⁵³⁾ Sulla base dell'art. 15 della Convenzione di Aarhus, *Review of Compliance*. Il sistema di *review of compliance* non è sostitutivo, bensì alternativo rispetto al *settlement of disputes*, che, riguardo ai conflitti tra due o più Stati in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione, dispone la rimessione della causa dinanzi alla *International Court of Justice* ovvero ad un *panel* arbitrale. Nel Report of the First Meeting of the Parties, 17 December 2002, Doc. ECE/MP.PP/2, para. 47, si specifica che « [t]he Meeting adopted the decision I/7 on the review of compliance by acclamation ».

⁽⁵⁴⁾ Report of the First Meeting of the Parties, Addendum, Decision I/7, *Review of Compliance*, 21-23 ottobre 2002, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8.

⁽⁵⁵⁾ Report of the Second Meeting of the Parties, Decision II/5, *General Issues of Compliance*, para. 12, Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.6.

⁽⁵⁶⁾ Secondo quanto previsto dalla Decision I/7, para. 11, « (e)very member serving on the Committee shall, before taking up his or her duties, make a solemn declaration in a meeting of the Committee that he or she will perform his or her functions impartially and conscientiously ».

⁽⁵⁷⁾ Si noti che « [...] the right of NGOs to nominate candidates is already significant [...] two of the present members of the Committee were in fact nominated by NGOs », così in J. WATES, *NGOs and the Aarhus Convention*, in T. Treves, M.

mia rispetto a pressioni governative e il rilevante ruolo svolto dalle NGOs con specifico riferimento alla formazione del *Committee*, è evidente come si sia voluto confidare sui caratteri di equilibrio e di neutralità di quest'organo nell'adempimento della funzione di *review of compliance*.

Il *Compliance Committee* si riunisce più volte l'anno e ai meeting partecipano, in qualità di osservatori, anche le NGOs⁽⁵⁸⁾. Le sue funzioni possono distinguersi in procedure di monitoraggio ovvero di *reviewing compliance*. Le prime consistono sostanzialmente nell'esaminare i rapporti periodici inviati dagli Stati parti, da cui sono tratte utili informazioni per tracciare un quadro delle situazioni dei singoli paesi⁽⁵⁹⁾. Le seconde sono attivabili sulla base di una istanza, che prende il nome di *submission, referral* o *communication*, a seconda del soggetto proponente — Stati membri, Segretariato o cittadini — e consiste nell'esaminare questioni di conformità rispetto alle previsioni della Convenzione di Aarhus. L'istanza deve essere redatta in forma scritta, può essere inviata anche in formato elettronico, e deve essere supportata dalla necessaria documentazione e corredata da prove. Non sono previsti termini di decadenza entro i quali la richiesta deve essere inoltrata.

Soffermandosi in particolare sulla procedura di *reviewing compliance*, è facile registrare come la facoltà di sollevare questioni di « non-compliance [...] by one or more members of the public » amplia notevolmente le potenzialità di esercizio di tale meccanismo. Deve essere notato, inoltre, che la disposizione non specifica alcun requisito di cittadinanza, quale presupposto per intraprendere la procedura,

Frigessi di Rattalma, A. Tanzi, A. Fodella, C. Pitea, C. Ragni (a cura di), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005, 183.

⁽⁵⁸⁾ Report of the Compliance Committee, 11 marzo 2005, Doc. ECE/MP.PP/2005/13, para. 3.

⁽⁵⁹⁾ Il *Compliance Committee* sovrintende all'esame dei rapporti nazionali e dei rapporti di sintesi inviati dal Segretariato. I rapporti devono essere compilati secondo il principio di trasparenza, coinvolgendo i cittadini nel processo di redazione; devono essere completi ed inoltrati nei termini previsti, secondo quanto stabilito nella Decision I/8 *on reporting requirements*, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.9, e nella Decision II/10, Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.14. Altra possibile risorsa di informazione sono gli *shadow reports*, preparati da NGOs, secondo una pratica già nota nel campo dei diritti umani, ed inviati al Segretariato. È dubbio se quest'ultimo possa utilizzare tali informazioni nel predisporre i rapporti di sintesi. Sul punto, si v. *The Role and Tasks of the Compliance Committee in relation to the Reporting Regime under the Convention*, Note del Segretariato, 20 gennaio 2004.

sicché i privati o le NGOs che presentano istanza possono essere residenti anche in paesi terzi rispetto a quello nei cui confronti si apre il procedimento ⁽⁶⁰⁾.

A fronte della ampia garanzia di accesso per i privati, sono nondimeno previste alcune condizioni di ammissibilità della istanza. Se la « communication » è anonima, o rappresenta un abuso di tale facoltà, o è manifestamente irragionevole, ovvero è incompatibile con le previsioni della Convenzione, il *Committee* la dichiara inammissibile tramite la « preliminary determination ». Parallelamente, il *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 » ⁽⁶¹⁾. La formulazione di tale regola è ambigua. In particolare, non è chiaro se le « communications » siano ricevibili, nei casi in cui non siano state esperite tutte le vie di ricorso interno, né è ovvio il richiamo a misure di compensazione, considerato che la descritta *review of compliance* non mira a reintegrare lo *status quo ante*.

È certo, tuttavia, che il *Committee* ha interpretato tale previsione in senso ampio, come regola che non preclude l'esame di fattispecie non definite in ambito interno ⁽⁶²⁾. Ciò implica un rischio di sovrapposizione di pronunce, provenienti da soggetti nazionali, europei o ultranazionali, cui possono conseguire decisioni divergenti ovvero condizionate l'una all'altra. Non vi è, d'altronde, nemmeno una interdizione ad

⁽⁶⁰⁾ Difatti, nella procedura avviata dalla comunicazione ACCC/C/2004/05, una NGO della Repubblica di Moldavia domanda la revisione del regolamento sulle associazioni pubbliche, approvato dalla Repubblica del Turkmenistan nel novembre 2003, in cui, attraverso un nuovo regime di registrazione delle organizzazioni non governative, si circoscrive l'operatività di quelle che operano in materia ambientale e se ne impedisce l'esercizio dei diritti qualora manchino degli attributi della cittadinanza, della nazionalità o del domicilio.

⁽⁶¹⁾ Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, para. 21.

⁽⁶²⁾ Non sussisterebbe, in sostanza, alcun impedimento a considerare casi in cui i rimedi giurisdizionali interni non siano esauriti; per di più, « the fact that a domestic remedy, even one which is not unreasonably prolonged or does provide an effective or sufficient means of redress, was available and was not used in the case does not in itself preclude the Committee from considering the communication », così in Doc. ECE/MP.PP/2005/13, para. 15. Tuttavia, la procedura di *compliance* non può essere utilizzata al solo scopo di riesaminare cause ambientali che non hanno avuto un esito positivo dinanzi alla giurisprudenza domestica, così nella *Preliminary Determination on Admissibility of Communication concerning Waste Disposal Sites in Poland* (ACCC/C/2004/07).

esaminare istanze identiche ad altre già considerate in una diversa sede internazionale. In definitiva, non vale la formula, precisata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e condivisa da numerosi organi globali di controllo, per cui « gli Stati non devono rispondere dei loro atti davanti ad un organismo internazionale prima di aver avuto la possibilità di riparare la situazione nel loro ordinamento giuridico interno » ⁽⁶³⁾.

Dal momento in cui la domanda è inviata, si instaura immediatamente un confronto con lo Stato interessato: dopo esserne stato informato, esso potrà inviare al *Committee*, entro cinque mesi, note scritte oppure i documenti occorrenti. Di converso, al *Committee* è consentito raccogliere informazioni, anche sul territorio del paese interessato, purché vi sia il consenso dello stesso; ovvero considerare indicazioni inoltrate anche da soggetti diversi, garantendone la riservatezza, in caso di pericolo di discriminazione o penalizzazione per chi le ha inviate; ovvero servirsi di pareri di esperti. È evidente il rilievo assegnato all'attività istruttoria, la quale deve essere esauriente e pienamente accessibile ⁽⁶⁴⁾.

Sempre in quest'ottica, decisivi sono i principi della partecipazione e del confronto tra le parti nel corso del procedimento. Il privato e il paese interessato dalla « communication » hanno titolo a partecipare, anche oralmente, alla discussione della questione e sono tenuti a ricevere la bozza della decisione, rispetto alla quale possono presentare i loro commenti. Non possono, invece, prendere parte alla fase intermedia, in cui il *Committee* decide e valuta le misure da adottare. Le garanzie procedurali evidenziate sembrano rendere la *review of compliance* un procedimento equo. Parimenti, ispirandosi ai criteri delineati, il *Committee* ha arricchito il suo *modus operandi*, pervenendo a regolare, anche in via autonoma, alcuni aspetti procedurali ⁽⁶⁵⁾. Si

⁽⁶³⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 settembre 1996, *Akdivar v. Turkey*, para. 65. Ad esempio, la medesima regola è adottata nella procedura di *compliance* del *North American Agreement on Environmental Cooperation* (art. 14).

⁽⁶⁴⁾ Tutti i dati dell'intero procedimento sono accessibili sulla rete internet, con la probabile conseguenza di innescare meccanismi di emulazione da parte di altre NGOs. Sul punto, si v. il *Compliance Committee, Second Meeting, September 2003, Information gathering and on-the-spot appraisals*, in cui si tiene conto anche delle esperienze di altri Comitati che svolgono identiche funzioni, come il *Committee on Human Rights*, ovvero che operano sotto l'egida di altri trattati, come la *Bern Convention* o il *Montreal Protocol*.

⁽⁶⁵⁾ Report on the Sixth Meeting, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2004/8: « The Committee revisited the question of the late submission of substantial new information. It

scorge, quindi, come si intenda quest'organo un soggetto indipendente, che opera con caratteri "quasi-giudiziali", pur temperando ciò con profili che tengano conto della sovranità degli Stati.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il *Committee* non acclara *in astratto* la compatibilità della legislazione o delle prassi interne nazionali con i requisiti della Convenzione, ma procede dal caso di specie, sottoposto al suo giudizio, verificando, per prima cosa, l'attività procedimentale e gli atti conclusivi, posti in essere dalle pubbliche amministrazioni, alla luce dei diritti procedurali garantiti ai privati ⁽⁶⁶⁾. In questo quadro, sono considerati l'interpretazione, l'*implementation*, e l'*enforcement* della norma extrastatale, e, oltre a ciò, i concreti sviluppi, le circostanze che si celano dietro la fattispecie oggetto della sua attenzione. Ciò non significa, appunto, che il *Committee* sia vincolato al rispetto del principio del "chiesto e pronunciato": da un lato, esso ritiene di potersi focalizzare sugli aspetti che considera più rilevanti ⁽⁶⁷⁾; dall'altro, non è tenuto ad esaminare il caso, come presentato dalle parti interessate, ma è libero di tratteggiare delle conclusioni che possono andare anche oltre quanto richiesto.

All'esito degli accertamenti, il *Committee* compila le *Findings and*

considered that it should not feel constrained to take account of any such information submitted less than two weeks before the meeting at which it was due to be discussed. Nevertheless, it should remain free to take account of information submitted after that deadline if to do otherwise would hamper its work ».

⁽⁶⁶⁾ Su questo aspetto, la morfologia dell'attività amministrativa non condiziona l'applicazione dei diritti di accesso e di partecipazione contenuti nella AC. Così, nella procedura attivata dalla *communication* ACCC/C/2004/08 sono stati considerati adottati in violazione della norma internazionale alcuni decreti del governo della Repubblica di Armenia, i quali, pur avendo natura legislativa, presentavano un contenuto sostanzialmente amministrativo. Tramite questi, l'autorità aveva stabilito la destinazione di una zona ad un particolare tipo di attività commerciale, specificando i nomi delle imprese e delle società che avrebbero intrapreso quella attività. Prescindendo dalla forma giuridica dell'atto, il *Committee* considera una trasgressione della legittimità internazionale sia che il decreto non sia stato preceduto da una adeguata partecipazione pubblica, sia la scelta non motivata di servirsi di un decreto — che in Armenia può essere riesaminato solo dalla Corte costituzionale su iniziativa del Presidente o di un membro del Governo o dell'Assemblea parlamentare — piuttosto che di un provvedimento soggetto al controllo della giurisdizione amministrativa (*Findings and Recommendations*, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1).

⁽⁶⁷⁾ Report on the Sixth Meeting, Doc. ECE/MP.PP/C.1/2004/8: « The Committee, for practical reasons, should be free to decide non to address all the arguments and assertions presented but rather to focus upon those that it considered most relevant ».

Recommendations, nelle quali sono esaminate le eventuali violazioni della convenzione e sono proposte al MOP, al quale tale documento è inviato, le risoluzioni che dovrebbero essere adottate.

Le misure conseguenti sono tipizzate nel documento che disciplina la *compliance procedure* e devono essere vagliate sulla base delle cause, del grado e della frequenza della *non-compliance*. Esse possono consistere in raccomandazioni, imposizioni di obblighi di *report*, accertamenti della violazione, fino alla sospensione degli speciali diritti e privilegi concessi allo Stato dalla partecipazione all'accordo internazionale ⁽⁶⁸⁾. Nei casi di « communication » del privato, è esplicitamente chiarito che il MOP raccomanda e sollecita lo Stato ad impegnarsi in un piano, che deve essere inviato al *Committee*, in base al quale si raggiunga una piena conformità con le disposizioni internazionali, « concerned on specific measures to address the matter raised by the member of the public ». Dunque, la decisione non si risolve in un generico invito ad allinearsi alle prescrizioni della convenzione, bensì impegna il paese interessato ad adottare rimedi puntuali, che siano in grado di rimediare alla violazione della legittimità internazionale.

Le misure meno invasive possono essere assunte anche dallo stesso *Committee*, con l'accordo del paese interessato, nelle more dell'apertura dei lavori del *Meeting*. Le altre, invece, devono necessariamente essere raccomandate dal MOP. Non tutte sembrano pienamente coerenti con l'art. 15 della Convenzione di Aarhus, in cui si indica tale procedura come « non-confrontational, non-judicial and consultative » ⁽⁶⁹⁾. In particolare, le « stronger measures », come la sospensione

⁽⁶⁸⁾ Nello specifico, esse sono: a) « provide advice and facilitate regarding the implementation »; b) « make recommendations »; 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) « issue declarations of non-compliance »; e) « issue cautions »; f) « 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 » (Decision I/7, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8).

⁽⁶⁹⁾ Secondo l'Annex, Doc. ECE/MP.PP/2, *Statement by the delegation of the United States with respect to the establishment of the Compliance Committee*, « it is difficult to see how measures such as the issuance of "declarations of non-compliance", the issuance of "cautions", and the suspension of a Party's rights and privileges could be considered "non-confrontational, non-judicial and consultative" [...] we view each compliance procedure as uniquely reflective of the particular obligations and character within the governing agreement [...] the United States will not recognize this regime as

dei diritti e privilegi della Parte contraente, pur se mai utilizzate finora, sembrano costituire sanzioni comminate da un organo in posizione di autorità e non il naturale esito di un confronto tra soggetti che dialogano ad armi pari ⁽⁷⁰⁾.

Fatte queste premesse, deve essere concentrata l'attenzione su tre aspetti in particolare: l'accertamento, l'*expertise* e la natura della decisione con cui si chiude la procedura.

In primo luogo, sebbene il potere di « [to] issue declarations of non compliance » rientri tra le risoluzioni che può adottare il MOP, nella prassi, il *Committee* tende ad appropriarsi di questo potere, rappresentando l'accertamento della violazione di una o più disposizioni della Convenzione di Aarhus il naturale presupposto per addivinare ad una pronuncia. Per questa ragione, viene ad alterarsi la natura dell'attività di tale organo, che da meccanismo diretto a sostenere e facilitare il rispetto degli impegni convenzionali, prevenendo così le controversie, diviene strumento teso a riconoscere le ragioni di una parte e gli errori dell'altra.

In secondo luogo, nella *review of compliance* è stato sinora fortemente valorizzato un approccio fondato sull'indipendenza e sull'*expertise* del *compliance body*. In tutte le sue decisioni, il MOP ha sempre avallato i risultati a cui è pervenuto il *Committee*, sposando la forza e l'autorevolezza delle sue *findings* ⁽⁷¹⁾. Anche se ciò si combina con raccomandazioni non sempre dettagliate, il sistema è valorizzato dalla sua flessibilità: viene veicolato un giudizio di accertamento, sostenuto da rilievi tecnici, tramite una procedura ispirata alla logica del *due process*.

precedent ». Gli Stati Uniti non ritengono, inoltre, la misura della sospensione dei diritti e dei privilegi di una Parte contraente — adottabile dal MOP — compatibile con l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁽⁷⁰⁾ Come chiaramente rileva M.R. GOLDSCHMIDT, *The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreements: The North American Agreement on Environmental Cooperation*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2002, 346, « [t]he traditional view of international law is that countries accept treaties that are in their best interest; because of this, countries generally comply with them. When countries do not comply with treaties, sanctions are employed both to punish offenders and to serve as deterrents designed to encourage future compliance ».

⁽⁷¹⁾ È quanto accade nelle seguenti decisioni del MOP: Decision II/5a (Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.7); Decision II/5b (Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.8); Decision II/5c (Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.9).

In terzo luogo, la decisione del MOP non costituisce giuridicamente un atto vincolante per lo Stato destinatario della decisione, essendo una misura di *soft law* ⁽⁷²⁾. Nonostante ciò, in assenza dunque di un obbligo di conformarsi, vi è un forte incentivo all'applicazione nell'ordinamento interno della decisione finale del MOP, considerata la procedura di controllo sull'esecuzione di tale decisione, di cui è responsabile sempre il *Compliance Committee*. È consentito, peraltro, al privato sollevare nuovamente la questione di *non-compliance*, rimettendo in moto così il procedimento.

Dal punto di vista del privato che ha formulato la « communication », tuttavia, né il *Compliance Committee* né il MOP hanno il potere di compensare o disporre misure che siano in grado di riparare l'eventuale danno subito dall'istante, ristabilendo la situazione precedente. Allo stesso modo, né possono sostituire il loro apprezzamento a quello dell'autorità pubblica nazionale, né tanto meno annullare un atto amministrativo domestico, poiché è sempre compito dello Stato adottare le misure più opportune per eliminare gli effetti della violazione della regola internazionale.

In definitiva, il *Compliance Committee* svolge una operazione di interpretazione delle previsioni del trattato, che, come già accennato, sono direttamente applicabili nei sistemi nazionali ⁽⁷³⁾. Nell'individuare quali sono le pubbliche autorità che ricadono nella definizione della Convenzione, quali i documenti sui quali deve essere consentito l'accesso, ovvero quali i requisiti che consentono la partecipazione, quest'organo specifica e completa la portata di disposizioni extrastatali vincolanti per le autorità amministrative nazionali ⁽⁷⁴⁾. Perciò, per un

⁽⁷²⁾ Sull'effettività dell'ordine globale, anche se fondato su regole non vincolanti — come il *soft law*, le *best-practice rules*, gli *standards* — si v. D. KERWER, *Rules that Many Use: Standards and Global Regulation*, in *Governance*, 2005, 611 ss. Con particolare riferimento ai sistemi volti ad assicurare la *compliance*, si v. M.R. GOLDSCHMIDT, *The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreements: The North American Agreement on Environmental Cooperation*, cit., 343 ss.

⁽⁷³⁾ Sull'attività giurisprudenziale a livello internazionale, si v. T. TREVES, *Judicial Lawmaking in an Era of "Proliferation" of International Courts and Tribunals: Development or Fragmentation of International Law?*, in *Developments of International Law in Treaty Making*, cit., 587 ss.

⁽⁷⁴⁾ Ad esempio, nella procedura avviata dalla comunicazione inoltrata da Ecopravo-Lviv, ACCC/C/2004/03, riguardante la costruzione di un canale navigabile sul delta del Danubio da parte del Governo dell'Ucraina (*Bystroe Canal Project*), oggetto del giudizio sono le interpretazioni che il Ministro dell'ambiente e le corti

verso, il successivo accertamento del MOP viene ad assumere delle caratteristiche inusuali, *quasi assimilabile* alla norma internazionale stessa; per l'altro, viene così a ridimensionarsi il problema dell'obbligo di conformazione, non formando quest'ultimo un impegno *ex novo*, bensì costituendo unicamente una interpretazione del contenuto della Convenzione.

Ciò sembra confermare l'osservazione secondo la quale il diritto globale è incentrato sul potere delle corti, in quanto tende a scaturire da pronunce che risolvono controversie a livello extrastatale, le quali operano caso per caso, « con strategie che alternano o mescolano attivismo e deferenza, creazione del diritto e "self-restraint", dinamismo e tolleranza, rigidità e mutevolezza »⁽⁷⁵⁾.

4.3. La comparazione tra differenti compliance procedures

Rientrano in una nozione ampia di *compliance review* sistemi diversi. Alcuni, ispirati al modello processuale, sono dotati di efficacia diretta, hanno carattere autoritativo, sono disciplinati da norme internazionali, eseguiti da organismi indipendenti, a carattere permanente, operano secondo criteri di garanzia, forniscono i privati di strumenti partecipativi. Altri, al contrario, sono dotati di efficacia indiretta, si fondano sul carattere 'persuasivo' degli organi a cui è affidato tale compito, e sono condotti da organismi composti da delegati nazionali, che valutano il grado di attuazione delle politiche in ambito interno. Le *guidelines* in materia ambientale propendono per questo secondo modello⁽⁷⁶⁾.

domestiche accordano ai requisiti necessari a consentire la partecipazione pubblica al processo di *decision-making* sulla valutazione di impatto ambientale (*environmental impact assessment*).

⁽⁷⁵⁾ Sul ruolo delle corti nella definizione dei rapporti tra ordinamenti giuridici, S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, cit., 4; A. FISCHER-LESCANO, *The Emergenz der Globalverfassung*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2003, 717 ss.

⁽⁷⁶⁾ L'UN/ECE ha adottato le « Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements in the ECE region », Fifth Ministerial Conference Pan-European "Environment for Europe", Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003, Doc. ECE/CEP/107. Si tratta di criteri non legalmente vincolanti, di natura consultiva, ai quali dovrebbero informarsi le procedure di controllo, da istituire ovvero già operanti, nell'ambito delle convenzioni quadro in materia ambientale. Parallelamente, le *guidelines* « on Compliance with and Enforcement of Multilateral

Il tratto comune dei *compliance systems* consiste in una "gestione collettiva" del problema del controllo, relativo al rispetto degli obblighi convenzionali da parte degli Stati parti del trattato. Ciò implica il coinvolgimento di organi globali, appositamente costituiti, dei governi nazionali e della società civile.

Prima di mettere in parallelo gli aspetti più significativi della procedura esaminata rispetto ad altri *compliance systems* in materia ambientale, è necessario sottolineare brevemente le ragioni che sottostanno a questo meccanismo. Il ruolo preminente delle NGOs non riguarda solo la *compliance procedure*, ma si rinviene nello stesso procedimento che ha condotto all'adozione della Convenzione di Aarhus e, successivamente, ai suoi meccanismi di *implementation*. Le NGOs, riunite nell'European ECO Forum, hanno svolto un ruolo guida nella fase di preparazione della Convenzione, la c.d. *road to Aarhus*⁽⁷⁷⁾. Si tratta di una eccezione rispetto alla regola generale in base alla quale le NGOs non hanno titolo a partecipare alla formazione di un accordo internazionale⁽⁷⁸⁾. A tal proposito, basti considerare che:

Environmental Agreements », adottate nel 2002 dal *Governing Council* dell'UNEP, contengono una serie di strumenti, consigli, proposte o potenziali misure che potrebbero essere utilizzate nei meccanismi di *compliance*. Nei contenuti, i due documenti non differiscono molto, individuando entrambi, in tale procedura, un modo per precisare profili di criticità nell'attuazione degli obblighi derivanti da un trattato internazionale, sondarne le cause ed offrire in linea generale soluzioni appropriate a ciascun caso, inclusa la prestazione di supporto tecnico e/o finanziario. Due sono le procedure tipicamente finalizzate a perseguire l'obiettivo della conformità a livello internazionale: l'attività di monitoraggio, mediante valutazione dei rapporti periodici, presentati dagli Stati, circa lo stato di esecuzione degli obblighi stessi, e i procedimenti diretti ad esaminare singole situazioni di *non-compliance*, portate all'attenzione degli organi competenti.

Per una comparazione tra meccanismi internazionali di risoluzione delle controversie, J.M. SMITH, *Three Model of Judicial Institution in International Organizations: The European Union, the United Nation and the World Trade Organization*, in *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 2002, 115 ss.

⁽⁷⁷⁾ Sull'importanza del *Pan-European NGO Coalition* prima e del *European ECO Forum* poi, definiti « citizen diplomats », nella formazione di questo Trattato (Fourth Ministerial Conference "Environment for Europe"), si v. S. KRAVCHENKO, *Citizen Enforcement of Environmental Law in Eastern Europe*, in *Widener Law Review*, 2004, 497. Sul ruolo dei mutamenti culturali, in relazione alla meta rappresentata dalla democrazia partecipativa, si v. REC, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, *Doors to democracy — A Pan European Assessment of current trends and practices in public participation in environmental matters*, Hungary, 1998.

⁽⁷⁸⁾ Una ulteriore eccezione riguarda il ruolo svolto dalle *workers' and employers' representatives* nella *International Labour Organization* (ILO), su cui si v. M.T.

a) l'idea di adottare una convenzione sui diritti procedurali ambientali fu proposta proprio dalle NGOs, durante il *meeting* di Ginevra nel 1994; b) le NGOs hanno collaborato con il segretariato dell'UN/ECE nella preparazione del *draft*, che ha costituito la base delle negoziazioni intergovernative; c) le stesse NGOs hanno partecipato alla procedura di negoziazione, su un piano sostanzialmente analogo a quello delle delegazioni governative, nonostante avessero lo *status* di osservatori. In pratica, la posizione che le NGOs rivestono nella *review of compliance* è dipesa, in larga misura, dal peso esercitato dalle stesse nel processo di *treaty-making* e nella successiva attività del MOP. È un risultato rispetto al quale ha contribuito il sostegno finanziario, offerto da alcuni governi, alla partecipazione di tali soggetti (79).

Rispetto alle altre *compliance procedures*, adottate in materia ambientale, quella della Convenzione di Aarhus differisce per un maggiore coinvolgimento del pubblico, secondo un approccio analogo a quello emergente nella tutela dei diritti umani. Le procedure di controllo variano a seconda degli organi competenti a svolgere questa funzione, delle fasi lungo le quali l'esame si dipana, dei soggetti abilitati a dare avvio alla procedura. Si prendono in considerazione quattro aspetti, che connotano specificamente la *compliance procedure* in esame, rispetto a quelle adottate nell'ambito di altri accordi internazionali: la composizione del *compliance body*; i diritti e le garanzie procedurali riconosciuti ai privati; la peculiarità della decisione; i caratteri di questo meccanismo.

Negli ultimi anni si registra una tendenza ad una proliferazione degli organi di *compliance* — i cui compiti, viceversa, in alcune convenzioni, sono svolti direttamente dal segretariato (80) — che giunge perfino ad una duplicazione delle strutture in ordine agli obblighi

KAMMINGA, *The Evolving Status of NGOs under International Law: A Threat to the Inter-State System*, in G. Kreijen (a cura di), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2004, 394.

(79) Sulle diverse fasi del processo di negoziazione della *Aarhus Convention*, si v. J. WATES, *NGOs and the Aarhus Convention*, cit., 167. Secondo M.T. KAMMINGA, *The Evolving Status of NGOs*, cit., 404, « international decisions taken without the input of NGOs risk remaining unimplemented because they lack the required degree of public support. By contributing expertise NGOs also help to improve the quality of international decisions ».

(80) Come per la *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITIES, 1973).

imposti dai protocolli annessi (81). Nella maggior parte dei casi, tali organi sono composti da soggetti che presentano una stretta relazione con i governi da cui sono nominati, circostanza che tende a compromettere il carattere di indipendenza (82). Di converso, nella Convenzione di Aarhus — così come nel protocollo di Kyoto — è stato adottato un approccio diverso, volto a diminuire il grado di controllo degli Stati sul *compliance body*, composto da membri i quali « act[...] in their personal capacity » (83). Il carattere di indipendenza arriva fino al punto di profilare dei punti di crisi: il legame con le organizzazioni non governative può, in ipotesi, comportare possibili conflitti di interessi rispetto alle questioni trattate (84).

L'autonomia e l'indipendenza della struttura sono strettamente connesse con il modo di funzionamento. Gli organi composti solo da delegati governativi sono più chiusi rispetto ad un pubblico coinvolgimento della società civile. Al contrario, due sono i punti che qualificano la procedura in oggetto: la facoltà dei privati di sottoporre all'attenzione del *Committee* questioni di *non-compliance* e i diritti di partecipa-

(81) Per il *Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers* (PRTR), adottato nel 2003 dal MOP della AC, è stata prevista una diversa procedura di *compliance*, come stabilito dall'art. 22.

(82) *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Compliance Procedure, para. 5; *UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, Compliance procedure, para. 1; *UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, *Espoo*, Compliance procedure, para. 1.

(83) A ciò si aggiunga che, come notato, le NGOs hanno il potere di proporre candidati per la nomina a componenti del *Committee*, la cui scelta spetta al MOP.

(84) Ad esempio, come evidenzia J. WATES, *NGOs and the Aarhus Convention*, cit., 183, può accadere che sia nominato membro del *Compliance Committee* un funzionario di una NGO o una persona che abbia legami molto forti con essa. Il tema del conflitto di interessi non è stato esplicitamente disciplinato dalla Decision I/7, ma è oggetto di crescente attenzione da parte del *Compliance Committee*, il quale ha più volte ribadito la necessità di salvaguardare il principio dell'indipendenza dei suoi membri, ossia l'equidistanza da tutte le parti che sono coinvolte nella *review of compliance*. Sul punto, si v.: « [t]he Committee decided that if a Committee member considers himself or herself to have a possible conflict of interest, he or she would be expected to bring the issue to the Committee's attention and decision before consideration of that particular matter. [...] A member deemed to have a conflict of interest would be treated throughout the procedure as an observer and would not take part in formal discussions or participate in the preparation or adoption of findings, measures or recommendations with respect to the case in question », Doc. ECE/MP.PP/2005/13, para. 11; Doc. ECE/MP.PP/C.1/2003/2, para. 22; Doc. ECE/MP/PP/C.1/2004/2, para. 38.

zione riconosciuti ad essi. Quanto alla prima, i privati non hanno solitamente la legittimazione a presentare un'istanza contro gli Stati, sostenendo una presunta violazione delle obbligazioni internazionali, salvo il caso dei regimi posti a protezione dei diritti umani ⁽⁸⁵⁾.

In materia ambientale, la Convenzione di Aarhus è la prima a prevedere una tale facoltà, con ciò valorizzando la posizione dei privati rispetto all'obiettivo comune, costituito dal garantire l'effettività dei diritti procedurali previsti dal trattato. Nella prassi, sono le NGOs ad avere fatto uso in via esclusiva di tale rimedio, convogliando le loro istanze su uno strumento facilmente accessibile. Sennonché ciò presta il fianco sia al rischio di un eccessivo carico di lavoro, sia al pericolo di un uso "politico" della *review of compliance*, rispetto al quale è importante l'intermediazione del MOP. Al fine di evitare ciò, risulta decisivo il richiamo alle garanzie procedurali. L'imparzialità è assicurata dal porre le parti in condizioni di parità: come visto, lo Stato interessato ha la possibilità di replicare, può partecipare alla fase di discussione, allo stesso modo del privato che ha presentato la « communication ».

L'ampia legittimazione coincide per di più con una attenta decisione di accertamento, calibrata sulle richieste della parte privata. Tale carattere è ancora più evidente se si procede ad una analisi comparativa con il *Factual Record* del *Citizen Submission Process*, predisposto nell'ambito del *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) ⁽⁸⁶⁾. In quest'ultimo è assente una effettiva constata-

⁽⁸⁵⁾ Nel vasto ambito delle organizzazioni a tutela dei diritti umani, i seguenti regimi presentano meccanismi di *compliance*, che includono la facoltà, anche da parte di privati, di presentare comunicazioni: *Human Rights Committee*; *International Covenant on Civil and Political Rights (First Optional Protocol)*; *International Labour Organization*. Nella procedura prevista da quest'ultima, è garantito agli *employers* e alle *trade union organizations* il diritto di partecipare direttamente al processo di scrutinio. Infine, le NGOs non possono essere parti del contenzioso dinanzi alla *International Court of Justice*, ma in base all'art. 66 del *Court's Statute* possono essere autorizzate ad effettuare « third-party intervention »; sul punto, si v. D. SHELTON, *The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings*, in *American Journal of International Law*, 1994, 619.

⁽⁸⁶⁾ Anche nel NAAEC, infatti, esiste un *Citizen Submissions Process*, esso « addresses domestic legal enforcement through an international agreement, and it empowers individuals, even those from other jurisdictions, to bring claims against a sovereign state [...] is an example of "complaint-based monitoring" and while it is not a form of supranational adjudication, it shares some important characteristic of such adjudication », così in K. RAUSTIALA, *Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC*, in

zione dell'omesso o insufficiente *enforcement* della norma ambientale internazionale, da parte dei pubblici poteri, in quanto l'atto si limita a raccogliere le opinioni delle parti coinvolte, arricchite dal parere di esperti del settore ⁽⁸⁷⁾. L'organo di controllo, insomma, non può prendere posizione, ma può solo dare conto di quanto emerge dai risultati dell'istruttoria. Eppure, la trasparenza, la partecipazione pubblica e, soprattutto, il carattere obiettivo dell'indagine, che si pongono a monte di questo processo decisionale, « more effectively influence long-term domestic behavior than do coercive international enforcement measures » ⁽⁸⁸⁾. Malgrado ciò, non può nascondersi che tale carattere rappresenta un limite di questa procedura, rispetto al quale la decisione del *compliance system* della Convenzione di Aarhus rappresenta un passo in avanti.

Tentando una schematizzazione, in linea di massima, i meccanismi di monitoraggio servono a riconoscere i difetti di *compliance*, individuare le cause e i profili di difficoltà nell'attuazione degli obblighi convenzionali, offrire soluzioni appropriate, inclusa la prestazione di supporto tecnico e finanziario. Sono, infatti, *non-confrontational*, in quanto dovrebbero consentire un dialogo tra le parti atto a raggiungere soluzioni basate sull'intesa, elaborate in un'atmosfera costruttiva: colui che ha sollevato la questione rimane sullo sfondo, ed il *Committee* ed il *allegedly non compliant Party* entrano in dialogo. Questi caratteri la

Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, 2004, 397. In sostanza, è permesso ai cittadini sollevare questioni di *non-compliance* rispetto ad uno dei tre paesi del NAFTA relativamente all'*Environmental Side Agreement*. La procedura è gestita da un organo tecnico, il *Secretariat*, con competenze tecniche e scientifiche. Sul tema, si v. D.L. MARKELL, *The North American Commission for Environmental Cooperation After Ten Years: Lessons About Institutional Structure and Public Participation in Governance*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 2004, 341 ss.; J.H. KNOX, *Separated at Birth: The North American Agreements on Labor and the Environment*, *ivi*, 2004, 359 ss.

⁽⁸⁷⁾ « A factual record is a document that lays out the facts of a submission and the subsequent investigation and makes no attempt to conclude whether a Party has failed to enforce its own domestic environmental laws effectively », come evidenziato da M.R. GOLDSCHMIDT, *The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreements: The North American Agreement on Environmental Cooperation*, cit., 345. Deve essere ricordato, inoltre, che in base all'art. 15 del NAAEC la predisposizione di un *factual record* può essere iniziata solo a seguito del voto favorevole — con la maggioranza dei due terzi — del Consiglio, organo cui prendono parte i rappresentanti governativi.

⁽⁸⁸⁾ M.R. GOLDSCHMIDT, *The Role of Transparency*, cit., 346.

distinguono dal *dispute settlement*, che è invece *adversarial*, cioè pone due parti a confronto l'una con l'altra, affinché una di esse venga ristorata del pregiudizio subito. Così, la procedura di *compliance* è *future-oriented* e *proactive*, nel senso che l'obiettivo è trovare le cause e formulare la risposta più opportuna per rimanere in *compliance* o tornare ad un livello di *compliance*. Il *dispute settlement*, invece, è *past oriented* e *reactive*, poiché costituisce un rimedio che compensa la parte lesa da un atto illegittimo. Inoltre, la prima è uno strumento per proteggere il *comune interesse* al rispetto del trattato, viceversa il secondo serve principalmente a preservare *gli interessi individuali* di uno Stato. Anche in ragione di ciò, la prima è obbligatoria, mentre il secondo è consensuale.

Se si confronta questa griglia con i risultati dell'analisi della procedura di *compliance* della Convenzione di Aarhus, emergono alcuni caratteri che sembrano avvicinare tale procedura ad un *dispute settlement* ⁽⁸⁹⁾. Infatti: *a*) sono attenuati i profili di cooperazione, in quanto la decisione ha natura dichiarativa, dal momento che si interpretano le previsioni del trattato e si accerta la *non-compliance* ⁽⁹⁰⁾; *b*) sono presenti le esortazioni *proactive* ad adeguare l'attività esecutiva interna alle previsioni della Convenzione, ma vi sono anche misure *reactive*, dirette a rimediare alla violazione del diritto, raccomandando l'immediata conformità alla norma internazionale ⁽⁹¹⁾; *c*) il sistema presenta caratteri *adversarial*, in quanto alla discussione che precede la decisione partecipano entrambe le parti, in posizione sostanzialmente

⁽⁸⁹⁾ Sul punto, si v. V. RÖBEN, *Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, 412.

⁽⁹⁰⁾ Sulla scorta dell'esempio offerto dall'attività di interpretazione, posta in essere dal *Human Rights Committee*, sotto forma di "osservazioni generali", uno dei propositi del *Committee* è rafforzare questa attività, come risulta dal documento *Guidance Document on Aarhus Convention Compliance Mechanism*, 27, in cui si specifica che « due to its mandate, the Committee will have to develop some interpretation for some provisions of the Convention as well as a jurisprudence, in order to make recommendation following communications or to answer to requests of the Meeting of the Parties ».

⁽⁹¹⁾ Ad esempio, nel Doc. ECE/MP.PP/2005/13/Add.5, si specifica che « [t]he Compliance Committee recommends to the Meeting of the Parties to recommend that the Government of Turkmenistan should immediately take appropriate interim measures with a view to ensuring that the provisions of the Act are implemented as far as possible in a manner which is in compliance with the requirements of the Convention ».

paritaria; *d*) la procedura non ristora i diritti procedurali del privato, né è completata da un regime sanzionatorio a carattere economico ⁽⁹²⁾, ma costituisce un mezzo di pressione rilevante perché ciò avvenga nell'ordinamento interno; *e*) il sistema è consensuale, in quanto esiste una clausola di *opting-out*: a ciascuno Stato è consentito, purché esplicitamente e per iscritto, non accettare decisioni che siano il risultato di un procedimento iniziato da una « communication from the public » ⁽⁹³⁾.

5. La tutela dei diritti mediante l'invalidità dell'azione amministrativa

Dall'analisi svolta, emerge con evidenza che l'atto amministrativo in contrasto con la Convenzione di Aarhus, che è parametro di legittimità dell'azione, è invalido. Ne consegue che può essere eliminato, ricorrendo ad un tipo di tutela a carattere demolitorio. Come si è osservato, la funzione di accertamento di tale invalidità è condivisa da due diversi organi: da un lato, il giudice amministrativo nazionale; dall'altro, il *Compliance committee* a cui sono intestati compiti di *review* dell'azione delle pubbliche amministrazioni a protezione dell'ambiente. Se l'accertamento è condiviso, la funzione sanzionatoria, connessa all'illegittimità, spetta invece alle autorità statali, le quali se necessario devono annullare il provvedimento o risarcire i danni subiti dai privati.

Nondimeno, l'intervento contestuale di tali soggetti incide sul regime delle sanzioni conseguenti all'invalidità, poiché esso è il frutto di reciproche interazioni. Il giudice statale deve annullare il provvedimento che viola il dettato convenzionale, ma un ruolo importante lo riveste anche l'esito della procedura del *compliance committee*, diretta a porre rimedio alla infrazione del diritto extrastatale.

⁽⁹²⁾ K. SANDOR, *Compliance and the Acid Rain Program*, Climate Change Central, Discussion Paper C3-03, April 27, 2002, 13.

⁽⁹³⁾ La natura consensuale è temperata, tuttavia, da tre fattori: *a*) il fatto che la scelta sia pubblica, elemento che rappresenta ad ogni modo un disincentivo; *b*) che valga solo per le istanze provenienti da privati; *c*) che la clausola di *opting out* sia soggetta ad un termine temporale (quattro anni), superati i quali il meccanismo diviene comunque obbligatorio. Come si rileva nel Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, para. 18, « [...] communications may be brought [...] by one or more members of the public concerning that Party's compliance [...], unless that Party has notified the Depositary in writing by the end of the applicable period that it is unable to accept, for a period of not more than four years, the consideration of such communications by the Committee ». Infine, nel Doc. ECE/MP.PP/2005/13, para. 19, si precisa che « To date, no Party has opted out [...] ».

Difatti, la procedura di *compliance* della Convenzione di Aarhus accresce le possibilità del cittadino di influire sulle decisioni dell'autorità nazionale. Pur se formalmente l'esito della stessa manca dell'autorità di cosa giudicata, propria delle pronunce giurisprudenziali interne, in via sostanziale il suo effetto principale consiste nell'impedire la consolidazione della valutazione degli interessi contenuta nella decisione nazionale. Opera, figurativamente, come un impedimento rispetto a quelle forme di preclusione al controllo — amministrativo o giurisdizionale — che connotano generalmente gli atti amministrativi negli attuali sistemi nazionali, a seguito del decorso dei termini di impugnazione ovvero una volta esercitati gli stessi.

Ciò dipende anche da un'ulteriore circostanza. Uno dei presupposti per attivare la procedura ultrastatale di monitoraggio delle condotte nazionali è l'esaurimento delle vie di ricorso interne. Tuttavia, il *Committee* tende ad avallare una interpretazione particolarmente ampia di tale requisito. Di conseguenza, allorquando non si richiede un rigoroso esaurimento dei rimedi interni, si apre la strada ad eventuali sovrapposizioni con la *judicial review* domestica, le quali consentono un più diretto collegamento tra livello extrastatale e autorità nazionali⁽⁹⁴⁾.

Può infatti verificarsi quanto segue. Al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai diritti conferiti dalla Convenzione, se le amministrazioni procedenti non consentono la partecipazione ai processi decisionali oppure non permettono l'accesso alle informazioni ambientali, il giudice procede all'annullamento del provvedimento amministrativo impugnato. Diversamente, nelle ipotesi in cui l'organo giurisdizionale non accolga il ricorso fondato sul mancato rispetto della Convenzione, lo stesso giudice potrebbe doverne tener conto in un secondo momento, qualora successivamente si registrasse un giudizio di accertamento di tenore opposto, da parte del *Compliance Committee*, relativamente alla medesima controversia. Ciò potrebbe avvenire,

⁽⁹⁴⁾ Al riguardo, B. KINGSBURY, *Is the proliferation of International Courts and Tribunals a systemic problem?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999, 695, ha precisato che «international tribunals may not have the legitimacy necessary to play such roles in every situation, and, in deeply divided societies, they may be wiser to defer to a complex national compromise than to take the sometimes dangerous step of overturning it». Sul tema, in una diversa prospettiva, si v. J.H.H. WEILER, *The Geology of International Law — Governance, Democracy and Legitimacy*, cit., 550 ss.

in particolare, nei casi in cui la legislazione processuale consenta ancora di adire strumenti di ricorso interni.

Non troverebbero cittadinanza, per giunta, le ragioni che sono state impiegate per negare agli accordi della *World Trade Organization* (WTO) la possibilità di essere invocati quale parametro di legittimità nello spazio giuridico europeo, nelle ipotesi in cui, in merito alla medesima questione, sia intervenuto l'organo di conciliazione (*Dispute Settlement Body*)⁽⁹⁵⁾. Il sistema di controllo di Aarhus, infatti, non si basa su un negoziato tra le parti, come l'accordo WTO, per cui qualora si imponesse all'organo giurisdizionale l'obbligo di escludere l'applicazione delle norme di diritto interno, incompatibili con le disposizioni internazionali sul commercio, si avrebbe l'effetto di privare, di conseguenza, l'organo esecutivo statale della possibilità di trovare una soluzione negoziata⁽⁹⁶⁾.

Né si può replicare per la Convenzione di Aarhus l'argomento che l'accordo si fonda sul principio del negoziato, avviato su basi di reciproca convenienza. In altre parole, se il compito di assicurare la conformità del diritto statale incombe direttamente sul giudice, il governo verrebbe a perdere qualunque margine di manovra a dispetto dei suoi omologhi delle controparti commerciali.

In definitiva, in ragione della composizione dell'organo di monitoraggio, nonché della peculiarità della decisione, l'esito della *compliance procedure* influenza l'operato dei giudici nazionali, i quali non possono non tenerne conto nel loro giudizio. Soprattutto, se si pone mente al fatto che l'organo di controllo ultrastatale prende posizione, adottando una decisione di accertamento calibrata sulle richieste della

⁽⁹⁵⁾ Tali ragioni si ritrovano in Corte giust., 23 novembre 1999, in causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, par. 41 ss. Il problema degli effetti delle decisioni del *Dispute Settlement Body* nell'ordinamento dell'Unione europea è stato affrontato, in particolare, in alcune pronunce del giudice europeo, si tratta di Corte giust., 30 settembre 2003, in causa C-93/02, *Biret International SA*; Id., 1 marzo 2005, in causa C-377/02, *NV Firma Leon Van Parys*; Trib. UE, 3 febbraio 2005, in causa T-19/01, *Chiquita Brands International*; Id., 14 dicembre 2005, in causa T-69/00, *FIAMM*. Sull'invocabilità in giudizio delle decisioni del DSB, M. RECANATI, *Sugli effetti delle decisioni dell'organo di conciliazione dell'OMC nell'ordinamento comunitario*, in *Il dir. dell'UE*, 2007, 441. Sulle relazioni tra diritto europeo e diritto globale, *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues, and Comparison*, a cura di E. Chiti, B.G. Mattarella, cit., *passim*.

⁽⁹⁶⁾ L'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie è oggetto dell'Allegato 2 dell'Accordo istitutivo dell'organizzazione mondiale del commercio.

parte privata. Sotto questo profilo, il carattere obiettivo dell'indagine segna la successiva attività degli organi giudiziari nazionali. Peraltro, come accennato, i controlli sull'esecuzione nazionale, da parte del *Meeting of the Parties*, e la possibilità di riattivare la procedura dinanzi al *Committee*, con il rischio per lo Stato di essere destinatario di *stronger measures*, sembrano consigliare l'adozione di decisioni conformi alla pronuncia extrastatale.

Una ulteriore particolarità del regime di invalidità si riscontra nei poteri d'ufficio riconosciuti al giudice in questa ipotesi di violazione della fonte convenzionale. Se tradizionalmente il processo amministrativo è dominato dal principio della domanda, è pur vero che, in tale fattispecie, il giudice è tenuto a sollevare d'ufficio le infrazioni alla Convenzione, che ledano i diritti di informazione, partecipazione e *judicial review*. Non deve il giudice limitarsi ad annullare l'atto amministrativo impugnato nelle uniche e specifiche ipotesi di violazione di norme dedotte nel ricorso, ma può allargare il campo di azione a qualsiasi forma di illegittimità ultrastatale, vale a dire per qualunque difformità dell'atto stesso rispetto alla norma convenzionale ⁽⁹⁷⁾.

La mancata delimitazione del *thema decidendum* e l'ampliamento dell'oggetto stesso del giudizio sono legati, tra gli altri, a due fattori in particolare. Per un verso, la Convenzione di Aarhus è un *higher law*, che prevale sulle fonti primarie nazionali. Alla luce di ciò, il giudice deve valutare la legittimità del provvedimento nel suo complesso, anche indipendentemente dalle specifiche censure dedotte dalla parte ricorrente. Per l'altro, emerge un problema di *accountability* dello Stato nazionale, che sarà meglio affrontato nel successivo paragrafo. Nel senso che, se un cittadino può pretendere il rispetto del diritto amministrativo extrastatale, contro la volontà del proprio Stato, è evidente come lo Stato interamente considerato è *accountable* per i propri atti che hanno effetti ambientali nei confronti della comunità internazionale.

Un'altra prospettiva peculiare da considerare riguarda i vizi procedurali. Ossia, se le garanzie procedurali, assicurate dalla Convenzione di Aarhus, rappresentano il nocciolo duro delle regole extrastatali sull'amministrazione dell'ambiente, che incidono sulla qualità delle

⁽⁹⁷⁾ La medesima questione dei limiti alla rilevanza d'ufficio di questioni di illegittimità riguarda il diritto dell'Unione europea, laddove emerge *the duty of national Court to raise ex officio points of EC law*, su cui si v. M. ELIANTONIO, *Europeanisation of Administrative Justice?*, Amsterdam, 2009, 93.

scelte amministrative in materia, è corretto ritenere che la violazione di tali garanzie non rientri nel raggio di applicazione della normativa nazionale, tesa a svalutare i vizi procedurali. Non sembra esservi spazio, insomma, per un'applicazione per queste violazioni di legge dell'art. 21 *octies*, secondo comma, l. proc. amm.

Del resto, ciò è coerente con la filosofia che accompagna l'intervento ultrastatale in materia ambientale. Se il procedimento, la partecipazione, l'informazione servono a garantire l'efficacia del metodo con cui si assumono le decisioni amministrative, gli stessi non possono poi, secondo un'ottica utilitaristica, se violati essere considerati irrilevanti. Difatti, tali passaggi procedurali sono il presupposto affinché le scelte siano efficienti, in quanto basate su un'adeguata ricognizione degli interessi.

In ultimo, occorre notare come, nel complesso, risulti un sistema di giustizia a carattere oggettivo, fondato su meccanismi giudiziari efficaci, in grado di tutelare i legittimi interessi e assicurare il rispetto della legge. L'ampia legittimazione al ricorso, il controllo diffuso sull'amministrazione, pur essendo strumentali ad interessi individuali, finiscono per perseguire la massima protezione dell'ambiente e per proteggere interessi della legislazione ambientale nel complesso. A differenza della prospettiva soggettivistica a cui è conformato il sistema processuale tedesco, « è del tutto naturale non pretendere un'effettiva dimostrazione della lesione di un interesse personale o, persino, della rappresentatività rispetto ad una data collettività territoriale delle associazioni ambientali », giacché il loro operato è « finalizzato all'interesse (non individuale, ma) generale (nazionale come europeo) a che il contrasto con le garanzie procedurali e sostanziali poste a tutela dell'ambiente sia effettivamente sanzionato, in sede giurisdizionale » ⁽⁹⁸⁾.

6. La tutela dei diritti mediante il riesame dell'atto

L'autotutela è tradizionalmente uno strumento di affermazione della legalità. Attraverso di essa l'amministrazione può rimuovere un atto amministrativo invalido, ossia può esercitare un potere normalmente riservato al giudice, ma in autonomia, ossia facendo a meno del

⁽⁹⁸⁾ In questo senso, F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 125.

giudice stesso. Per quanto interessa in questa sede, il riferimento è, in particolare, al procedimento di secondo grado, mediante il quale l'amministrazione annulla un atto giuridico illegittimo, perché adottato in violazione degli obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus.

Si tratta di una situazione simile a quanto indagato nei precedenti capitoli con riferimento alle violazioni del diritto dell'Unione europea ovvero della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il profilo di interesse qui non è relativo al se l'amministrazione nazionale disponga del potere di annullare d'ufficio nell'ipotesi dell'infrazione in oggetto, perché ciò si considera più che pacifico. Quanto piuttosto riguarda il come l'autorità debba misurarsi con l'autotutela, ossia se essa debba essere intesa come espressione di un potere discrezionale o viceversa come esito doveroso di un procedimento vincolato.

A favore di un'interpretazione di tipo vincolato del potere di annullamento d'ufficio, quanto più possibile in linea con il pieno rispetto del principio di legalità, militano diversi argomenti giuridici. Si proverà ad esaminarli partitamente.

In primo luogo, il diritto convenzionale prevale sui sistemi nazionali, poiché protegge interessi che hanno una dimensione globale. Ossia interessi, che appartengono al patrimonio giuridico universale, e che non possono essere lasciati all'esclusivo controllo delle *constituencies* nazionali, giacché essi — sotto un diverso profilo di osservazione — sono il presupposto funzionale del riconoscimento di facoltà di tutela extraterritoriale nei confronti degli Stati ⁽⁹⁹⁾.

In questo quadro, l'autotutela nella sua componente decisoria, ossia quella parte di essa che consente di evitare il processo di cognizione, diventa uno strumento essenziale per assicurare tale prevalenza. Difatti, trattandosi di un rimedio necessario per tutelarsi da sé, senza rivolgersi a un giudice, essa rileva in particolare o quando « il giudice non c'è », o quando « l'interesse, di cui un certo soggetto è portatore, è tutelato in modo particolarmente forte dall'ordinamento » ⁽¹⁰⁰⁾. E proprio questa seconda ipotesi rileva nel caso di specie.

In secondo luogo, l'annullamento d'ufficio deve essere letto in

⁽⁹⁹⁾ Come nota N. KRISCH, *The Pluralism of Global Administrative Law*, cit., 254, « on many issues, regulation produces effects well beyond national boundaries and thus cannot be left to national constituencies if all affected interests are to be dealt with in a fair way ».

⁽¹⁰⁰⁾ Opera questa distinzione B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, cit., 1230.

combinato disposto con la procedura di verifica della *compliance*, svolta a livello ultrastatale. Come già osservato, infatti, all'esito della decisione del *Compliance Committee* è raro che intervenga un giudice nazionale per ripristinare la legalità violata, poiché il presupposto per attivare tale procedura amministrativa di monitoraggio è proprio l'esaurimento delle vie di ricorso interne. Ne consegue che lo strumento principale attraverso il quale le autorità pubbliche si conformano alle richieste avanzate dal comitato risulta essere proprio la modifica ovvero la rimozione d'ufficio del provvedimento, con la quale si innesca una riedizione dell'azione amministrativa implicante la rivalutazione del profilo ambientale alla luce del controllo extrastatale.

Sotto questo profilo, il punto di osservazione muove dal procedimento amministrativo di secondo grado per comprendere se esista o meno un obbligo giuridico per l'amministrazione di adeguarsi alla pronuncia in cui l'organo convenzionale accerta la violazione degli obblighi discendenti dalle disposizioni della Convenzione di Aarhus. A parere di chi scrive, comunque, non è risolutivo dirimere la questione solo riflettendo sull'esistenza di un vincolo giuridico, poiché è necessario anche ripensare la logica tradizionale tipica degli strumenti di *hard law*.

All'esito della procedura di *compliance*, il *Meeting of the Parties* raccomanda e sollecita lo Stato ad impegnarsi in un piano, diretto a raggiungere una piena conformità con le disposizioni internazionali, « concerned on specific measures to address the matter raised by the member of the public ». Si tratta, in sostanza, di un invito, di una raccomandazione, che sulla base di un accertamento della violazione si spinge nel dovere statale di recepire le indicazioni ricevute, fino a configurare un'imposizione di obblighi di *report*, pena la sospensione degli speciali diritti e privilegi concessi allo Stato dalla partecipazione all'accordo internazionale ⁽¹⁰¹⁾. Non consiste in un invito generico ad allinearsi alle prescrizioni della convenzione, ma in un impegno ad

⁽¹⁰¹⁾ Nello specifico, esse sono: a) « provide advice and facilitate regarding the implementation »; b) « make recommendations »; 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) « issue declarations of non-compliance »; e) « issue cautions »; f) « 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 » (Decision I/7, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8).

adottare rimedi puntuali al fine di riparare la violazione della legittimità internazionale.

Ciò nonostante, la raccomandazione non integra un obbligo giuridico in capo alle autorità pubbliche nazionali. Né esistono strumenti giuridici coercitivi ovvero meccanismi per dare esecuzione in via coattiva a questa decisione. Tale invito o raccomandazione rappresenta un tipico esempio di atto di *soft law* (102). Eppure, se si supera il modello coattivo composto da obblighi formali, risulta evidente come tali decisioni sono dotate di effettività, impiegando meccanismi diversi di convincimento. Pur mancando un obbligo giuridico ben preciso, l'amministrazione sarà tenuta ad adeguarsi per evitare la responsabilità internazionale, per evitare lo *shame* verso lo Stato coinvolto nel monitoraggio ultrastatale e nella procedura di *compliance* (103).

Tentando un non semplice parallelo con la giustizia costituzionale, la pronuncia del *Compliance committee* assomiglia, in alcuni tratti, ad una sentenza monitoria della Corte costituzionale, che ha appunto un contenuto esortativo (104). Mediante quest'ultima la Corte solitamente rivolge un invito al legislatore ad intervenire, al fine di rendere la disciplina adeguata al parametro costituzionale. Diversamente, in tale

(102) Evidenziano i vantaggi degli strumenti di *soft law*, D.M. TRUBEK, P. COTTRELL, M. NANCE, "Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, Jean Monnet Working Paper 02/05, 15.

(103) Anche la *World Heritage Convention* si fonda su un meccanismo di controllo simile, che si basa su un sistema non coercitivo che muove dal discredito sociale, il cui regista è il *Committee* dotato di poteri di supervisione. Sul punto, S. BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, cit., 69 ss.; M. MACCHIA, *La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*, cit., 57 ss.

(104) Le sentenze monitorie si distinguono dalle sentenze di principio per la diversa efficacia. Solo le seconde, quali sentenze di accoglimento, pur non costringendo il legislatore ad attivarsi, producono a suo carico un vincolo positivo di non disattendere l'indicazione della Corte una volta che decida di disciplinare la materia. Così, A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 3213. Sui sistemi di giustizia costituzionale, M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968; A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 521 ss.; P. PASQUINO, *Tipologia della giustizia costituzionale in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 299 ss.; *La giustizia costituzionale in Europa*, a cura di M. Olivetti, T. Groppi, Milano, 2003; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale*, Bologna, 2004; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, III ed., Torino, 2004; V. FERRERES COMELLA, *The European model of constitutional review of legislation: Towards decentralization?* in *International Journal of Constitutional Law*, 2004, 461 ss.; M. ROSENFELD *Constitutional adjudication in Europe and the United States. Paradoxes and Contrasts*, *ivi*, 2004, 633 ss.

ipotesi, l'invito non è rivolto all'organo legislativo, ma all'amministrazione.

All'esortazione o al monito può anche accompagnarsi una minaccia relativa ad un comportamento futuro, come ad esempio la riapertura di un giudizio. Pure nella fattispecie costituzionale, non rileva un obbligo giuridico vero e proprio, eppure è evidente che l'autorità competente non può rimanere indifferente alla sentenza monitoria del giudice costituzionale, anche in ragione delle pressioni che si possono ricevere dall'esterno. Il seguito della sentenza, difatti, è posto sotto controllo, a prescindere dalla sensibilità o meno, presentata dal pubblico potere, rispetto al monito o all'invito.

Inoltre, come rilevato, la forza del meccanismo ultrastatale risiede nel suo porsi a metà strada tra una procedura di *compliance* e un *dispute settlement*. Pur in assenza di incentivi finanziari, che hanno avuto un ruolo decisivo, ad esempio, nell'effettività dell'azione del *Montreal Protocol's Committee* (105), o di mezzi volti a rimuovere le "barriere all'ingresso in un club" (106), i caratteri di questa procedura sembrano presentare uno strumento efficace. L'ampia legittimazione, la specializzazione nelle tematiche ambientali, l' incisivo ruolo delle NGOs nella composizione del *compliance body*, la natura dichiarativa della pronuncia, i controlli sull'esecuzione nazionale, la possibilità di riattivare la procedura, con il rischio per lo Stato di essere destinatario di *stronger measures*, sembrano "consigliare" un opportuno livello di conformità con la norma internazionale (107). Del resto, l'istituzione di un sistema di controllo costante dovrebbe costituire un incentivo per gli Stati a porre in essere tutti gli sforzi necessari per rispettare gli obblighi internazionali; la sua natura "collettiva" dovrebbe facilitare lo scambio

(105) B. KINGSBURY, *The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 1998, 366.

(106) Ad esempio, un paese industrializzato può partecipare al Kyoto Mechanism solo se rispetta l'inventario delle emissioni, gli obblighi di report, e si assoggetta al sistema adottato dall'art. 18. Sul punto, si v. J. BRUNNÉE, *COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements*, in *Leiden Journal of International Law*, 2002, 26.

(107) Come visto, finora non sono stati sfruttati gli strumenti coercitivi di cui è dotato il *compliance system* della Convenzione di Aarhus. Questa posizione di *self restraint* può avere motivazioni diverse. Di certo, i membri del *Committee*, allo stato attuale di sperimentazione, propendono per una legittimazione della loro funzione fondata sulle competenze tecniche, piuttosto che sul ricorso a strumenti che rappresentano un'*extrema ratio*.

di informazioni; lo spirito cooperativo, infine, dovrebbe consentire il superamento della tradizionale riluttanza degli Stati a sottoporsi a forme di controllo internazionali.

In altre parole, tale tecnica di *compliance* sembra rafforzare l'*accountability* delle autorità nazionali nei confronti della società civile, potendo i cittadini: *a*) beneficiare di un meccanismo che concorre ad assicurare quell'applicabilità diretta di cui la norma internazionale già dispone; *b*) partecipare al procedimento da loro attivato con le stesse "armi" dello Stato interessato, ma in una posizione privilegiata rispetto agli altri Stati membri non coinvolti dalla questione di *non-compliance*, cui è negato il titolo ad intervenire⁽¹⁰⁸⁾; *c*) reclamare, dinanzi ad un organo internazionale, il rispetto della *rule of law* da parte delle istituzioni nazionali. Emerge, in sostanza, una « increased accountability of government for its actions »⁽¹⁰⁹⁾ ed i poteri pubblici, che possono influire sulle condizioni ambientali della comunità, devono essere soggetti allo scrutinio dei cittadini.

In terzo luogo, devono essere considerate le conseguenze, in termini di *accountability*, dei governi di fronte alla comunità internazionale. La decisione che verifica la non conformità dell'azione amministrativa nazionale non integra gli estremi di una sanzione a contenuto demolitorio, ma rappresenta pur sempre un campanello d'allarme con il quale la comunità è avvertita dei pericoli ai quali può andare incontro un bene ambientale, nell'ipotesi in cui proseguano determinati progetti potenzialmente lesivi. È, dunque, una forma di *name and shame*, che mira a gettare discredito e fare pressione sullo Stato interessato, affinché riveda la scelta di governo che mette in pericolo il bene ambientale⁽¹¹⁰⁾. Osservata da diversa angolazione, si tratta di un modo

⁽¹⁰⁸⁾ In questo campo, il diritto amministrativo globale sembra dar vita a procedure aperte e non elitarie e chiuse, come sostenuto da M. SHAPIRO, *Administrative Law Unbounded*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2001, 375.

⁽¹⁰⁹⁾ Così in R.B. STEWART, *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, 1975, 1667 ss. Per una recente ricognizione, si v. ID., *Administrative Law in the Twenty — First Century*, in *New York University Law Review*, 2003, 437 ss. Deve tuttavia accennarsi al fatto che in non pochi casi « accountability is not to 'the people' but to particularly well-organized and powerful interest groups », così in N. KRISCH, *The Pluralism of Global Administrative Law*, cit., 252.

⁽¹¹⁰⁾ Il *name and shame* intende scatenare un moto di riprovazione, a sua volta, diretto ad assolvere una funzione di garanzia, perché persegue il fine di far rispettare il parametro internazionale. In altre parole, consiste in una « sanzioni sociale », ossia in « sanzioni costituite da provvedimenti giuridicamente non vincolanti [...], che servono

per far pagare allo Stato una forma di "prezzo politico" a fronte della violazione alla norma extrastatale.

In definitiva, se è vero che la decisione di accertamento extrastatale necessita di una implementazione a livello nazionale da parte della autorità statale, d'altro canto tale decisione, pur avendo la forma di raccomandazione, impone un "effetto conformativo", che coinvolge il rapporto tra pubblica amministrazione e privati. Ne consegue che le autorità nazionali sono tenute ad un esercizio "quasi" doveroso della funzione amministrativa, con la quale sono rivisti, modificati o annullati i provvedimenti già posti in essere.

7. Considerazioni di sintesi

Alla luce dell'analisi svolta, si può affermare che la Convenzione di Aarhus offre ai privati garanzie procedurali che assicurano equità, imparzialità e trasparenza nell'adozione delle decisioni nazionali. Tali garanzie accrescono l'*accountability* extrastatale dei governi e rafforzano il principio di legalità, che supera la dimensione nazionale e si estende alle norme ultrastatali. Le regole procedurali consentono l'attuazione delle disposizioni convenzionali e sono accettate e condivise dagli Stati, poiché le ritengono espressione dei principi di partecipazione e di trasparenza⁽¹¹¹⁾.

La Convenzione di Aarhus presenta di fatto i parametri di un *higher law*. Le obbligazioni di tale convenzione sono vincolanti, perché ratificate con legge nazionale e recepite da strumenti legislativi dell'Unione europea. Ciò nonostante questo non risolve del tutto il problema della conformità con le regole ultrastatali. Il ricorso ai tradizionali meccanismi domestici di soluzione delle controversie può rivelarsi insufficiente a garantire il pieno rispetto degli obblighi derivanti dalla convenzione⁽¹¹²⁾. Perciò, la *compliance procedure* consente ai privati, e

tuttavia ad additare lo Stato responsabile alla riprovazione morale e politica del gruppo di Stati nel cui ambito viene esplicato il controllo, nonché all'opinione pubblica internazionale », come evidenziato in A. CASSESE, *Il controllo internazionale*, cit., 188.

⁽¹¹¹⁾ A tal riguardo, N. KRISCH, B. KINGSBURY, *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, in *European Journal of International Law*, 2006, 9 ss.

⁽¹¹²⁾ Come sostenuto da G. SILVERSTEIN, *Globalization and the rule of law: « A machine that runs of itself? »*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2003, 444, « [g]lobalization requires the rule of law. The rule of law requires a reliable and at least

specialmente alle NGOs, l'accesso ad un organo internazionale *ad hoc*, che, con caratteri di indipendenza e imparzialità, unici fra questi sistemi, controlla l'attività regolamentare e amministrativa nazionale, al fine di garantire il rispetto di quei diritti procedurali assicurati ai privati dagli obblighi convenzionali. In questo modo, il diritto globale commuta il predicato senza accedere ad una differente caratterizzazione di specie: ad *higher law* aggiunge l'attributo di *stronger law*, perché la sua conformazione si adatta a prevalere sui sistemi nazionali, benché non ricorra principalmente a mezzi coercitivi ⁽¹¹³⁾.

È la dimensione globale degli interessi che spiega le ragioni di una tutela così ampia, la quale non sarebbe replicabile nei casi di situazioni giuridiche che non siano instabili a chiunque, da un lato, e che non siano vulnerabili da parte di decisioni di altri Stati, dall'altro.

Se si traspone tale procedura in un ambito propriamente giurisdizionale, essa presenta alcuni caratteri tipici della *actio popularis*. Difatti, attraverso di essa la società civile si erge così al ruolo di "guardiana", potendo far sentire la propria voce per domandare ai governi nazionali di rendere conto e giustificare i propri comportamenti ⁽¹¹⁴⁾. Così, i cittadini "sorvegliano" i governi e partecipano all'obiettivo ultimo di protezione dell'ambiente. L'idea ispiratrice della Convenzione di

somewhat independent judiciary to enforce established rules». Scettico verso il livello domestico di *compliance* nella *environmental governance*, D.L. MARKELL, "Slack" in the *Administrative State and its Implications for Governance: The Issue of Accountability*, in *Oregon Law Review*, 2005, 6 ss.

⁽¹¹³⁾ Il binomio *higher law* e *stronger law* applicato al diritto globale è adoperato da S. CASSESE, *Legal Imperialism and "Raison d'Etat" in the Global Administrative Law*, cit. Sul tema, si v. anche C. MÖLLERS, *Transnational Governance without a Public Law?*, in C. Joerges, I.-J. Sand, G. Teubner (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, 2004, 329 ss.

⁽¹¹⁴⁾ B. KINGSBURY, *The Democratic Accountability of Non-Governmental Organizations: First Amendment Liberalism as Global Legal Architecture: Ascriptive Groups and the Problems of the Liberal Ngo Model of International Civil Society*, in *Chicago Journal of International Law*, 2002. Come evidenzia M.R. GOLDSCHMIDT, *The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreements*, cit., 351, « as the international legal system shifts away from a state-centered, hierarchical, and static model to a system of networks comprised of state and non-state actors in a non-hierarchical and dynamic framework, citizens and NGOs gain greater influence concerning not only international behavior, but also domestic behavior. Pressure from domestic NGOs and the public comprises an important mechanism for promoting implementation of and compliance with treaty obligations. The more a country allows the participation of domestic groups and NGOs, the greater the probability of implementation and compliance; thus, the effectiveness of a treaty may be realized ».

Aarhus, in sostanza, viene tradotta dall'ambito domestico a livello globale, tramite la costituzione di un *forum*, in cui intervengono la società civile e i governi dinanzi ad un arbitro non legato ad appartenenze governative ⁽¹¹⁵⁾. La partecipazione della società civile non serve tanto a rafforzare la legittimità del sistema internazionale, quanto piuttosto a renderlo più efficace, migliorando l'effettività e la giustiziabilità delle pretese ⁽¹¹⁶⁾. Il diritto amministrativo globale si avvicina e si intreccia a tal punto con il diritto amministrativo domestico.

Non solo. Come visto, lo Stato può essere chiamato a rispondere della legittimità internazionale delle proprie scelte, in materia ambientale, anche da un privato o da una NGO residente in un diverso paese. Poiché l'impatto delle decisioni ambientali supera l'efficacia territoriale delle scelte nazionali, le autorità domestiche sono responsabili anche di fronte a coloro i quali, pur risiedendo in un altro Stato, risultano investiti degli effetti delle decisioni che esse assumono. Al difetto di autorità di cosa giudicata e di forza coercitiva della decisione dell'organo internazionale, il diritto amministrativo globale sembra sopperire con un sistema di *standing* molto più ampio di quello consentito dagli ordinamenti nazionali, non rivelandosi indispensabile uno stretto collegamento con il paese, in cui l'eventuale violazione della legittimità internazionale si è realizzata.

Infine, si conferma che « quando norme globali vengono addizionate a quelle nazionali vi sono una interpenetrazione e un rafforzamento reciproci » ⁽¹¹⁷⁾. La procedura esaminata permette un dialogo tra gli ordinamenti teso a smussare le differenze tra sistemi amministrativi, dando impulso a spinte riformatrici. È evidente, infatti, come tale meccanismo facilita una maggiore diffusione dei principi di trasparenza

⁽¹¹⁵⁾ Sul *global emissions trading system*, si v. R.B. STEWART, J.B. WIENER, *Reconstructing Climate Policy. Beyond Kyoto*, Washington, The AEI Press, 2003, 121, secondo il quale « private sector firms, investors, and other entities that will be important players in global trading are an important constituency that should support credible and consistent monitoring, reporting, and compliance arrangements ».

⁽¹¹⁶⁾ Non va dimenticato che la struttura particolare di questo sistema dipende dal fatto che le norme della Convenzione di Aarhus costituiscono delle obbligazioni che gli Stati assumono rispetto alla collettività e non degli obblighi tra entità statali. In sostanza, la norma internazionale si rivolge direttamente ai cittadini, metodo che consente loro un più ampio coinvolgimento nella decisione pubblica; in questo, assomiglia molto alla struttura delle norme europee. Al riguardo, si v. G. DELLA CANANEA, *Is Due Process a Global Principle of Administrative Law?*, Paper scritto in occasione del Yale Law School Seminar on Law and Globalization, 25 aprile 2006.

⁽¹¹⁷⁾ S. CASSESE, *A Global Due Process of Law?*, cit., 51.

e di partecipazione in contesti politico-istituzionali diversi; basti pensare ai paesi con economie in transizione, relativamente da poco usciti dall'esperienza del socialismo, e solitamente meno propensi ad affrontare questioni di democrazia ambientale ⁽¹¹⁸⁾. Non è un caso, d'altronde, che numerose « communications » siano state inoltrate da NGOs dei paesi dell'est europeo o dell'Asia centrale ⁽¹¹⁹⁾. Quelle medesime organizzazioni che hanno svolto un ruolo decisivo nel processo che ha condotto all'approvazione della Convenzione di Aarhus.

Concludendo, non è escluso che tale *review of compliance* non si riveli foriera di ulteriori sviluppi, considerata la giuridica rilevanza del suo obiettivo: assicurare l'*enforcement* del diritto amministrativo globale. In questo senso, si tratta di un sistema che può avere capacità espansiva, purché perfezioni le sinergie tra organi globali e Stati coinvolti ⁽¹²⁰⁾, seguendo un percorso molto simile a quello che ha riguardato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁸⁾ « The standards set by the Convention, rooted in the circumstances of transitional societies, serve as the benchmark against which reformed countries in transition can be measured », così in S. STEC, "Aarhus Environmental Rights", cit., 21. Al riguardo, si v. G. DELLA CANANEA, *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*, in *European Public Law*, 2003, 577. Quale esempio sugli effetti giocati dai principi della *Aarhus Convention* quanto all'ampliamento dello *standing* a favore di NGOs nell'accedere all'*administrative court review*, con particolare riferimento all'esperienza in Estonia, si v. H. VEINLA, K. RELVE, *Influence of the Aarhus Convention on Access to Justice in Environmental Matters in Estonia*, in *European Environmental Law Review*, 2005, 326.

⁽¹¹⁹⁾ Al momento — agosto 2006 — risultano inoltrate alla *Compliance Committee* sedici comunicazioni. Di queste, quattordici riguardano paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale.

⁽¹²⁰⁾ Sul punto, si v. ECE/MP.PP/2002/9, para. 39. Tramite le *guidelines*, le indagini o le ricerche, condotte da diverse organizzazioni internazionali, si assiste ad una costante assimilazione di sistemi, di meccanismi e di modelli che riprendono quanto è già stato elaborato da altre organizzazioni. Di conseguenza, le discipline tendono a stratificarsi e — anche se recenti — assumono in poco tempo una consistente complessità.

⁽¹²¹⁾ Nella sua formulazione originaria, infatti, la Convenzione europea disponeva che i ricorsi, individuali e statali, previo esaurimento delle vie di ricorso interne, fossero accertati dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, che doveva tentare una composizione della controversia e redigere un rapporto per il Comitato dei Ministri. Secondo gli artt. 24 e 25 del testo originario della Convenzione, il ricorso individuale poteva essere introdotto solo se lo Stato aveva riconosciuto la competenza della Commissione. Nei casi di insuccesso, il caso poteva essere deferito dalla Commissione o da uno Stato interessato — e solo dal 1994 con il Protocollo n. 9 anche dal ricorrente — alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Comitato dei Ministri, pur non

assumendo la natura di organo giudiziario, decideva sull'esistenza o meno di una violazione della Convenzione e indicava le misure di carattere generale che lo Stato interessato doveva adottare per porre rimedio alla violazione accertata. In sostanza, quello che attualmente accade per la *review of compliance* nella Convenzione di Aarhus: a seguito dell'accertamento del *Compliance Committee* interviene la decisione del *Meeting of the Parties*. Sembra che rappresenti un percorso obbligato quello che conduce ad attribuire il compito di decidere sulle violazioni della norma internazionale prima ad un organo rappresentativo degli Stati e poi ad un organo giudiziario. Nel caso della Corte di Strasburgo, ciò è avvenuto successivamente alla improrogabile affermazione dei diritti dell'uomo coperti dalla regolazione internazionale. Sono stati, infatti, l'aumento del numero dei ricorsi e l'ampliamento delle competenze che hanno portato a ripensare e modificare il meccanismo di *compliance* della Convenzione europea con il Protocollo n. 11 del 1 novembre 1998, il quale ha previsto, quale unico organo, la Corte europea con competenze istruttorie e decisorie. Per approfondimenti, si v. M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La compliance review nel Consiglio d'Europa*, Milano, 2004.