

# LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

**Sommario:** 1. L'assenza di specifiche disposizioni relative alla protezione ambientale e la giurisprudenza della CEDU come strumento vivente. -2. Le prime pronunce della Corte europea in materia ambientale: la protezione dell'ambiente come scopo legittimo per giustificare restrizioni all'esercizio di diritti e delle libertà individuali. -3. Il degrado ambientale e la sua incidenza sul diritto al rispetto della vita privata e familiare. -4. Il riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre quale componente del diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Convenzione. -5. Le garanzie di natura procedurale ritenute essenziali per tutelare gli individui dai rischi ambientali e le più recenti pronunce della Corte europea in materia ambientale. -6. Due importanti pronunce della Corte europea concernenti l'Italia: il caso dell'emergenza rifiuti in Campania ed il caso ILVA. -7. Conclusioni.

*a cura di Stefania Rupe\**

## **1. L'assenza di specifiche disposizioni relative alla protezione ambientale e la giurisprudenza della CEDU come strumento vivente.**

La nascita della protezione dell'ambiente quale valore di importanza fondamentale per la comunità internazionale si è storicamente manifestato in varie forme. A seguito dello sviluppo di un autonomo complesso di norme internazionali nel settore ambientale, soprattutto a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1972 di Stoccolma, la tutela dell'ambiente si è progressivamente affermata nell'ambito del diritto internazionale, mediante la creazione di nuove regole o mediante l'adeguamento di quelle esistenti al nuovo valore ambientale emergente.

L'esigenza di apprestare una tutela dell'ambiente è stata avvertita anche nell'ambito della tutela internazionale dei diritti umani, dove i valori ambientali, inizialmente da essi esclusi, col tempo hanno assunto primaria importanza, e ciò a prescindere da un loro formale riconoscimento.

In questo processo, la giurisprudenza ha rivestito un ruolo cardine, anticipando, nella prassi applicativa, la realizzazione di valori sostanziali che, già di fatto, si erano affermati nella comunità internazionale, colmando, al contempo, le lacune normative.

Con riguardo, va evidenziato che la stessa non riconosce un diritto ad un ambiente salubre, né contiene alcuna disposizione riferita più genericamente all'esigenza di protezione dell'ambiente. Ciò è da ricondurre al fatto che, all'epoca in cui tale Convenzione è stata redatta, le questioni ambientali erano ancora ritenute del tutto estranee all'ambito della tutela internazionale dei diritti fondamentali della persona umana.

La possibilità di apportare un'integrazione al testo convenzionale, che prevedesse una diretta ed esplicita tutela all'ambiente, è stata più volte proposta dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a partire dalla fine degli anni '70, ma sino ad ora non ha mai incontrato il favore degli Stati membri. Con la raccomandazione n. 1614(2003) del 27 giugno 2003, ad esempio tale

Assemblea ha invitato il Comitato dei Ministri ad elaborare un protocollo addizionale alla Convenzione, concernente la tutela dei diritti individuali di natura procedurale in materia ambientale, ma tale invito non è stato raccolto, stante la possibilità di sopperire a tale mancanza mediante l'estensione dei diritti previsti nella Convenzione e la relativa interpretazione nei "case-law" della Corte Europea.

In effetti, l'esistenza di uno stretto collegamento tra protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani è stata avvertita a livello internazionale, solo in epoca relativamente recente, proprio in coincidenza con lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente e per effetto della graduale presa di coscienza delle gravi ripercussioni prodotte dall'inquinamento sul benessere individuale<sup>1</sup>.

Non a caso, neppure la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione americana dei diritti umani del 1968 menzionavano il diritto alla protezione dell'ambiente, che invece è stata inserita per la prima volta (anche se nella forma di un diritto collettivo dei popoli) nella Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981<sup>2</sup>.

La mancanza nella CEDU di disposizioni in materia ambientale e la conseguente impossibilità di far valere dinanzi agli organi di Strasburgo (Commissione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo) un diritto autonomo e relativo alla tutela della qualità dell'ambiente in quanto tale, ha comportato, da parte della Commissione europea dei diritti umani, oggi estinta<sup>3</sup>, la dichiarazione di irricevibilità di numerosi ricorsi, nei quali si lamentavano violazioni inerenti la preservazione dell'ambiente, adducendo l'incompatibilità *ratione materiae* con le disposizioni contenute nell'art. 35 della Convenzione<sup>4</sup>.

L'affermarsi, con forza, delle istanze ambientaliste a livello internazionale ha spinto poi gli organi di Strasburgo a farle proprie, facendo leva sul ruolo innovativo della sua giurisprudenza che è capace, con una viva interpretazione delle norme, di tener conto delle mutate condizioni di vita e dell'affermarsi di nuovi valori nelle società democratiche.

In tal modo, ha fatto la sua comparsa nella giurisprudenza della Corte europea la tutela dell'ambiente nelle sue diverse manifestazioni, quali ad esempio la preservazione delle risorse naturali, del paesaggio e la salvaguardia degli ecosistemi dalle diffuse forme di inquinamento.

Da un punto di vista tecnico, la dottrina<sup>5</sup> ha individuato due modalità interpretative utilizzate dalla Corte: la prima consiste nell'includere la tutela dell'ambiente tra le finalità che uno Stato

---

1 Così il Principio n. 1 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 includeva tra i diritti fondamentali della persona umana "la libertà, l'eguaglianza e l'adeguatezza delle condizioni di vita, in un ambiente di qualità tale da consentire una vita dignitosa e nel benessere". Sull'evoluzione dei rapporti tra diritti umani e ambiente v., in particolare D. SHELTON, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, in *Stanford Journal of International Law*, 1991, p.103 ss.

2 La protezione dell'ambiente è stato riconosciuto in altri strumenti internazionali sui diritti umani, quali il Protocollo alla Convenzione americana sui diritti economici e sociali del 1988, la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e, più di recente, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007.

3 Con il Protocollo n. 11 del 1998 è stata abolita la "Commissione per i diritti umani" del Consiglio d'Europa, organo designato dagli Esecutivi degli Stati membri per effettuare un previo vaglio di ammissibilità dei ricorsi presentati.

4 Cfr. Commissione europea dei diritti umani, S. c. *Repubblica Federale Tedesca*, ricorso n. 715/60, decisione del 5 agosto 1969.

può addurre per limitare l'esercizio di diritti individuali che, sebbene tutelati dallo strumento convenzionale, possono in taluni casi contrapporsi all'esigenza di preservare il bene ambiente. Le pronunce riconducibili a tale filone giurisprudenziale sono caratterizzate dal fatto che la doglianza oggetto di giudizio concerne la limitazione nel godimento di un determinato diritto garantito dalla Convenzione, per effetto di una misura statale funzionale alla tutela dell'ambiente e la decisione della Corte è nel senso di ritenere la compressione del diritto bilanciata dal perseguimento di un superiore interesse generale.

Nel secondo filone interpretativo, la Corte impone in capo agli Stati obblighi positivi di tutela ambientale, sia di natura sostanziale, che procedurale, in modo che attraverso di essi sia perseguita la piena realizzazione di diritti, positivamente inclusi nel catalogo dei diritti della Convenzione, come ad esempio il diritto alla vita.

In altri termini, la prima tecnica, imponendo allo Stato di limitare l'esercizio di alcuni diritti e libertà individuali nocivi per l'ambiente, considera tale bene come un valore oggettivo di rilevante interesse generale e riesce in tal modo a tutelare indirettamente il bene ambiente; la seconda tecnica, invece, persegue l'obiettivo della protezione di tale bene concentrando l'attenzione sulla sua dimensione soggettiva, quale elemento essenziale dei diritti e delle libertà individuali, che ogni Stato ha l'obbligo di assicurare ai propri cittadini.

## **2. Le prime pronunce della Corte europea in materia ambientale: la protezione dell'ambiente come scopo legittimo per giustificare restrizioni all'esercizio di diritti e delle libertà individuali.**

Gli organi di tutela della CEDU, nella prima fase di evoluzione giurisprudenziale, per realizzare quella salvaguardia del bene ambiente, sprovvista di norme *ad hoc*, hanno dunque avallato l'azione degli Stati tesa ad imporre limiti all'esercizio, da parte del singolo, del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 1 del Protocollo 1.

In tale contesto, la giurisprudenza di Strasburgo ha considerato che talune limitazioni di diritti, conseguenti all'adozione di provvedimenti statali nei confronti dei destinatari, seppure penalizzanti da un punto di vista economico e ostativi al pieno realizzarsi di un importante diritto individuale, risultassero adeguate allo scopo di apprestare una tutela ambientale.

Al riguardo, occorre premettere che con l'articolo 1 del primo Protocollo addizionale<sup>6</sup>, è enunciato il principio del rispetto della proprietà, che declina tre regole: si impone innanzitutto il principio del rispetto dei beni della persona, si prevede poi che essi possano essere oggetto di privazione ad opera dello Stato (tipici sono i casi di esproprio e nazionalizzazione), ma solo al ricorrere di una causa di pubblica utilità, e comunque nel rispetto del principio di legalità e dei principi generali del diritto internazionale; ed infine, la norma consente allo Stato contraente di regolamentare l'uso dei beni privati conformemente all'interesse generale e di adottare le disposizioni restrittive necessarie al pagamento delle imposte, di altri contributi o delle

5 Cfr. M. DEJEANT-PONS, *L'insertion du droit de l'homme à l'environnement*, cit., p. 461 ss. E D. GARCIA SAN JOSÉ, *Environmental protection*, cit. p.16 ss.

6 Nella sua formulazione, l'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione prevede che: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende".

ammende. Non si tratta di regole sprovviste di rapporto tra loro: la seconda e la terza, che sono tratte da esempi particolari di violazione del diritto di proprietà, ovvero la privazione e la regolamentazione dell'uso dei beni, devono interpretarsi alla luce del principio consacrato nella prima<sup>7</sup>. In altri termini, quando valuta una pretesa di violazione del diritto di proprietà, la Corte esamina, in prima battuta, la seconda e la terza norma, e quando si ha un attentato alla proprietà che non rientri in tali casi peculiari, considera allora se la fattispecie sia comunque rispettosa del principio generale espresso dalla prima. Questa tripartizione ha portato la Corte a creare una copiosa giurisprudenza con la quale si identificano tre tipi di lesioni: la privazione della proprietà (esproprio o nazionalizzazione), l'ingerenza derivante dal potere dello Stato di regolamentare l'uso dei beni e l'ingerenza nel godimento dei beni. Per essere lecita, una misura di privazione della proprietà dovrà: perseguire un fine di pubblica utilità<sup>8</sup>; essere conforme alla legislazione nazionale<sup>9</sup>; essere conforme ai principi generali del diritto internazionale, nonché prevedere una compensazione<sup>10</sup>. Nei casi di regolamentazione dei beni, a differenza del caso di privazione della proprietà, un indennizzo non è viceversa sempre previsto, mentre il ricorrere delle altre condizioni è richiesto, sebbene secondo parametri differenti, in quanto è

---

7 Si vedano in particolare, la sentenza *James ed altri c. Regno Unito*, del 21 febbraio 1986, § 37, che riprende in parte i termini del ragionamento che la Corte ha sviluppato nella sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, § 61; si vedano inoltre le sentenze *Les saints monastères c. Grecia*, del 9 dicembre 1994, § 56, *Iatridis c. Grecia* (Grande Camera), del 25 marzo 1999 § 55, *Immobiliare Saffi c. Italia* (Grande Camera), del 28 luglio 1999, § 44.

8 La clausola della pubblica utilità è stata esaminata in maniera approfondita nella sentenza *James e altri c. Regno Unito*, cit.. La Corte, in tal caso, ha posto innanzitutto le due condizioni per l'esistenza di una pubblica utilità: i) che il fine perseguito sia legittimo; ii) la necessità di una proporzionalità tra tale fine ed i mezzi utilizzati. Per ciò che concerne la legittimità del fine perseguito, la Corte ha ammesso che un trasferimento della proprietà – operato nel quadro di una politica legittima, d'ordine economico, sociale o di altro tipo – può rispondere all'utilità politica anche se la collettività nel suo insieme non approfitta del bene. L'estensione di questa affermazione può portare, ad esempio, ad ammettere anche un trasferimento della proprietà da un individuo ad un altro, quale perseguimento di un fine di interesse generale, ovvero l'equa distribuzione della ricchezza nell'ambito di una politica statale di giustizia sociale. La seconda condizione posta dalla giurisprudenza è l'esigenza di una proporzionalità tra il fine previsto ed i mezzi impiegati. In questo caso la Corte è chiamata ad esercitare un controllo su tale proporzionalità che è limitato al criterio della ragionevolezza. In sostanza, la Corte di Strasburgo riconosce un ampio margine d'apprezzamento agli Stati contraenti, ma fa salva la possibilità di un controllo europeo, laddove il fine si rilevi manifestamente privo di base ragionevole. Anche il criterio della proporzionalità è presente sia per i casi di privazione della proprietà che per i casi di regolamentazione con la differenza che in quest'ultimo caso lo stato gode di un maggior margine di apprezzamento e, corrispondentemente, il controllo europeo è meno stringente. Il criterio della proporzionalità diviene rilevante, nella giurisprudenza della Corte, soltanto quando si sia già verificata la sussistenza del requisito della legalità e che la misura adottata non sia arbitraria (v. Corte europea, sentenza 28.5.2002, *caso Beyeler v. Italy*; Corte europea, *caso Carbonara e Ventura c. Italia*, cit.). Il criterio della proporzionalità, anche detto del giusto equilibrio, non risulterà soddisfatto tutte le volte in cui il singolo sarà soggetto ad un eccessivo peso. La misura adottata dallo Stato deve comunque garantire in qualche modo il diritto del singolo e, fintanto che ciò è assicurato, il singolo non potrà richiedere l'adozione di una misura alternativa possibile (v. Corte europea, sentenza 19 dicembre 1989, *Mellacher v. Austria*).

9 La Corte europea, in diversi casi, ha ammesso la necessità che gli Stati garantiscano “l'esistenza ed il rispetto di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili” (v. Corte europea, sentenza 8 luglio 1986, *caso Lithgow ed altri c. Regno Unito*; Corte europea, sentenza 22.9.1994, *caso Hentrich c. Francia*). Altresì, sottolineando il principio fondamentale che tutte le ingerenze nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali siano previste dalla legge, gli organi della Convenzione hanno, anche a proposito di altri diritti, affinato questa nozione. Hanno stabilito che l'espressione “previsto dalla legge” concerne anche la qualità della legge, che deve essere compatibile con la preminenza del diritto menzionata nella Convenzione.

10 Con la sentenza *Lithgow ed altri c. Regno Unito*, cit., la Corte riconobbe che “l'art. 1 esige implicitamente, quale regola generale, il versamento di una compensazione per privare della sua proprietà chiunque rientra nella giurisdizione di uno Stato contraente: il depreamento altrimenti comporterebbe un sacrificio eccessivo, sproporzionato rispetto al fine perseguito”.

riconosciuto, nell'ambito della regolamentazione dell'uso dei beni, un più ampio margine di azione dello Stato, connesso alla circostanza che il singolo non viene privato della proprietà, ma subisce solo una compressione dei poteri ad essa normalmente connessi. Infine, vi è la residuale ipotesi dell'ingerenza nel godimento dei beni, in cui ricadono tutti i casi in cui l'azione dello Stato non possa essere ricondotta allo schema tipico delle altre due ipotesi appena enunciate<sup>11</sup>. Orbene, venendo all'esame dell'orientamento giurisprudenziale innanzi accennato in tema ambientale, uno dei primi casi in cui si adotta tale orientamento, è il caso *Fredin c. Svezia*, in cui, a fronte di una violazione lamentata dal ricorrente del suo diritto di proprietà, causato dall'adozione da parte del Governo svedese di un provvedimento di revoca dell'autorizzazione allo sfruttamento di una cava di ghiaia, sia la Commissione, che la Corte, entrambe consapevoli del crescente bisogno di apprestare delle forme di tutela al bene ambiente, hanno ritenuto che, con la revoca dell'autorizzazione, lo Stato avesse giustamente realizzato un temperamento tra gli interessi individuali del ricorrente e quelli generali della collettività diretti alla protezione della natura<sup>12</sup>.

Anche nel caso *Pine Valley Development Ltd e al. c. Irlanda*<sup>13</sup>, la Corte ha ritenuto conforme all'art. 1, del Protocollo n. 1 l'adozione da parte dell'Irlanda di un provvedimento di revoca di una licenza edilizia per lo sviluppo di un'area industriale, evidenziando il prioritario scopo di salvaguardare l'ambiente, quale interesse della collettività.

Svariati sono comunque i casi in cui si assiste alla restrizione delle libertà e diritti individuali, a vario titolo tutelati dalla Convenzione, in cui la giurisprudenza è orientata a "sacrificare" tali diritti, che inevitabilmente arrecherebbero un pregiudizio al bene ambiente, in cambio di un'adeguata salvaguardia di tale valore, perseguito nell'interesse della collettività e sentito dalla stessa come prioritario.

Nel caso *Uubiniemi e al. c. Finlandia*, invece, a fronte della doglianza dei ricorrenti circa l'adozione da parte dello Stato di alcuni vincoli su terreni privati destinati alla protezione delle aree riviari e di fiumi e laghi, gli organi di Strasburgo hanno ritenuto conforme al generale interesse di tutela dell'ambiente il programma pubblico e i relativi divieti imposti dallo Stato finlandese<sup>14</sup>.

Nel caso *Herrick c. Regno Unito*, la Corte ha ritenuto proporzionata la restrizione imposta al diritto del ricorrente di risiedere in un'abitazione di sua proprietà, situata all'interno di una

---

11 Per un esame dettagliato della dottrina e della giurisprudenza sull'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione si rinvia a: M.L. PADELLETTI, cit., in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; F. BUONOMO, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Giuffrè, Milano, 2005.

12 Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Fredin (n.1) c. Svezia*, ricorso n. 12033/86, rapporto del 6 novembre 1989, spec. par. 69, ove si afferma che "the interest of preserving nature is commonly recognised in all Contracting States as being of great importance in present-day society" e che "the interest cannot be effectively protected without restricting the use of property"; Corte europea, *Fredin (n.1) c. Svezia*, ricorso n. 12033/86, sentenza dell'8 febbraio 1991, spec. par. 48, ove la Corte riconosce che "in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration". In senso conforme, cfr. anche Commissione europea dei diritti umani *Backstrom c. Finlandia*, ricorso n. 27894/95, decisione dell'11 settembre 1997.

13 Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Pine Valley Development Ltd e al. c. Irlanda*, ricorso n. 12742/87, decisione del 29 novembre 1991.

14 Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Uubiniemi e al. c. Finlandia*, ricorso n. 21343/93, decisione del 10 ottobre 1994.

“zona verde” dell’isola di Jersey, rispetto alla finalità di preservare le bellezze naturali dell’isola a favore di quanti volessero goderne<sup>15</sup>.

Nel caso *Photos Photiades Ltd. c. Cipro*, la Commissione ha sostenuto che non fosse stato violato il diritto di proprietà, sancito dall’art. 1, Protocollo n.1, da parte del governo di Cipro che aveva negato alla società ricorrente di realizzare sui propri terreni attività differenti da quelle che potessero tutelare le speciali caratteristiche naturalistiche dell’area, adducendo che la proprietà della società era situata in un’area di pregio ambientale ed ecologico<sup>16</sup>, esprimendo una riserva solo sulla necessità di un indennizzo in caso di perdite economiche rilevanti. Ancora, può menzionarsi il caso *Babia Nova S.A. c. Spagna*, in cui la Corte ha respinto il ricorso della società che lamentava la revoca dell’autorizzazione per la realizzazione di un centro turistico sull’isola di Maiorca, a seguito di una riclassificazione dei terreni come zona naturale di interesse speciale, invocando, anche in questa decisione, la protezione della natura e dell’ambiente come un aspetto prioritario di interesse generale<sup>17</sup>.

Nel caso *Saliba c. Malta* la Corte ha ritenuto non censurabile sotto il profilo della violazione del diritto di proprietà, il provvedimento di demolizione di un manufatto, in quanto costruito in violazione delle norme urbanistiche, seppur acquistato in buona fede, adducendo che tale provvedimento era diretto alla piena protezione dell’ambiente e costituendo un deterrente valido anche verso futuri comportamenti analoghi<sup>18</sup>.

Di particolare interesse in questo filone è la sentenza *Sud Fondi srl. c. Italia*<sup>19</sup>, comunemente conosciuto come il caso “Punta Perotti”. La sentenza si presenta particolarmente interessante in questa sede, giacché si discosta dal tenore delle pronunce appena elencate, ed in particolare dal caso Saliba.

La vicenda concerne il piano di lottizzazione di Punta Perotti, approvato dal Comune di Bari e giudicato illegittimo dai giudici nazionali sotto diversi profili, tra cui il divieto di edificare ad una distanza inferiore ai 300 metri dal mare e la violazione delle norme nazionali sulla tutela paesaggistica e dei beni culturali.

All’esito di una lunga e laboriosa vertenza giudiziale penale, numerosi terreni, appartenenti a soggetti tra l’altro giudicati estranei alle vicende penali, venivano confiscati ai sensi dell’art. 19 della legge n. 47 del 1985 ed infine, nel 2006, il complesso immobiliare, a ragione definito “ecomostro”, era abbattuto.

Nella sentenza citata, la Corte europea ha ritenuto tuttavia lo Stato italiano responsabile della violazione dell’art. 7 della Convenzione<sup>20</sup>, che tutela il principio di legalità in materia penale,

---

15Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Herrick. c. Regno Unito*, ricorso n. 11185/84, decisione dell’11 marzo 1985.

16Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Photos Photiades Ltd. c. Cipro*, ricorso n. 41113/98, decisione del 21 ottobre 1998.

17Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Babia Nova S.A. c. Spagna*, ricorso n. 50924/99, decisione del 12 dicembre 2000.

18Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Saliba. c. Malta*, ricorso n. 4251/02, sentenza dell’8 novembre 2005, paragrafi 43-48, ove la Corte ha ritenuto, altresì, irrilevante il proscioglimento del ricorrente nel procedimento penale instaurato a suo carico.

19Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Sud Fondi Srl e al. c. Italia*, ricorso n. 75909/01, sentenza del 20 gennaio 2009.

20 L’art. 7 della Convenzione recita: “1. Nessuno può essere condannato per una azione o omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i

nonché dell'art. 1, Protocollo n.1, per aver proceduto, in applicazione dell'art. 19, L. 28 febbraio 1985, n. 47 (oggi art. 44, comma 2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) alla confisca dei terreni abusivamente lottizzati su cui sorgeva il cosiddetto “ecomostro” di Punta Perotti e alla demolizione dello stesso, nonostante i titolari delle tre società immobiliari costruttrici fossero stati definitivamente assolti in sede penale dal reato di lottizzazione abusiva.

La sentenza in questione ha suscitato scalpore mediatico ed è stata additata da una parte dell'opinione pubblica come antiambientalista e come un passo indietro nella lotta all'abusivismo, per aver prestato tutela ai diritti e alle ragioni dei lottizzatori.

Al riguardo, va tuttavia precisato che la sentenza non è certo diretta a delegittimare le politiche di protezione dell'ambiente e del territorio adottate dallo Stato italiano e, pertanto, non si sofferma sull'aspetto della proporzionalità del provvedimento di confisca rispetto alla realizzazione di legittimi scopi di tutela ambientale, ma condanna lo Stato italiano a risarcire le società ricorrenti, esclusivamente per aver inflitto un provvedimento di confisca, non previsto formalmente da una legge, con l'intento preciso di invitare lo Stato italiano ad adeguare le confische al principio di legalità e di preminenza della legge<sup>21</sup>. In effetti, quello della preminenza della legge è da sempre riconosciuto da parte della giurisprudenza della Corte europea come una condizione essenziale nella convivenza civile e dello sviluppo democratico di una società moderna. L'esistenza di norme chiare e sufficientemente accessibili e la conformità ad esse delle pronunzie giudiziali è visto dunque come condizione insopprimibile tale da prevalere nel confronto e nel bilanciamento con altri interessi, pur mutevoli, di tutela<sup>22</sup>.

L'istituto italiano della confisca ambientale è stato successivamente fatto oggetto di analisi nella sentenza *Varvara c. Italia*<sup>23</sup>, che sostanzialmente conferma l'approccio adottato nel caso Sud Fondi, e nella sentenza *G.I.E.M. S.r.l e altri c. Italia*<sup>24</sup>, che, invece, da essa parzialmente si discosta. Con tale ultima pronuncia, la Grande Camera della Corte infatti dichiara compatibile la confisca ambientale con l'art. 7 CEDU, nell'ipotesi in cui questa venga disposta dal giudice a seguito di un accertamento della responsabilità del soggetto imputato per il reato di lottizzazione abusiva, seppure in assenza di una condanna formale, ma ritiene violato l'art. 7

---

*principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*”. L'articolo, oltre a sancire il principio di legalità in materia penale, secondo l'interpretazione consolidata della stessa Corte esige del principio di determinatezza/tassatività della legge penale, articolato nei suoi aspetti di chiarezza e accessibilità delle norme e prevedibilità dei loro esiti applicativi, e il divieto di analogia con riferimento alla sola materia penale (illeciti e sanzioni).

21 Sul tema v. ADABELLA GRATANI, *Un Campanello di allarme della crisi dei poteri in Italia* in Riv. Giuridica dell'Ambiente, 2009, n. 5 pp.673 e ss.

22 Dal punto di vista giuridico non può non evidenziarsi come la sentenza in esame contenga una coerente applicazione dei principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte europea in materia di legalità e prevedibilità delle sanzioni penali, inclusa la confisca, ed approfondisce diverse tematiche tra cui quella inerente i criteri di determinazione del carattere “abusivo” di una lottizzazione, quella della natura giuridica dei requisiti dell'applicabilità e dell'oggetto dell'istituto della confisca. La sentenza affronta, altresì, tematiche penalistiche quali: la nozione europea di legalità penale “allargata”, il nesso tra funzione garantistica del principio di legalità e principio di colpevolezza, e la scarsa chiarezza delle norme richiamate dalla norma penale quale elemento oggettivo determinante per l'affermazione, sia in astratto, di una violazione indiretta del principio di legalità, sia, in concreto, dell'esistenza di un errore inevitabile/scusabile, causa di esclusione della colpevolezza.

23 Corte europea dei diritti umani, *Varvara c. Italia*, ricorso n. 17475/09, sentenza del 29 ottobre 2013.

24 Corte europea dei diritti umani, *G.I.E.M. S.r.l e altri c. Italia*, ricorsi n. 1828/06, 34163/07, 19029/11, sentenza del 28 giugno 2018. Il caso concerne sia la posizione di società (la GIEM Srl) proprietaria di terreni contigui a quelli della Sud Fondi in località Punta Perotti ma che non aveva preso parte al procedimento penale, sia la posizione di altre società e soggetti privati che, in casi analoghi di lottizzazione abusiva, avevano subito la confisca di beni sebbene nel procedimento penale non si fosse mai pervenuti alla dichiarazione di responsabilità penale dei soggetti confiscati.

CEDU nell'ipotesi in cui la confisca per violazione delle norme a tutela dell'ambiente sia inflitta ad un soggetto terzo che non ha partecipato al procedimento penale avviato per le responsabilità connesse alla violazione della normativa urbanistica. In tale precedente, la Corte, ha, altresì, stabilito la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in virtù del carattere sproporzionato della misura della confisca.

A conclusione dell'analisi dei casi più importanti fin qui analizzati, va evidenziato che la modalità adottata dagli organi di Strasburgo, consistente nel classificare l'interesse generale alla protezione dell'ambiente come "scopo legittimo" per limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà individuali, che possono arrecare un danno al bene ambiente, seppure ha contribuito in maniera determinante all'emergere della protezione di tale bene nella Convenzione, non è andato esente da critiche.

In primo luogo, va evidenziato che in tutti i casi analizzati, la Corte si è espressa sempre considerando che l'operato statale potesse configurare una ingerenza nel godimento del diritto di proprietà, come enunciato nell'art. 1, Protocollo n.1. Al riguardo, parte della dottrina<sup>25</sup> ha evidenziato che la Corte nel decidere i casi esaminati, trattandosi della lamentata violazione della tutela della proprietà, ha preferito ricondurre le privazioni medesime nella categoria della "regolamentazione dell'uso dei beni", a cui si fa riferimento nel paragrafo 2 dell'art.1, evitando di parlare della "privazione di proprietà" di cui al primo paragrafo dell'art. 1. Tale scelta ermeneutica rappresenta, però, un limite al raggiungimento della ponderazione tra interessi individuali e interessi generali, che deve sussistere nel momento in cui avviene il contemperamento tra la tutela dei diritti individuali e la protezione del bene ambiente a favore della collettività. Tale ponderazione, realizzabile esclusivamente con il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, secondo la giurisprudenza della Corte, si realizza soltanto nel caso in cui si richiami la "privazione di proprietà" di cui all'art. 1, Protocollo 1 della Convenzione. In altri termini, la lettura che ha dato la Corte dell'attività statale di limitazione di diritti individuali dei singoli a protezione del bene ambiente della collettività come una regolamentazione dell'uso dei beni e non come privazione della proprietà, ha avuto come diretta conseguenza il mancato riconoscimento al singolo di un indennizzo necessario per compensare la compressione del diritto subita.

Inoltre, è stato evidenziato che il riconoscimento di un elevato margine di apprezzamento dello Stato (tipico, come abbiamo visto, delle ipotesi riconducibili alla "regolamentazione dell'uso dei beni") non consente alla Corte di valutare se l'azione statale, diretta alla limitazione di alcuni diritti individuali, sia realmente idonea al raggiungimento dello scopo da perseguire, che è individuato nella protezione dell'ambiente, in quanto la stessa Corte si è adoperata, nelle pronunce esaminate, a valutare la conformità dei provvedimenti adottati dalle Autorità statali al principio di legalità, all'accertamento della non arbitrarietà delle qualificazioni nazionali e all'esistenza dei vincoli, ma non ha analizzato mai i reali effetti che tali provvedimenti restrittivi avevano sulla tutela dell'ambiente<sup>26</sup>.

### **3. Il degrado ambientale e la sua incidenza sul diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

---

25 Sul tema v. ANDREA SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, in La Tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, a cura di ANDREA CALIGIURI, GIUSEPPE CATALDI, NICOLA NAPOLETANO, Cedam, 2010, pp.493 e ss.

26Vedi ancora, sul punto, A. SACCUCCI, citato sub nota precedente.

Il secondo filone giurisprudenziale in linea con l'emergere delle nuove considerazioni sulla protezione dell'ambiente, ponendo a carico degli Stati Parte obblighi positivi sia di natura sostanziale, che procedurale in materia ambientale, ha portato ad una sempre maggiore tutela di tale bene attraverso l'affermazione dei diritti garantiti dallo strumento pattizio.

Conformemente all'evolversi delle istanze ambientaliste sempre più orientate al riconoscimento dell'ambiente come luogo ove si esplica la personalità dell'individuo e che hanno trovato sede in diversi ricorsi proposti alla Corte europea, Questa ha avuto l'occasione di accantonare la strada della tutela dell'ambiente come "scopo legittimo" per limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà individuali, per adoperarsi nell'analizzare i possibili e concreti effetti che l'assenza di una specifica protezione dell'ambiente ha sull'effettivo godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione.

In particolare, la giurisprudenza ha rinvenuto, in determinate fattispecie, un mancato rispetto del diritto alla vita, sancito dall'art. 2<sup>27</sup>, ovvero, in altre, un'eccessiva ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, sancito dall'art. 8<sup>28</sup> della Convenzione.

Partendo dall'analisi dei casi che hanno generato una giurisprudenza in merito alla violazione di tale ultimo articolo, va evidenziato che tale disposizione, garantendo il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio<sup>29</sup>, implica necessariamente la protezione della qualità della vita privata e il godimento pacifico e pieno del proprio domicilio. Conseguentemente, lo svilupparsi di una grave forma di inquinamento può impedire il godimento del domicilio e incidere sul benessere delle persone e, quindi, sulla propria vita privata e familiare.

Al riguardo, preme evidenziare che una forma di degrado ambientale non comporta necessariamente ed automaticamente la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, risultando indispensabile, perché si concreti un'inosservanza, che l'evento dannoso colpisca direttamente e gravemente il rispetto della vita privata, familiare e del domicilio e che ciò sia concretamente riscontrabile in relazione alle circostanze del caso, valutandone l'intensità, la durata e gli effetti psichici sulle persone.

---

27L'art. 2 della Convenzione che tutela il diritto alla vita rientra nei diritti inderogabili della Convenzione, facendo parte di quelli che sono ricompresi nel cosiddetto "nocciolo duro" e in riferimento ai quali gli Stati membri, per effetto della riserva di impossibilità di porre in essere deroghe a tale diritto, sono sempre e comunque tenuti a garantirne il godimento all'interno del proprio territorio. Di seguito si riporta il testo dell'art. 2: *"Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione."*

28 L'articolo 8 della Convenzione tutela essenzialmente la "vita privata" e la "vita familiare", essendo, viceversa, l'indicazione del "domicilio" e della "corrispondenza" funzionali alle esigenze di tutela della vita privata.

Secondo autorevole dottrina, non è semplice individuare un catalogo delle situazioni confluenti in tale diritto, in quanto l'approccio della Corte è stato di tipo casistico, ossia diretto alla risoluzione di volta in volta del singolo caso ed evolutivo, ossia conforme ai cambiamenti sociali, cfr. VINCENZO ZENO ZENCOVICH, *Diritto al rispetto della vita privata e familiare* in Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Padova 2001, p. 310. Si riporta, di seguito, il testo dell'art. 8 *"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."*

29 Va precisato che "vita privata e familiare" e "domicilio" sono concetti strettamente connessi. La Corte ha elaborato anche il concetto di "spazio privato".

Appare importante soffermarsi innanzitutto su due casi che, seppur riguardando la medesima problematica di inquinamento acustico indotto dalla rumorosità delle strutture aeroportuali situate nelle vicinanze di aree residenziali, hanno portato a pronunce differenti. Il riferimento è alle sentenze emesse nel caso *Powell e Rayner c. Regno Unito* del 1990<sup>30</sup>, e nel successivo caso *Hatton e al. c. Regno Unito* del 2003<sup>31</sup>.

Nel primo, la Commissione prima e la Corte dopo, hanno affermato innanzitutto, in modo per vero importante, che l'art. 8 deve trovare applicazione non soltanto come presidio contro le ingerenze dirette dello Stato nei confronti del diritto del singolo al rispetto della vita privata e familiare, ma anche nell'ipotesi in cui la lesione del diritto sia provocata da un soggetto terzo e l'inazione dello Stato si manifesti come una mancata tutela del diritto del singolo. Valutata come ricevibile la doglianza, gli organi della Convenzione, tuttavia, hanno considerato che l'esistenza di scali aeroportuali importanti, in prossimità di aree urbane densamente popolate, rispondono ad un interesse generale del Paese, tale da bilanciare il sacrificio imposto al singolo, tanto più se, come nel caso di specie, il processo decisionale concernente i voli aveva in qualche modo coinvolto anche le popolazioni interessate.

Nel caso *Hatton e al. c. Regno Unito*, le assunzioni preliminari della Corte non variano, considerandosi rilevante la doglianza dei cittadini esposti ai rumori dell'aeroporto di Heathrow, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, ma i giudici internazionali, in tal caso, pervengono al riconoscimento della sussistenza della violazione di detta norma, in considerazione del fatto che non si era riconosciuto, nell'azione statale, un'attività adeguata e funzionale a ridurre, al minimo possibile, l'interferenza con il diritto dei singoli. In altri termini, il piano voli autorizzato non aveva goduto di un'effettiva valutazione preventiva di impatto ambientale.

Nella giurisprudenza successiva di Strasburgo, si trovano altri casi nei quali è stato affermato con forza che alcune forme di inquinamento, diverse dall'inquinamento acustico, generano un mancato rispetto della vita privata e del domicilio. Nel caso *López Ostra c. Spagna*<sup>32</sup>, la Corte, affrontando il caso in cui una cittadina spagnola, si lamentava degli effetti nocivi della salute causati da un'attività industriale non autorizzata, nei confronti della quale lo Stato spagnolo non aveva adottato gli opportuni provvedimenti inibitori, ha affermato che in tal modo lo Stato non aveva adeguatamente ponderato la tutela degli interessi generali con quello di protezione individuale, ravvisando una violazione dell'art. 8. In questa importante pronuncia, la Corte ha ulteriormente ampliato l'operatività della detta norma in materia ambientale, specificando che, allorché occorra mettere in funzione impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente nocive per la salute o lesive per l'ambiente<sup>33</sup>, le pubbliche autorità devono operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti, entrambi meritevoli di tutela: da una parte vi è l'interesse della collettività all'esistenza dell'impianto, al fine di ridurre l'inquinamento complessivo e di implementare l'economia locale, dall'altro quello individuale, relativo ai singoli abitanti dei luoghi limitrofi all'impianto, a conservare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano oltremodo turbati. Questo equo bilanciamento comporta che le autorità devono, in via preventiva, adottare

---

30Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Powell e Rayner c. Regno Unito*, ricorso n. 9310/81, sentenza del 21 febbraio 1990.

31Cfr. Corte europea dei diritti umani (GC), *Hatton e al. c. Regno Unito*, ricorso n. 36022/97, sentenza dell'8 luglio 2003.

32Cfr. Corte europea dei diritti umani, *López Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994.

33 Nel caso di specie si trattava di un impianto per il trattamento degli scarti provenienti da conerie.

tutti gli accorgimenti necessari a scongiurare che la messa in funzione di detti impianti abbia conseguenze abnormi sulla vita privata e familiare e sul diritto al godimento dell'abitazione dei singoli cittadini, pena l'infrazione dell'art. 8 della Convenzione.

La Corte rileva che gli accorgimenti approntati dalle autorità locali, a tutela del diritto della ricorrente al godimento della propria abitazione e al rispetto vita privata e familiare, si sono alla fine rivelati inadeguati. Su questa considerazione ha pesato anche la circostanza che sia le autorità locali, che quelle statali, si sono opposte, nel corso di procedimenti giurisdizionali interni, a deliberazioni di maggiore garanzia per i diritti della popolazione locale, come la chiusura temporanea dell'impianto.

Esiste, pertanto, un margine di discrezionalità per gli Stati membri, allorquando essi si trovano a dover bilanciare più interessi contrapposti; tuttavia, a parere della Corte, nel caso di specie lo Stato spagnolo non era riuscito ad operare detto bilanciamento secondo criteri di proporzionalità ed equità. La realizzazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti, di sicuro interesse collettivo, è infatti avvenuta senza i dovuti accorgimenti, ad eccessivo detrimento del diritto del singolo al godimento della propria abitazione ed al rispetto della vita privata e familiare riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione.

Possiamo poi soffermarci sulla sentenza *Fedeyeva c. Russia*<sup>34</sup>, in cui la Corte europea valorizzando il rilievo soggettivo dell'ambiente, stigmatizza, come violativo dell'articolo 8 CEDU il comportamento statale che, avendo autorizzato l'installazione di un impianto potenzialmente inquinante nei pressi di abitazioni private non aveva poi garantito una ricollocazione abitativa al cittadino che ne aveva fatto richiesta.

---

<sup>34</sup>Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Fedeyeva c. Russia*, ricorso n. 55723/03, sentenza del 9 giugno 2005. Il caso trae origine da un ricorso presentato contro la Russia dalla sig.ra Nadezhda Mikhaylovna Fadeyeva. Nel 1982, la ricorrente e la sua famiglia si trasferivano in un appartamento situato a Cherepovets, a circa 450 metri dalla acciaieria Severstal. L'impianto era originariamente di proprietà del Ministero della metallurgia nera della Federazione Russa. Allo scopo di delimitare le aree nelle quali l'inquinamento era risultato eccessivo, le autorità nazionali individuavano una zona tampone intorno all'acciaieria, la cd "zona sanitaria di sicurezza". Sebbene la finalità di questa zona fosse quella di separare l'impianto industriale dall'area residenziale, in sostanza, migliaia di persone continuavano a vivere all'interno della stessa, come la ricorrente e la sua famiglia. Nel 1995, la ricorrente, unitamente ad altre persone, proponeva ricorso alle autorità statali allo scopo di essere trasferita al di fuori dalla zona di sicurezza e nel 1996 la Corte di Cherepovets le riconosceva tale diritto ed invitava le autorità locali ad inserire la ricorrente in una lista d'attesa prioritaria per una nuova sistemazione. Avverso tale decisione, la ricorrente proponeva appello, che veniva, però, rigettato. Di conseguenza, la stessa veniva inserita in una lista d'attesa generale per un nuovo alloggio. Nel 1999, la ricorrente proponeva nuovamente ricorso che però veniva rigettato; la decisione veniva successivamente confermata dalla Corte regionale. Nel frattempo, a partire dal 1982, la sig.ra Fadeyeva si sottoponeva a visite mediche periodiche; nel 2002 i dottori dell'ospedale del Centro di igiene e salute pubblica di S. Pietroburgo le diagnosticavano varie malattie del sistema nervoso. La ricorrente adiva, quindi, la Corte di Strasburgo lamentando la violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo., evidenziando che le autorità nazionali non avessero tutelato la sua vita privata e il suo domicilio dai pericoli derivanti dalle emissioni nocive provenienti dall'acciaieria Severstal, in palese violazione dell'art. 8 della Convenzione. A sostegno della propria tesi, forniva alla Corte una serie di dati raccolti dal Centro di Controllo Sanitario di Cherepovets dai quali emerge che dal 1990 al 1999 la concentrazione media delle polveri nell'aria era da 1.6 a 1.9 volte più alta del limite massimo consentito; la concentrazione di carbonio disolfuro da 1.4 a 4; e la concentrazione di formaldeide da 2 a 4.7. Deposita poi ulteriori report e studi attestanti l'eccessiva concentrazione di sostanze pericolose nell'aria anche relativamente agli anni successivi, fino al 2004 che sono state la causa primaria del presentarsi, negli abitanti della zona di sicurezza, di malattie di vario genere al sistema respiratorio, nervoso e cardiovascolare.

La Corte ha mantenuto tale orientamento anche nel caso *Giacomelli c. Italia*<sup>35</sup>, nel quale il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 8 della Convenzione, a causa di un inquinamento ambientale determinato da un impianto di smaltimento dei rifiuti industriali tossici, realizzato senza la preventiva adozione della valutazione di impatto ambientale. In tale sentenza, la Corte evidenzia che l'art. 8 della CEDU riconosce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria abitazione, inteso non solo nel senso di reale spazio fisico, ma anche come pacifico godimento della stessa. In altri termini, la violazione di tale diritto non è limitato solo alla concreta e fisica violazione, ma include anche elementi che non sono fisici quali per esempio rumori, emissioni, odori o altre forme di interferenza, che impediscono ad un soggetto di poter godere pacificamente della propria abitazione, ma possono essere nondimeno concreti per il sereno godimento degli ambienti di vita. Ne consegue che le Autorità nazionali, nell'adoperarsi nelle scelte di natura ambientale, devono, con opportuni studi ed indagini, prevedere e valutare in anticipo i possibili danni ambientali e gli effetti sui diritti dei soggetti, in modo da realizzare un'adeguata ponderazione tra l'interesse dell'individuo e quello della comunità civile in generale. Infine, seppur riconoscendo agli Stati contraenti un certo margine di discrezionalità nell'individuazione delle misure necessarie per il rispetto della Convenzione, i giudici di Strasburgo hanno affermato che, in mancanza di una preventiva valutazione dei rischi/effetti, è possibile rinvenire una violazione della norma convenzionale in oggetto.

Infine, nel caso *Tatar c. Romania*<sup>36</sup>, la Corte consolida il proprio orientamento relativo all'applicabilità dell'art. 8 della Convenzione in materia ambientale, riscontrandone la violazione qualora le Autorità nazionali non adempiano al proprio obbligo di sottoporre ad adeguata valutazione preventiva i rischi ambientali connessi all'attività industriale e non apprestino idonee misure dirette ad evitare che i fenomeni di inquinamento possano ledere il benessere di una persona, privarla del godimento del suo domicilio, nuocendo, così, alla sua vita privata e familiare. Invocando la sua giurisprudenza costante, la normativa dell'Unione Europea e richiamando le principali convenzioni internazionali in materia di ambiente, tra cui la Dichiarazione di Stoccolma e la Dichiarazione di Rio de Janeiro, la Corte rileva che, nel caso di specie, lo Stato convenuto non ha saputo bilanciare il giusto equilibrio tra l'interesse diretto al benessere economico della comunità ed il godimento effettivo dei ricorrenti del diritto al rispetto del loro domicilio e della loro vita privata e familiare, nonostante disponesse, in materia, di un certo margine di apprezzamento. La Corte, infine, pone in evidenza la mancata valutazione, da parte delle Autorità nazionali, degli studi scientifici che avevano evidenziato i gravi rischi per l'ambiente e la salute umana connessi allo svolgimento dell'attività estrattiva, in violazione del cosiddetto "principio di precauzione"<sup>37</sup>.

---

35Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Giacomelli c. Italia*, ricorso n. 59909/00, sentenza del 2 novembre 2006.

36Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Tatar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009.

37A livello internazionale il primo riconoscimento del principio di precauzione risale alla Carta mondiale della natura adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 28 ottobre del 1982. Nella dichiarazione di Brema del 1984, assunta nella conferenza internazionale dei ministri sulla protezione del mare del Nord, per la prima volta nel diritto internazionale, si legge testualmente che gli Stati interessati non devono "aspettare la prova certa degli eventi dannosi prima di agire". Nel 1992, il principio di precauzione venne inserito nella Dichiarazione finale della conferenza mondiale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro. L'articolo 15 della dichiarazione di Rio stabilisce: "per proteggere l'ambiente si devono largamente applicare misure di precauzione da parte degli Stati secondo la loro capacità. Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale". Sul tema si veda ELISABETTA MARIOTTI MICHELE IANNANTUONI in *Il Nuovo diritto ambientale*, Maggioli Editori, 2009 pag. 59.

#### 4. Il riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre quale componente del diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Convenzione.

La giurisprudenza di Strasburgo, nell'evoluzione della tutela dell'ambiente collegata al rispetto dei diritti individuali, l'ha ulteriormente rafforzata riscontrando, nei casi di grave degrado ambientale, una minaccia al diritto che tutela il bene della vita, sancito dall'articolo 2 della Convenzione.

Al riguardo, la Corte, nei casi di seguito esaminati, ha evidenziato come il rispetto di tale norma non solo comporta un obbligo negativo a carico dello Stato, consistente nell'onere di astenersi dal causare la morte di quanti sono soggetti alla sua giurisdizione, ma anche un obbligo positivo consistente nell'adottare tutte le misure necessarie per la protezione della vita di tali persone. In particolare, l'obbligo positivo viene in rilievo in relazione allo svolgimento di attività pericolose, quali ad esempio, le sperimentazioni nucleari, le attività di industrie chimiche, lo stoccaggio dei rifiuti, poste in essere sia da autorità statali, sia dai privati.

Nella sua giurisprudenza, la Corte ha posto in evidenza poi come la violazione possa manifestarsi sia sotto l'aspetto sostanziale, qualora le Autorità nazionali non abbiano adottato tutte le misure necessarie finalizzate ad evitare i rischi connessi ad un rischio ambientale, sia sotto il profilo procedurale, qualora le autorità domestiche non abbiano intrapreso alcuna indagine allo scopo di individuare i soggetti responsabili dei danni causati a numerosi individui da un disastro ambientale.

Il *leading-case*, al riguardo, è rappresentato dal caso *Oneryıldız c. Turchia*<sup>38</sup>, nel quale il ricorrente ha denunciato la morte dei propri parenti a causa di un'esplosione in una discarica, situata all'interno del quartiere di loro residenza e sprovvista di qualsiasi piano di messa in sicurezza, nonostante fosse stata ritenuta pericolosa per la salute e la sicurezza degli abitanti della zona, a causa della mancanza dei necessari requisiti tecnici.

In tale circostanza, la Corte ha rilevato *in primis* la violazione dell'art. 2 della Convenzione sotto il profilo sostanziale, per la mancata adozione da parte delle Autorità nazionali dei sistemi di messa in sicurezza della zona a rischio ambientale e per la mancata diffusione dell'informazione alla popolazione sui rischi consequenziali a tale situazione di pericolo. Inoltre, ha affermato la sussistenza della violazione anche sotto il profilo procedurale, in quanto le indagini finalizzate alla individuazione dei soggetti responsabili dell'esplosione, che avevano cagionato la morte di numerose persone, erano state del tutto inadeguate.

I Giudici di Strasburgo, richiamando i principi contenuti nella Convenzione sulla responsabilità civile per i danni risultanti da attività pericolose per l'ambiente, adottata a Lugano il 21 giugno 1993 e la Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata a Strasburgo il 4 novembre 1998, hanno statuito che bisogna verificare se lo Stato: *i)* ha o meno adottato misure dirette a ridurre il rischio discendente da attività pericolose; *ii)* ha adeguatamente divulgato informazioni alla popolazione sui rischi derivanti dall'esposizione all'inquinamento di alcune attività industriali e, infine, *iii)* ha condotto indagini dirette ad accertare la responsabilità dei colpevoli.

---

<sup>38</sup>Cfr. Corte europea dei diritti umani (GC), *Oneryıldız c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, sentenza del 30 novembre 2004.

Successivamente, la Corte nel caso *Budayeva e al. c. Russia*<sup>39</sup>, nel decidere in materia di disastro causato da una calamità naturale, ha evidenziato che la violazione dell'art. 2 della Convenzione sussiste, altresì, qualora le autorità pubbliche, seppur a conoscenza del pericolo che può causare il verificarsi di un evento di entità tale da costituire un rischio per la salute e per la vita stessa della popolazione, non apprestano adeguati sistemi di allerta, piani di evacuazione e, in generale, misure di sicurezza adeguate. Nel caso richiamato, i ricorrenti denunciavano la morte di un soggetto e le lesioni gravi di altri cittadini, a causa di una frana verificatasi in una zona della città, nota per la frequente regolarità con cui si manifestavano tali eventi. Secondo gli organi di Strasburgo, la mancata adozione di misure volte a limitare i danni di tale evento è ingiustificabile, soprattutto alla luce della sussistenza di un rischio serio e prevedibile per la vita degli abitanti russi.

## **5. Le garanzie di natura procedurale ritenute essenziali per tutelare gli individui dai rischi ambientali e le più recenti pronunce della Corte europea in materia ambientale.**

L'esame delle sentenze della Corte europea dei diritti umani ripercorse nei paragrafi precedenti e i limiti strutturali e metodologici in esse talvolta riscontrabili nell'affrontare la problematica ambientale sono stati in parte bilanciati dalla tendenza di tale Corte diretta a valorizzare i profili procedurali della tutela dei diritti individuali, che possono essere pregiudicati da situazioni di degrado ambientale.

Da un punto di vista normativo, la Corte, nel recitare tale giurisprudenza, si è richiamata al principio contenuto nell'art. 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992<sup>40</sup>. Ha, quindi, ritenuto di dover prestare maggiore attenzione, in materia di tutela ambientale, al rispetto delle garanzie di natura procedurale, quali la partecipazione delle popolazioni interessate da problemi ambientali ai processi decisionali, come ad esempio alla valutazione di impatto ambientale, l'informazione della popolazione sui rischi ambientali e l'accesso alla giustizia, ritenuti indispensabili per realizzare un concreto e reale bilanciamento tra gli interessi dei singoli e quelli della collettività.

Il primo, noto caso in cui la Corte ha applicato una tutela "procedurale" alla materia dell'ambiente è il caso *Guerra ed al. c. Italia*<sup>41</sup>, nel quale ha ritenuto applicabile l'art. 8 della Convenzione, riscontrando proprio nella mancata comunicazione da parte dello Stato italiano, ai cittadini ricorrenti, di tutte le informazioni necessarie, indispensabili per valutare la pericolosità e i rischi connessi al fatto di risiedere in una zona a rischio ambientale, una violazione di tale diritto.

---

<sup>39</sup>Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Budayeva e al. c. Russia*, ricorsi n. 15339/02, n. 11673/02, n. 15343/02, n. 20058/02 e n. 21166/02, sentenza del 20 marzo 2008.

<sup>40</sup> Tale principio enuncia che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati ai diversi livelli. A livello internazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze e alle attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e indennizzo".

<sup>41</sup> Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Guerra e al. c. Italia*, ricorso n. 14967/89, sentenza del 19 febbraio 1998. In particolare, i ricorrenti denunciavano i rischi per la salute dovuti all'emissione di sostanze tossiche di un impianto chimico situato a poca distanza dalle loro abitazioni e classificato "molto pericoloso" dalla legislazione nazionale.

Inoltre, anche quando la Corte ha riscontrato la violazione del diritto alla vita contenuto nell'art. 2 della Convenzione, come nel caso analizzato nei paragrafi precedenti *Oneryildiz c. Turchia*, ha comunque esteso allo Stato convenuto la responsabilità agli aspetti procedurali del diritto tutelato, per non aver fornito tutte le informazioni agli abitanti della zona sul pericolo della discarica, al fine di scegliere se continuare a risiedere in quella zona oppure no.

La sentenza maggiormente rappresentativa del filone giurisprudenziale in esame è stata comunque quella adottata nel caso *Taskin e al c. Turchia*<sup>42</sup>, dove la Corte, pur non riscontrando una violazione sostanziale dell'art. 8 della Convenzione, ha, di contro, evidenziato una violazione dei requisiti procedurali della medesima disposizione. In particolare, la Corte ha statuito che, quando uno Stato deve intervenire nelle politiche ambientali, il processo decisionale deve essere adottato solo a seguito di una serie di attività che riconoscono un ruolo fondamentale all'informazione ed alla partecipazione dei soggetti destinatari degli effetti di una determinata scelta politico-ambientale. In particolare, lo Stato deve assicurare che: *i*) sia stato realizzato uno studio diretto a valutare quali saranno i futuri effetti delle attività che possono danneggiare l'ambiente o possono interferire sul godimento dei diritti individuali, effettuando una comparazione ed un'adeguata ponderazione tra i vari interessi rilevati ; *ii*) sia stato consentito l'accesso di tali studi al pubblico e siano state messe a disposizione tutte le informazioni disponibili al fine di valutare gli eventuali rischi; *iii*) sia stato previsto che eventuali atti o omissioni possano essere denunciati dinanzi ad un giudice, riconoscendo, quindi, il diritto ad un ricorso effettivo.

Tale elaborazione giurisprudenziale ha notevolmente ampliato la portata della tutela del bene ambiente, in quanto la Corte ha potuto intervenire anche in assenza del nesso di causalità tra la situazione di degrado ambientale e i pregiudizi arrecati ai diritti individuali - assenza spesso invocata nelle difese degli Stati convenuti -, individuando una responsabilità dello Stato nella mancata adozione della valutazione di impatto ambientale, nelle scelte economico-politiche. Al riguardo, va evidenziato che il margine di discrezionalità di uno Stato negli adempimenti degli obblighi positivi di natura procedurale è comunque ridotto, in quanto le esigenze di pubblicità, di informazione, di trasparenza e di partecipazione ai processi decisionali possono essere soddisfatte anche in presenza di contrapposti interessi.

Tale tecnica giurisprudenziale degli organi di Strasburgo rappresenta, altresì, un espresso riconoscimento ai principi contenuti nella Convenzione di Aarhus del 1998<sup>43</sup>, di cui fanno attualmente parte la maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa e che, avendo come scopo quello di contribuire alla tutela del diritto di ciascun individuo a vivere in un ambiente salubre, ha disciplinato l'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Si può citare al riguardo il caso *Hardy & Maile c. Regno Unito*<sup>44</sup>, per riconoscere come la Corte ritenga poi soddisfatti i principi di tutela procedurale. I ricorrenti lamentavano, la violazione

---

42Cfr Corte europea dei diritti umani, *Taskin e al. c. Turchia*, ricorso n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004.

43 La "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata nella cittadina danese di Aarhus nel 1998 è entrata in vigore nel 2001. Rappresenta uno strumento internazionale di fondamentale rilevanza per la sensibilizzazione e il coinvolgimento della società civile sulle tematiche ambientali. Vi aderiscono 39 Stati membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e l'Unione Europea.

44 Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Hardy & Maile c. Regno Unito*, ricorso n. 31965/07, sentenza del 14 febbraio 2012.

degli articoli 2 e 8 della Convenzione, in merito alla costruzione ed allo sviluppo dei due siti, sostenendo, in particolare, che le autorità non avevano valutato correttamente i rischi, per le acque marine, del funzionamento dei siti di liquefazione ed omesso di portare adeguatamente a conoscenza della popolazione tutte le pertinenti informazioni sui possibili rischi ambientali. La Corte ha rilevato che le censure dei ricorrenti dovevano essere considerate esclusivamente con riguardo all'articolo 8 e che tuttavia una grande quantità di informazioni era stata volontariamente fornita al pubblico da parte delle autorità competenti e da parte degli sviluppatori dei progetti. Pur non essendo stati i ricorrenti direttamente destinatari di tali informazioni, in ogni caso, ha notato la Corte, essi avrebbero potuto avere accesso a tali informazioni, attivando lo specifico meccanismo istituito dalla legge britannica, verificandosi dunque che vi era una procedura efficace ed accessibile, attraverso la quale i ricorrenti avrebbero potuto chiedere qualsiasi informazione ulteriore, pertinente ed adeguata, qualora lo avessero desiderato. Il ricorso alla Corte si è dunque concluso con un rigetto.

In merito, il caso *L'Erabliere a.s.b.l. c. Belgio*<sup>45</sup> è concluso da una importante pronuncia che analizza la problematica del potere di agire di una associazione costituita per la tutela del diritto ad un ambiente salubre. Il caso trae origine da un ricorso contro il Belgio, presentato da un'associazione non-profit, per la violazione del suo diritto di accesso ad un tribunale, ai sensi dell'articolo 6, § 1, della Convenzione. Nell'ordinamento giuridico belga, una società cooperativa aveva chiesto ed ottenuto un permesso per una sensibile espansione di una discarica, dalla medesima gestita. L'associazione ricorrente aveva depositato una domanda di controllo giurisdizionale sulla decisione dell'autorità amministrativa, che aveva autorizzato la chiesta espansione, tuttavia respinta dal Consiglio di Stato per insufficiente esposizione dei fatti posti a base della domanda. Anche l'impugnazione in Cassazione della decisione era dichiarata inammissibile. L'esclusione delle sue istanze, secondo l'associazione ricorrente, violava dunque il diritto di accesso ad un tribunale, come garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Al riguardo, la Corte europea ha sottolineato che il meccanismo di controllo ai sensi della Convenzione esclude l'azione popolare<sup>46</sup>, ma che l'articolo 6 § 1 è applicabile ai ricorsi proposti da un'associazione costituitasi per la protezione ambientale quando, pur pretendendosi di tutelare un interesse generale, il contenzioso sollevato dall'associazione abbia anche un legame sufficiente con una situazione giuridica soggettiva<sup>47</sup>. La Corte ha quindi osservato che gli articoli dell'associazione ricorrente avevano dimostrato che il suo obiettivo consisteva nel proteggere l'ambiente nella regione interessata dai piani di espansione della discarica. Inoltre, tutti i membri fondatori e amministratori dell'associazione ricorrente risiedevano nei comuni interessati, e potevano quindi ben essere considerati come residenti locali, direttamente interessati dai detti piani di espansione. L'aumento della capacità della discarica di più di un quinto rispetto alla sua capacità iniziale era suscettibile di avere un notevole impatto sulla loro vita privata, a causa del fastidio generato alla loro qualità della vita e che tale situazione ridondava anche a scapito del

---

45 Cfr. Corte europea dei diritti umani, *L'Erabliere a.s.b.l. c. Belgique*, ricorso n. 49230/07, sentenza del 24 febbraio 2009.

46<sup>46</sup> V. anche Corte europea [GC], caso *Perez c. Francia*, ricorso n. 47287 / 99, § 70 e Corte europea, sentenza 16 dicembre 2008, *Ada Rossi e altri contro Italia*, ricorso n. 55185/08. Il motivo per cui la Convenzione non consente una *actio popularis* è quello di evitare i casi di ricorso alla Corte da parte di individui che lamentano la semplice esistenza di una legge applicabile a qualsiasi cittadino di un Paese, o di una decisione giudiziaria in cui non sono parti.

47 Vedi anche Corte europea, decisione 28 marzo 2006, n. 75218/01, caso *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox- Collectif stop Melox and Mox v. Franxe*.

valore delle loro proprietà, situate nei comuni interessati, che avrebbero conseguito un rischio di deprezzamento.

La Corte ha ritenuto, tuttavia, che, nel caso di specie, la domanda di controllo giurisdizionale non poteva essere considerata come una *actio popularis* e che il "contenzioso" sollevato dall'associazione ricorrente aveva avuto un legame sufficiente con una posizione giuridica soggettiva dei suoi membri, tutelabile dunque ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, accogliendo in definitiva la doglianza proposta in sede internazionale.

## **6. Due importanti pronunce della Corte europea concernenti l'Italia: il caso dell'emergenza rifiuti in Campania ed il caso ILVA.**

A conclusione della rassegna giurisprudenziale curata, appare importante segnalare due pronunce di condanna dell'Italia sul tema ambientale. La prima è il caso *Di Sarno e al. c. Italia*<sup>48</sup> che ha permesso alla Corte di entrare nel merito della gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania, mediante il ricorso presentato da alcuni residenti nel Comune di Somma Vesuviana, che, invocando la violazione dei diritti loro garantiti negli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione, hanno denunciato le gravi carenze gestionali createsi nella raccolta e nello stoccaggio dei rifiuti nella Regione Campania.

Nella ricostruzione dei fatti, i ricorrenti hanno portato all'attenzione della Corte la confusa gestione commissariale che, nominata nel 1994, anno in cui veniva dichiarato lo stato di emergenza dei rifiuti nella Regione Campania, aveva provveduto ad indire diverse gare d'appalto per affidare a società private le attività di gestione del servizio per lo smaltimento dei rifiuti. La situazione di emergenza, durata oltre un decennio, aveva raggiunto il culmine alla fine del 2007, quando tonnellate di rifiuti erano risultate abbandonate per settimane nelle strade di Napoli e di parecchie città della sua provincia, comprese quelle in cui risiedevano i ricorrenti. All'attenzione della Corte, i ricorrenti, riportavano anche l'altra vicenda penale condotta dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, avente sempre ad oggetto la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti realizzata da alcune società aggiudicatrici delle gare d'appalto, in cui gli imputati venivano accusati dei reati di associazione per delinquere, finalizzata al traffico illecito dei rifiuti, falso in atti pubblici, truffa, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale e attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti.

A supporto del nesso di causalità esistente tra il degrado ambientale creatosi e i rischi sullo stato di salute a cui sono stati esposti, i ricorrenti fornivano il risultato cui era giunto lo studio scientifico pubblicato, nel settembre 2004, dalla rivista *The Lancet Oncology*, che supportava l'ipotesi di uno stretto nesso di causalità tra l'inquinamento provocato dal trattamento non adeguato dei rifiuti e l'esistenza di discariche illegali e l'elevato tasso di mortalità per tumore nella Regione. Parimenti, il Governo italiano aveva allegato lo studio condotto dal Ministero della Salute, l'ISS e le autorità sanitarie della Campania dal titolo "Salute e rifiuti in Campania", che, era pervenuto, però, ad una tesi differente da quella enunciata nello studio allegato dai ricorrenti, in quanto evidenziava che, seppure non era esclusa la possibilità che gruppi limitati di persone potessero essere stati esposti a sostanze chimiche provenienti da rifiuti tossici gestiti in maniera illegale, i dati epidemiologici raccolti in Campania non permettevano di stabilire un

---

<sup>48</sup>Cfr. Corte europea, *Di Sarno e al. c. Italia*, ricorso n. 3076/08, sentenza del 10 gennaio 2012.

nesso di causalità tra l'esposizione della popolazione ai rifiuti solidi urbani e la prevalenza di malattie tumorali.

La Corte ha ritenuto, in linea con la sua giurisprudenza, che le doglianze dei ricorrenti dovessero essere esaminate in relazione all'art. 8 CEDU, evidenziando che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare; peraltro, ha sottolineato che l'articolo 8 non si limita a costringere lo Stato ad astenersi da ingerenze arbitrarie, ma impone, altresì, obblighi positivi diretti a garantire un rispetto effettivo della vita privata. Infatti, gli Stati hanno prima di tutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto in considerazione del rischio che potrebbe derivarne; esso riguarda l'autorizzazione, la messa in funzione, l'esercizio, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 8, la Corte ha ribadito che tale norma attribuisce una particolare importanza all'accesso del pubblico alle informazioni che gli permettano di valutare il rischio al quale sia esposto. Per di più, ha precisato che l'articolo 5 § 1 c) della Convenzione di Aarhus, prevede che ogni Parte faccia in modo che "in caso di minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia".

Nell'applicazione di tali principi al caso in esame, la Corte ha affermato che i ricorrenti, nel periodo che va dalla fine del 2007 al mese di maggio 2008, avevano vissuto la situazione di disagio discendente dalla presenza in strada di ingenti cumuli di rifiuti e che, pur non essendo stato possibile riscontrare un nesso di causalità tra l'esposizione ai rifiuti ed un concreto pericolo per la salute dei ricorrenti, a causa delle posizioni discordanti cui sono giunti gli studi in materia, tale circostanza ha comportato un deterioramento della qualità di vita degli interessati ed ha condotto ad una violazione del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio.

In tale sentenza, la Corte non ha però riscontrato una violazione dell'art. 8 CEDU sotto il profilo procedurale, né ha ritenuto sussistente il motivo di ricorso relativo alla lamentata omessa divulgazione delle informazioni idonee a permettere ai ricorrenti di valutare il rischio al quale erano esposti, in quanto ha evidenziato che gli studi disposti dal Dipartimento della Protezione civile sono stati resi pubblici nel 2005 e nel 2008. In tal modo, le autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano, continuando a risiedere in Campania.

Infine, i ricorrenti avevano lamentato, altresì, la violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione, sostenendo che le autorità italiane non avevano adottato alcuna iniziativa per la salvaguardia dei diritti delle parti in giudizio e rimproveravano alla Giustizia italiana un ritardo nel perseguire penalmente i responsabili della cattiva gestione dei rifiuti.

Nelle conclusioni della sentenza, la Corte ha dichiarato il ricorso ricevibile dunque, sotto il profilo della violazione degli articoli 8 e 13 CEDU, ha pronunciato l'intervenuta violazione dell'art.8, in via esclusiva sotto il profilo materiale, escludendone la violazione dello stesso sotto il profilo procedurale, ed ha, altresì, affermato la violazione dell'art. 13, rigettando, tuttavia, la domanda avanzata dai ricorrenti di un'equa soddisfazione.

Nel passare ad analizzare la più recente giurisprudenza in materia ambientale che ha riguardato l'Italia, troviamo la sentenza *Cordella e altri c. Italia*<sup>49</sup> del 2019, adottata dalla Corte a seguito della proposizione negli anni 2013 e 2015 di due ricorsi, successivamente riuniti in un unico procedimento, da parte di centottanta residenti a Taranto e in comuni limitrofi, che lamentavano la violazione da parte dello Stato italiano degli artt. 2, 8 e 13 della Convenzione per le emissioni nocive dello stabilimento siderurgico tarantino ILVA S.p.A., che avevano prodotto, sin dagli anni '90, gravi effetti sulla salute.

La Corte si è pronunciata riscontrando anche qui la violazione degli articoli 8 e 13 CEDU ed evidenziando come le autorità italiane non abbiano saputo trovare un punto di incontro fra gli interessi dei singoli cittadini al benessere e alla qualità della vita e l'interesse alla prosecuzione delle attività produttive dell'ILVA. Con particolare riferimento all'art. 8, la Corte pur applicando la norma in maniera conforme alla sua precedente giurisprudenza introduce criteri più ampi, quale ad esempio il concetto del "benessere della collettività", per evidenziare una consolidata situazione di assenza di interventi statali appropriati in un arco temporale considerato oggettivamente troppo esteso e, come tale, idoneo ad aggravare le condizioni di vita degli individui interessati.

Per quanto questa sentenza, certamente, offra spunti di riflessione sul tema dei danni alla salute da esposizione a sostanze tossiche, constatando la responsabilità dello Stato, tuttavia, la Corte non ha riconosciuto un risarcimento economico ai ricorrenti, sostenendo, di contro, che la sola constatazione della violazione costituisca, di per sé, una riparazione sufficiente per il danno morale subito, nonostante le evidenze scientifiche disponibili abbiano dimostrato una grave situazione ambientale e sanitaria nell'area di Taranto interessata dalle emissioni dello stabilimento siderurgico ILVA S.p.A., notoriamente tossiche.

Nel caso in esame, la Corte ha posto in primo piano il problema degli obblighi positivi di tutela dell'uomo e delle risorse naturali, gravanti innanzitutto sulle istituzioni nazionali, e ha permesso di individuare, grazie agli studi epidemiologici<sup>50</sup>, la sussistenza di un nesso di causalità fra l'esposizione ambientale ad agenti cancerogeni e lo sviluppo di malattie tumorali nella popolazione; in tal modo, ha evidenziato le responsabilità dello Stato nella definizione del modello di sviluppo da adottare, il quale deve aver riguardo, specialmente, dei diritti fondamentali dei singoli e non solamente dell'interesse generale ad una prosperità economica. Nello specifico, la sentenza mette in evidenza come il rapporto "Sentieri" del 2012 avesse divulgato raccomandazioni per i dovuti interventi di sanità pubblica basati sui dati epidemiologici emergenti dalle strutture sanitarie di interesse nazionale per servizi igienico-sanitari per il periodo 1995-2009, dai quali emergeva il nesso causale tra l'esposizione ambientale agli agenti cancerogeni inalabili e lo sviluppo di malattie polmonari letali.

---

49 Cfr. Corte europea, *Cordella e al. c. Italia*, ricorsi n. 54414/2013 e n. 54254/2015, sentenza del 24 gennaio 2019.

50 Tra gli studi epidemiologici particolare importanza riveste il Rapporto Sentieri del 22 ottobre 2012, redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute, che formulò raccomandazioni per gli interventi di sanità pubblica sulla base dei dati riguardanti le cause di mortalità nei siti di bonifica di interesse nazionale (c.d. SIN) per il periodo 1995 – 2009. Da tale rapporto emerge l'esistenza di un legame causale tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e lo sviluppo di tumori polmonari, pleurici e di patologie cardiovascolari nelle persone residenti nelle aree colpite, così dimostrando che i decessi di uomini, donne e bambini che risiedevano nelle aree interessate per tumori, malattie del sistema circolatorio e altre patologie, erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale.

## 7. Conclusioni.

La chiave dell'analisi condotta dalla Corte di Strasburgo è rappresentata da un'interpretazione evolutiva degli articoli 2 e 8 CEDU, che ha progressivamente portato alla loro applicabilità in materia ambientale. Giova ribadire che la Corte si è spinta a ritenere che i casi di grave degrado ambientale possono costituire una minaccia al diritto che tutela il bene della vita, evidenziando come sia posto a carico degli Stati Membri anche un obbligo positivo finalizzato ad adottare tutte le misure necessarie per la protezione della vita dei propri cittadini. Al pari, l'articolo 8 CEDU, formulato per garantire il rispetto della vita privata e familiare di ogni persona, nonché del proprio domicilio, è divenuto chiave di lettura privilegiata nella tutela del diritto all'ambiente. In particolare, seguendo tale filo conduttore la Corte è giunta a ritenere che un grave inquinamento possa ledere il benessere delle persone, così impedendo loro di godere della propria vita privata. Tuttavia, il degrado ambientale e gli altri fattori che incidono sulla violazione delle norme sulla tutela dell'ambiente sono, nella giurisprudenza della Corte europea, strumentali al godimento del diritto alla salute e solo in quanto tali possono essere prese in considerazione dalla Corte medesima. Per tale ragione, ad esempio, nel caso *Di Sarno ed al. c. Italia* è stata rigettata la richiesta di un'equa soddisfazione avanzata dai ricorrenti, in quanto la Corte ha ritenuto di fondamentale importanza che i ricorrenti, vittime di una violazione, forniscano la prova di quanto determinati fattori di degrado ambientale abbiano inciso direttamente e gravemente sulla propria vita privata e familiare. Un'ulteriore evoluzione della giurisprudenza in materia di tutela del bene ambiente si è avuta con la sentenza *Cordella e al. c. Italia*, con la quale la Corte, confermando la consolidata giurisprudenza in materia, ha riconosciuto agli studi epidemiologici un importante valore probatorio e si è spinta sino ad introdurre nell'alveo della tutela predisposta dall'art. 8 CEDU un ulteriore elemento individuato nel "benessere della collettività" che nel caso di specie doveva essere preservato dagli effetti nefasti derivanti dall'inadeguatezza degli interventi pubblici per risanare la situazione del danno ambientale provocato dall'ILVA.

In questo processo evolutivo non possono però non segnalarsi certo anche i limiti di un approccio che sconta l'assenza di una norma positiva che riconosca una dimensione soggettiva del bene ambiente e dunque una sua configurazione quale autonomo diritto fondamentale dell'individuo. Tali limiti chiaramente emergono dalla pronuncia sull'ILVA, dove l'esclusione della condanna in favore di un'ampia platea di ricorrenti è determinata dall'assenza di una effettiva incidenza dell'evento inquinante sullo specifico diritto al godimento della vita privata e familiare come tutelato dall'art. 8 CEDU.

Del pari non possono non cogliersi, pur nell'ambito di quei limiti poc'anzi evidenziati, conseguenza dei confini oggettivi entro cui il catalogo dei diritti dello strumento convenzionale è dimensionato, le ulteriori spinte evolutive nella tutela del bene ambiente che si potranno avere nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo* e 32 Stati, di recente comunicato con priorità ai diversi Stati membri convenuti dai ricorrenti. Il ricorso è stato introdotto da giovanissimi cittadini portoghesi che lamentano una violazione degli articoli 2, 8 e 14 CEDU, in ragione degli effetti nocivi del riscaldamento climatico globale sulla loro vita e salute, in particolare

considerando la loro giovane età. Il ricorso è stato presentato contro 33 Stati, inclusa l'Italia, che i ricorrenti assumono responsabili del mancato rispetto degli obblighi positivi derivanti dagli impegni assunti a livello internazionale con l'Accordo di Parigi sul Clima del 2015 ed in particolare dall'obiettivo prefissato di contenere l'aumento medio della temperatura mondiale entro 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali. Nello specifico, i ricorrenti ritengono che gli Stati membri non abbiano adempiuto ai loro obblighi discendenti dal rispetto dei citati articoli della Convenzione, in connessione con quelle che sono le disposizioni dei trattati internazionali sul clima, che impongono agli Stati firmatari l'obbligo di adottare misure per regolamentare adeguatamente i loro contributi al cambiamento climatico, ponendo in essere azioni che mirino, ad esempio, a ridurre le emissioni nel proprio territorio e negli altri territori sui quali hanno giurisdizione, a vietare l'esportazione di combustibili fossili, a compensare le loro emissioni derivanti dall'importazione di merci, e a limitare il rifiuto delle emissioni all'estero. Proseguono nell'affermare che l'assenza di misure adeguate dirette a limitare le emissioni globali costituisce, di per sé, una violazione degli obblighi che incombono agli Stati. La maggiore portata innovativa, che potrebbe giungere da una futura sentenza di accoglimento sembra potersi rinvenire nella richiesta avanzata alla Corte di verificare se i 33 Stati convenuti nel realizzare le misure dirette a limitare le emissioni inquinanti al fine di contenere il riscaldamento globale abbiano agito nel rispetto dello strumento convenzionale interpretato anche alla luce dei principi di precauzione e di equità intergenerazionale, principi propri del diritto ambientale internazionale.