

Sommario

1. Introduzione	1
2. La giurisprudenza della Corte EDU in riferimento alla violazione dell'articolo 8 della Convenzione	2
3. La giurisprudenza della Corte EDU in riferimento alla violazione dell'articolo 2 della Convenzione	5
4. Considerazioni sui rapporti tra le due norme convenzionali invocate e la sentenza Cordella c/ Italia	6
5. Gli altri articoli della Convenzione invocati dalla Corte	8
6. I rapporti tra la Convenzione EDU e la normativa euro-unionale.....	10

1. Introduzione

Come è stato acutamente affermato, «la società moderna sembra più minacciata dallo sviluppo insostenibile che dagli attacchi diretti alla libertà individuale»².

Gli sconvolgimenti climatici, l'aumento dell'inquinamento atmosferico, la diminuzione dello strato di ozono, costituiscono gravissimi attacchi alla società civile su scala mondiale.

Da tale semplice evidenza scaturisce un sempre maggiore interesse da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo ai profili di tutela dell'ambiente che impingono, in modo variegato, sui diritti individuali riconosciuti dalla relativa Convenzione.

Non può infatti dimenticarsi che mentre la giurisprudenza costituzionale riconosce e tutela l'ambiente *ex se*, come valore trasversale ma nella sua componente “oggettiva”, oltre in quella “soggettiva”³, la Corte EDU si occupa solo delle possibili implicazioni delle aggressioni al bene ambiente nella sua interrelazione con i diritti individuali.

Pur in assenza di una espressa tutela dell'ambiente sano come diritto fondamentale dell'Uomo, la Corte ha nel tempo interpretato in via estensiva disposizioni della Convenzione a tutt'altro fine pensate per assicurare dignità e tutela a situazioni soggettive legate alla salubrità dell'ambiente.

Rileva accorta dottrina⁴ che la mancanza di una espressa tutela, «come rilevato nella opinione dissidente dei giudici Costa, Ress, Turmen, Zupančič e Sterner nella pronuncia della Grande Camera dell'8 luglio 2003 sul caso Hatton e altri c. Regno Unito⁵, si spiega con il fatto che l'approvazione della Convenzione risale agli anni Cinquanta, quando non era ancora emersa nella coscienza collettiva la consapevolezza della necessità di proteggere i diritti ambientali dell'uomo. Una consapevolezza maturata nel tempo e che ha trovato poi riscontro, a livello di individuazione principi fondamentali del diritto europolitano, nell'art. 37 della Carta europea dei diritti fondamentali (Cdfue), secondo cui “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”»

Ciò non ha impedito alla Corte di rinvenire in altri diritti fondamentali dell'uomo casi di tutela del diritto all'ambiente. Come è stato osservato, infatti, nella giurisprudenza di Strasburgo «l'ambiente diviene un “valore” della società, che giustifica limitazioni ad altri diritti riconosciuti dalla Carta e che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione⁶». In tal senso, si è parlato

¹ Il presente contributo è stato estrapolato e rielaborato prendendo spunto da GALANTI, *I delitti contro l'ambiente, analisi normativa e prassi giurisprudenziale*, Pacini Giuridica, 2021, pag. 33 ss..

² BOSSELMANN, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, in Greco (a cura di): “*Diritti umani e ambiente*”, ECP, 2000.

³ V. ad esempio le sentenze nn. 210 del 28 maggio 1987, 641 del 30 dicembre 1987, 226 del 19 giugno 2003.

⁴ FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, su *Questione Giustizia*, 24 gennaio 2019.

⁵ V. *infra*, par. 2.

⁶ VOLLERO, *Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo*, edito sul sito www.diritto.it, 2017.

di “svolta verde” della Corte EDU, grazie alla quale la Corte si prende il diritto di controllare il rispetto dei diritti dell’uomo da parte degli Stati sulla base di un canone ermeneutico da essa stessa definito “necessariamente evolutivo”», che «implica una diversa relazione del diritto col tempo»⁷. E’ stato altresì rilevato⁸ come nel corso degli anni la giurisprudenza della corte EDU ha modulato progressivamente l’intensità e la tipologia degli obblighi derivanti dalla violazione delle disposizioni convenzionali, distinguendo dal contenuto “classico” negativo delle libertà fondamentali in termini di dovere di astensione (*Abwerrecht*) a carico dello Stato obblighi a contenuto positivo (*Schutzpflicht*), aventi ad oggetto, non un divieto, bensì la protezione e il godimento del diritto stesso. Ciò è avvenuto attraverso il meccanismo di protezione *par ricochet*, istituto di creazione pretoria che «ha consentito agli organi di tutela di Strasburgo di estendere la protezione di determinati diritti garantiti dalla Convenzione ad altri diritti dalla stessa non direttamente protetti»⁹. Il punto di svolta può essere individuato nell’approvazione, nel 1972, della c.d. “Carta di Stoccolma”, la quale, pur non avendo contenuto vincolante, riconosceva il legame di interdipendenza tra ambiente e diritti umani, creando i presupposti per un intervento della Corte EDU¹⁰.

2. La giurisprudenza della Corte EDU in riferimento alla violazione dell’articolo 8 della Convenzione

Le norme principali cui la Corte ha fatto quindi riferimento per giustificare una tutela dell’ambiente sono stati gli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 10 (libertà di espressione) e 13 (diritto all’informazione).

La prima pronuncia di rilievo da parte della Corte è stata resa in seno al processo Arrondelle contro Regno Unito (1980), in cui la Corte ha ritenuto il ricorso ricevibile in relazione all’articolo 8 della Convenzione¹¹. Nel caso di specie la ricorrente lamentava che il rumore proveniente dal traffico aereo e della viabilità di servizio dell’aeroporto di Gatwick, sito vicino all’abitazione del ricorrente in “Gable Cottage” rendeva la vita della stessa insopportabile.

Poco dopo, la Corte ritenne ricevibile per violazione dell’art. 8 della convenzione il ricorso nel caso Baggs del 1985 (n. 9310/81, Frederick William Baggs vs United Kingdom, Decisione del 16 ottobre 1985), in cui il ricorrente era proprietario di un immobile sito nel villaggio di Wood View, nei pressi dell’aeroporto di Heathrow, parimenti infastidito dal traffico aereo.

In entrambi i casi tuttavia i procedimenti si conclusero senza alcuna decisione sul merito a seguito di accordo tra le parti (il pagamento di una somma *ex gratia* ai ricorrenti da parte del Governo britannico).

Successivamente (1986), nel caso Powell e Rayner contro regno unito la Corte respinse il ricorso, affermando la necessità di coordinare l’articolo 8 della convenzione, che attribuisce a ogni uomo il diritto a vivere in un ambiente salubre, con altri diritti fondamentali, quale quello alla sicurezza. La Corte sostenne in quella circostanza la necessità di un solido bilanciamento tra interessi ex art. 8 e

⁷ MAZZANTI, *La protezione penale dell’ambiente come diritto umano. inquadramento e rilievi critici*, che cita DELMAS, MARTY, *Dal codice penale ai diritti dell’uomo*, a cura di F. Palazzo, trad. it. A. Bernardi, Milano 1992, 94.

⁸ MANCA, La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva, *Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, su *Rivista DPC* n. 1/2018, 260.

⁹ Così ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 novembre 2012, 4.

¹⁰ Di particolare rilievo ai fini che qui interessano sono l’articolo 1 (“L’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l’ambiente a favore delle generazioni presenti e future”) e 13 (“Al fine di razionalizzare l’amministrazione delle risorse e di migliorare l’ambiente, gli Stati dovrebbero adottare un concezione integrata e sviluppata delle loro pianificazioni dello sviluppo in modo tale che il loro progresso sia compatibile con la necessità di proteggere e di migliorare l’ambiente, negli interessi della loro popolazione”).

¹¹ “Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

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 per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell’ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

altri legittimi interessi, in applicazione del secondo comma dell'articolo 8 della Convenzione¹². E' quello che la Corte chiama "*fair balance test*", ossia il bilanciamento tra i vari principi sanciti dalla Convenzione. Si è in proposito rilevato in dottrina come nella prospettiva della Corte «il valore ambientale abbia un'intersectorialità tale da non consentire soluzioni delle problematiche in termini di diritti assoluti, ma di coordinamento tra valori, dovendo tener conto di volta in volta della proporzionalità e non arbitrarietà delle reciproche limitazioni»¹³.

Nel 1994 si registra quello che può essere considerato a buona ragione il *leading case*, Lopez Ostra contro Spagna, in cui la Corte, oltre a riscontrare la violazione di art. 8 CEDU, condannò lo stato al risarcimento sulla base del fatto che non solo lo stato spagnolo aveva violato l'art. 8 consentendo la localizzazione dell'impianto in quel sito, ma soprattutto non si era attivato, in un momento successivo, per far cessare le emissioni e anzi aveva impugnato le sentenze dei giudici che avevano sospeso l'attività dello stabilimento.

La Corte sottolinea, e questo è il punto focale della decisione, che «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute».

Per la prima volta la Corte sottolinea come non sia necessaria la messa in pericolo della vita o della salute del soggetto, essendo sufficiente la prova della turbativa al godimento della propria vita familiare e del proprio domicilio.

Ma il ragionamento della Corte non si ferma qua, perché sostiene che le Autorità devono proteggere il diritto dell'individuo ad un ambiente salubre, come espressione del diritto al domicilio e alla vita privata, con azioni concrete e non solo rispettarlo in astratto; questa protezione deve volgersi sia contro aggressioni dirette verso il bene della vita privata, sia verso aggressioni indirette, ossia derivanti da provvedimenti relativi in via principale ad altre attività, come, nel caso di specie, l'autorizzazione alla localizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti.

Si esplicita quindi quell'obbligo di "protezione positiva", e non meramente negativa, di cui si è dato cenno nel paragrafo introduttivo.

Nel 1998 (caso Guerra contro Italia), la Corte ha ritenuto che sia preciso obbligo dello Stato intervenire prima che lo stato dell'ambiente sia così degenerato da porre in pericolo la stessa esistenza dell'individuo¹⁴. E' stato sottolineato in dottrina come per la prima volta, «nelle distinte opinioni sulla motivazione della sentenza, i giudici Walsh, Jambrek e Thor Vilhjalmsson, pur concordando sulla soluzione adottata, ritennero che i fatti accertati potessero avere rilevanza anche nel quadro della protezione della vita, garantita dall'articolo 2 della Convenzione», aprendo così la strada (come si vedrà nel prossimo paragrafo), alla possibilità di contestare violazioni a tale ulteriore articolo della Convenzione.

Nel caso Hatton ed Altri contro Regno Unito (Application n. 36022/97, Sentenza del 2 ottobre 2001), la Corte, sovvertendo il precedente costituito dalla sentenza Powell e Rayner contro Regno Unito, aveva condannato il Regno Unito per violazione dell'art. 8 della convenzione (anche in quel caso si trattava di rumori provenienti dall'aeroporto di Heathrow).

La pronuncia fu tuttavia ribaltata dalla Grande Camera¹⁵ a seguito del ricorso del Regno Unito; la Corte nella sua massima composizione ritenne da un lato che non vi fossero nel caso di specie (a differenza di altri in cui la corte aveva ritenuto la sussistenza di una violazione dell'articolo 8) palesi

12 "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".

13 VOLLERO, *ibidem*, 2.

14 Par. 58 della sentenza: "*the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life*".

15 Sentenza dell' 8 luglio 2003.

violazioni della normativa di settore, tali da giustificare una inerzia colpevole dello Stato a fronte di altrui condotta abusiva, dall'altra che il Governo britannico avesse adottato sufficienti misure di contenimento dell'inquinamento acustico.

Non può tuttavia non evidenziarsi il "duro parere dissenziente" con cui «i giudici Costa, Ress, Zupancic Turmen e Steiner anticiparono l'inevitabile evoluzione giurisprudenziale, sottolineando come "lo stretto legame tra la protezione dei diritti umani e la necessità urgente di decontaminare l'ambiente, ci deve indurre a considerare la salute come il bisogno umano più fondamentale ed a considerarla su tutti i diritti preminente"»¹⁶.

Nel di poco successivo caso *Kyrtatos contro Grecia* (Application n. 41666/98, Sentenza del 22 maggio 2003) la Corte ritenne parimenti inammissibile il ricorso di un gruppo di cittadini di un'isola greca che lamentavano il danno all'ambiente derivante dalla realizzazione di un enorme complesso edilizio, tornando ad una concezione restrittiva e antropocentrica dell'ambiente: «l'elemento cruciale che deve essere presente per determinare se, nelle circostanze di un caso, l'inquinamento ambientale ha leso uno dei diritti tutelati dal comma 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto pregiudizievole sulla sfera privata o familiare di una persona e non semplicemente il generale deterioramento della ambiente ... Né l'articolo 8 né alcuno degli altri articoli della Convenzione sono specificamente destinati a fornire protezione generale dell'ambiente in quanto tale; a tal fine, altri strumenti internazionali e legislazione nazionale sono più rilevanti nel trattare questo particolare aspetto».

Da sottolineare l'accorto parere dissenziente del giudice italiano Zagrebelsky, secondo cui «non c'è dubbio che l'ambiente non è protetto in quanto tale dalla Convenzione. Ma allo stesso tempo non c'è dubbio che un degrado dell'ambiente possa costituire una violazione di un diritto specifico riconosciuto dalla Convenzione (*Powell e Rayner c. Regno Unito*, *López Ostra c. Spagna*, *Guerra c. Italia*). Un tale approccio sarebbe perfettamente in linea con l'interpretazione dinamica e l'evolutivo aggiornamento della Convenzione che la Corte adotta attualmente in molti campi».

Fortunatamente, le pronunce successive della Corte virarono verso lidi più rispettosi del diritto sancito dall'articolo 8 della Convenzione. In particolare, nei casi *Fadeyeva contro Russia* (Application n. 55723/00. Sentenza del 9 giugno 2005) e *Giacomelli contro Italia* (Application n. 59909/00. Sentenza del 2 novembre 2006) i giudici di Strasburgo ritennero violato l'articolo 8 della convenzione, operando il "fair balance" tra interesse pubblico e diritto fondamentale dell'individuo in modo meno restrittivo, soprattutto in casi, quali quelli esaminati, di evidenti violazioni della normativa di settore. Nella causa *Tatar contro Romania* (Application n. 67021/01, Sentenza del 27 Gennaio 2009) la Corte, nel riqualificare il ricorso, introdotto per violazione dell'articolo 2 della convenzione, in violazione dell'articolo 8, compie un significativo passo in avanti, includendo il diritto ad un "ambiente sano e protetto" nell'ambito di protezione della norma convenzionale¹⁷.

La sentenza si segnala anche per lo sforzo profuso nel rinvenire nel diritto internazionale ed europeo le basi giuridiche di una tutela dell'ambiente come diritto fondamentale dell'Uomo, citando espressamente gli articoli della Carta di Stoccolma del 1972, della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, la Convenzione internazionale del 25 giugno 1998 (Aarhus, Danimarca) sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente, oltre a precedenti giurisprudenziali di altre Corti sovranazionali (lo si vedrà meglio nell'ultimo paragrafo).

Nella successiva sentenza *Di Sarno* (Corte EDU 10 gennaio 2012, di Sarno e a v. Italia, in caso n. 30765/08), relativa all'emergenza dei rifiuti campana, la Corte (nel premettere che la Convenzione «non garantisce una specifica protezione dell'ambiente in quanto tale») ha ritenuto che le autorità nazionali per un lungo periodo di tempo si fossero dimostrate incapaci di assicurare il corretto funzionamento del sistema di raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti, «violando

¹⁶ ESPOSITO, OP. cit. 6.

¹⁷ Par. 112: «le autorità rumene sono venute meno al loro obbligo di valutare preventivamente un in modo soddisfacente i possibili rischi dell'attività in questione e di adottare misure adeguate in grado di tutelare i diritti degli interessati al rispetto della propria vita privata e del proprio domicilio e, più in generale, al godimento di un ambiente sano e protetto»

conseguentemente il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e della loro abitazione»¹⁸. Ritenne in particolare la Corte che dall'art. 8 della Convenzione non discendono solo divieti di ingerenze arbitrarie, ma anche obblighi positivi relativi al rispetto effettivo della vita privata. In relazione alle attività pericolose, gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare regolamentazioni idonee a prevenire e contenere i rischi connessi. In particolare, devono essere imposte alle persone coinvolte misure di ordine pratico idonee alla protezione effettiva dei cittadini.

3. La giurisprudenza della Corte EDU in riferimento alla violazione dell'articolo 2 della Convenzione

In altre successive pronunce, spinta anche dalle opinioni dissenzienti di alcuni giudici dianzi evidenziate, la Corte farà esplicito riferimento proprio all'articolo 2 della Convenzione¹⁹, stabilendo (Grande Camera, sentenza 30.11.2004, Oneryildiz c. Turchia, ric. n. 48939/1999) la sussistenza di un preciso obbligo positivo a carico dello stato di prendere tutte le misure necessarie a evitare rischi per la vita, in quanto l'art. 2 impone allo stato un dovere "primordiale" di dotarsi di un apparato legislativo e amministrativo tale da dissuadere a condotte che mettono in pericolo la vita dell'individuo²⁰. Nella sentenza la Corte ritenne che questo obbligo «deve essere interpretato come valevole nel contesto di tutte le attività, pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, *a fortiori* per le attività industriali, pericolose per natura, quali lo sfruttamento dei siti di stoccaggio dei rifiuti».

Nella circostanza la Corte «ha distinto – in linea con la tradizionale tassonomia degli obblighi di tutela fondata sull'art. 2 CEDU – tra obblighi di prevenzione delle violazioni del diritto alla vita come risultato delle attività pericolose (c.d. "aspetto sostanziale" del diritto alla vita) ed obblighi di risposte giudiziarie effettive alle violazioni del diritto alla vita conseguenti alle attività pericolose (c.d. "aspetto procedurale" del diritto alla vita). Traducendo in termini sintetici tali vincoli convenzionali, ciascuno Stato contraente deve, insomma, predisporre e mettere in atto un quadro legislativo e amministrativo diretto a costituire un "efficace deterrente contro le minacce per il diritto alla vita" ed attivare indagini penali per accertare le cause ed individuare i responsabili dei decessi nel contesto delle attività pericolose»²¹.

Tra gli obblighi sostanziali, la dottrina individua «un "livello primario" di tutela, quale dovere a carico dello Stato di conformare il proprio ordinamento giuridico in maniera tale da dissuadere i consociati dalla commissione di reati contro la vita, attraverso la predisposizione di un quadro legislativo ed amministrativo (*legal framework*) finalizzato a prevenire le violazioni della Convenzione, e un "livello secondario" quale dovere delle autorità pubblica di prevenire nel caso concreto la violazione (nel caso del diritto alla vita, il dovere da parte dell'autorità di polizia di prevenire nel singolo caso le aggressioni al bene vita in pericolo)»²².

Analogamente, nel caso *Brincat c. Malta* (sentenza 24.10.2014, *Brincat e altri c. Malta*, ric. n. 60908/2011) la Corte ha sanzionato lo Stato per non avere adottato misure idonee a proteggere la salute e la vita di lavoratori esposti ad amianto presso un cantiere navale. In quel caso ha ravvisato la violazione dell'art. 2 in riferimento al decesso di un ricorrente per mesotelioma pleurico, e dell'art. 8 in riferimento ai ricorrenti che, pur avendo subito un pregiudizio apprezzabile della propria integrità psico-fisica, non avevano corso un serio rischio di morte.

¹⁸ Così FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2012, 06, 2.

¹⁹ "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 delitto è punito dalla legge con tale pena".

²⁰ Sul punto v. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva, Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, cit., 266.

²¹ Così VOZZA, *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale. Riflessioni a margine della decisione della Corte europea dei diritti umani sul caso "Smaltini c. Italia"*, in Rivista DPC n. 2/2016, 41 ss., 47.

²² MANCA, CIT., 260.

Nel procedimento Smaltini contro Italia del 16 aprile 2015 (application n. 43961/09, si trattava delle esalazioni inquinanti dello stabilimento ILVA di Taranto) la Corte, nel premettere che nel caso di specie la ricorrente non lamentava la violazione dell'aspetto "sostanziale" dell'art. 2 della Convenzione (avere omesso di prevedere misure legali o amministrative per proteggere la vita), ma solo quello "procedurale" (non avere le autorità giudiziarie interne erroneamente omesso di constatare l'esistenza di un nesso di causalità tra le emissioni inquinanti dello stabilimento dell'Ilva e la malattia che aveva portato al decesso della ricorrente, con conseguente archiviazione della causa) ha ritenuto in concreto insussistente la violazione

Sembrebbe desumersi, dalla giurisprudenza citata, che secondo la Corte occorre distinguere due ipotesi: se vi è "evidenza scientifica" che le tecnologie utilizzate nel ciclo produttivo sono nocive per la salute è violato l'art. 2 CEDU; se non vi è certezza scientifica ma solo "possibilità" si rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 8. In questa sede appare sufficiente dare cenno del fatto che su tale distinzione riposa la principale differenza tra "principio di prevenzione" e "principio di precauzione" nella legislazione ambientale dell'Unione europea.

4. Considerazioni sui rapporti tra le due norme convenzionali invocate e la sentenza Cordella c/ Italia

Si potrebbe di primo acchitto pensare che l'art. 8 CEDU consenta una tutela più ristretta rispetto all'articolo 2, che tutela il diritto alla vita.

In realtà, la prima disposizione consente alla Corte un margine di manovra molto più ampio in quanto esige da parte del ricorrente di assolvere ad un onere probatorio di gran lunga inferiore, non dovendo egli dimostrare il nesso di causalità con patologie fisiche da cui sia affetto, perché sono solo la sua vita privata, la sua riservatezza e il suo domicilio ad essere stati lesi. In tal senso, il riferimento alla non necessità di una "evidenza scientifica" del nesso eziologico tra esposizione e patologia appare evidente.

Tuttavia, la dottrina rileva che mentre il concetto di "vita" di cui all'art. 2 è piuttosto chiaro, l'ambito di applicazione dell'art. 8 «risulta assai meno cristallino, essendo affidato ai più vaghi concetti di "benessere" e "qualità della vita", a loro volta definiti dalla Corte attraverso il richiamo ad un catalogo aperto altri interessi – quali la salute, la tranquillità personale, il godimento dell'abitazione e delle attività famigliari, ecc. – suscettibili di essere compromessi ogni qualvolta l'uomo si trovi a condurre la propria esistenza all'interno di un ambiente contaminato»²³.

Con la sentenza Cordella contro Italia del 24 gennaio 2019²⁴ (Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15), relativa ancora al caso Ilva di Taranto, la Corte EDU ha colto l'occasione per fare il punto della situazione, ribadendo i precedenti arresti e condannando l'Italia:

a) per violazione dell'art. 8 Cedu, avendo omesso l'adozione di misure idonee a proteggere l'ambiente dalle emissioni inquinanti, identificando in questo caso la vita privata come "benessere" (*bien-être*) dei cittadini residenti nelle zone adiacenti lo stabilimento;

b) per violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 Cedu), non avendo lo Stato italiano approntato strumenti di ricorso effettivo nel diritto interno con cui i suddetti residenti potessero far valere l'omessa o incompleta attuazione del piano di risanamento ambientale e chiedere misure volte alla bonifica delle aree contaminate (v. infra, par. che segue).

In via preliminare la Corte rammenta come, sotto il profilo della tutela dell'ambiente, «dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata».

Secondo la Corte, «una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di

²³ ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva. Nota a C. Eur. Dir. Uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia*, pubblicata on line su Rivista DPC, n. 3/2019, 150.

²⁴ Per una più completa disamina dei contenuti della sentenza si rimanda a ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit..

godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato».

Nel merito, la Corte (nel riaffermare che rientra nella sua sfera di cognizione solo «l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata e familiare di una persona e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente») sottolinea di non potere «che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori» e che «le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata. Perciò, il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato».

Equilibrio che va ricercato tra gli interessi facenti capo ai singoli, minacciati dall'attività inquinante, e quelli della società nel suo insieme. Ancora una volta la Corte effettua un bilanciamento in concreto tra i vari interessi coinvolti, ravvisando una violazione dell'articolo 8.

La Corte sottolinea poi che «“Qualità della vita” è un concetto molto soggettivo che non si presta a una definizione precisa ... la Corte non ha altra scelta che basarsi soprattutto, anche se non esclusivamente, sulle conclusioni dei tribunali e altre autorità nazionali competenti (Lediaïeva e altri c. Russia, n. 53157/99 e altri 3, § 90, 26 ottobre 2006, e Jugheli e altri contro Georgia, n. 38342/05, § 63, 13 luglio 2017)».

Sul nesso di causalità, dopo aver premesso in linea teorica che «l'inquinamento in un dato settore diventa potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di chi vi è esposto. È in ogni caso una presunzione, che può non essere vera in un dato caso», rileva come in concreto gli studi scientifici disponibili evidenziavano l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività di produzione dell'Ilva di Taranto e la compromissione della salute (lo studio epidemiologico, in particolare, evidenziava una “forte evidenza scientifica” tra la nocività delle emissioni dell'impianto e l'insorgenza di patologie cardiovascolari e respiratorie nella popolazione, tumori e leucemie).

La Corte rammenta poi che una sentenza che constata una violazione della Convenzione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme riconosciute a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne per quanto possibile le conseguenze (c.d. “sentenza pilota”).

Secondo la Corte EDU è in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, fatto salvo il controllo da parte del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere ai propri obblighi previsti dall'articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi previsti dall'articolo 46, la Corte può cercare di indicargli il tipo di misure generali che potrebbe adottare per porre fine alla situazione constatata.

Però, dopo aver riconosciuto tale astratta possibilità, non ritiene di dar corso ad una “sentenza pilota”, in quanto la particolare valenza tecnica della questione non rende possibile alla Corte di rivolgere al Governo delle raccomandazioni dettagliate e a contenuto prescrittivo, come quelle indicate dai ricorrenti. Spetta quindi al Comitato dei Ministri, che agisce ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, indicare al governo convenuto le misure che, in termini pratici.

In conclusione, come è stato osservato in dottrina, la Corte ha avuto il merito di «avere dato dignità ad un'offesa alla salute misurabile in termini collettivi, valorizzando così il punto di forza degli studi epidemiologici (ossia la capacità di individuare relazioni di rischio a livello di popolazione), sdrammatizzandone al contempo i profili di debolezza, ossia l'incapacità di individuare relazioni

causali individuali; l'aver messo in luce la rilevanza dei diritti fondamentali anche in un settore che troppo spesso viene considerato appannaggio esclusivo dei *policy makers*, e da questi ultimi deregolato (o non regolato) a favore degli operatori economici; l'aver, in ultimi analisi, richiamato lo Stato alla sua responsabilità nella definizione del modello di sviluppo che intende adottare, ed alla necessità di includere in tali valutazioni anche i diritti fondamentali dei singoli, e non soltanto (con miopia talvolta esemplare) l'interesse generale ad un'economia più prospera»²⁵.

Allo stato attuale, tornando ai rapporti tra l'articolo 2 e l'articolo 8 della Convenzione EDU, la Corte ha di fatto ritenuto sussistere un rapporto di "sussidiarietà" tra le due norme, ritenendo che vi sia violazione dell'articolo 2 in caso di morte o gravi lesioni all'integrità psico-fisica connesse all'esposizione a fattori di rischio dimostrate, dell'articolo 8 negli altri casi, purché si tratti di lesioni di trascurabile importanza, con l'ulteriore precisazione che in questo caso non è necessaria la prova del danno per ogni singolo individuo, essendo sufficiente una prova "di corte" relativa alla popolazione esposta.

5. Gli altri articoli della Convenzione invocati dalla Corte

Si è appena visto come la Corte, nella sentenza Cordella contro Italia, abbia riconosciuto anche la violazione dell'articolo 13 della Convenzione²⁶, relativo all'effettività degli strumenti di ricorso nel diritto interno. Tale violazione era già stata riscontrata nel precedente costituito dal Caso Hatton contro Regno Unito, che però era stato ribaltato dalla Grande Camera nell'*annus horribilis* 2003, nonché nel caso Powell e Rayner.

In particolare, nel primo caso la Corte aveva ritenuto che l'ambito di controllo da parte dei tribunali nazionali fosse limitato ai classici concetti di diritto pubblico inglese, quali irrazionalità, illegittimità e palese irragionevolezza, canoni che «non consentono di valutare se l'aumento dei voli notturni nell'ambito del regime del 1993 rappresentasse un giustificabile limitazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare o delle abitazioni di coloro che abitano nelle vicinanze di Aeroporto di Heathrow. In tali circostanze, la Corte ritiene che l'ambito di controllo da parte dei tribunali nazionali nel caso di specie non era sufficiente per conformarsi all'articolo 13».

Anche la sentenza Di Sarno c/ Italia del 2012 ha ravvisato la violazione dell'articolo 13 sottolineando, a proposito degli obblighi procedurali che incombono sugli Stati, l'importanza che il pubblico abbia accesso alle informazioni che permettono di valutare il rischio connesso all'insediamento di stabilimenti potenzialmente pericolosi.

Altra norma utilizzata dalla Corte è l'articolo 10 della Convenzione, relativo alla libertà di espressione²⁷. Nel caso Vides Aizsardzības Klubs c/ Lettonia (application n. 57829/00, sentenza del 27 maggio 2004) una associazione ambientalista aveva adottato una delibera indirizzata alle autorità competenti esprimendo le sue preoccupazioni per la conservazione di un'area di dune lungo un tratto di costa. La delibera, pubblicata su un quotidiano regionale, conteneva, tra l'altro, allegazioni secondo cui il presidente del consiglio distrettuale aveva firmato decisioni e certificati illegali, facilitando così i lavori di costruzione illegali nell'area delle dune, e aveva deliberatamente mancato di rispettare le istruzioni per fermare il lavoro. L'associazione era stata poi citata in giudizio per diffamazione e condannata al risarcimento di una somma.

La Corte ha ritenuto che la delibera dell'associazione aveva lo scopo di richiamare l'attenzione delle autorità competenti su una questione delicata di interesse pubblico, vale a dire la negligenza in un importante settore gestito dal governo locale. In quanto organizzazione non governativa specializzata

²⁵ ZIRULIA, cit., 145.

²⁶ "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

²⁷ "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione".

in questo campo, l'associazione aveva così adempiuto il ruolo di "cane da guardia" (*watchdog*) conferitogli dalla legge nazionale sulla protezione dell'ambiente. La Corte ebbe a sottolineare che, così come quello della stampa, anche il ruolo di controllo dei pubblici poteri da parte di un'associazione di volontariato sia essenziale in una società democratica, al fine di contribuire alla trasparenza dell'azione pubblica²⁸. Rinvenne quindi nella condanna una violazione della norma convenzionale.

Parimenti, nella sentenza resa il 15 febbraio 2005 nel caso *Steel e Morris c/ Regno Unito* (application n. 68416/01) la corte rinvenne una violazione dell'articolo 10. Nel caso di specie due cittadini britannici, Helen Steel e David Morris, legati a London Greenpeace, avevano perseguito una campagna contro McDonald's, elaborando e diffondendo nel 1986 un volantino intitolato «Quello che non va con McDonald's». La McDonald aveva citato in giudizio i ricorrenti per danni per diffamazione in conseguenza della pubblicazione del volantino e i due erano stati condannati al risarcimento del danno. La Corte nel caso di specie ha ritenuto che la tutela apprestata dall'articolo 10 deve estendersi anche ai "piccoli gruppi militanti non ufficiali, come London Greenpeace", i quali debbono essere messo in condizione di "condurre le loro attività in maniera effettiva".

Inoltre, la sproporzione tra le forze messe in campo durante il processo (una multinazionale con stuoli di avvocati contro un disoccupato e un precario) violava la norma invocata, in quanto "è essenziale, per proteggere gli interessi concorrenti legati alla libertà d'espressione ed alla libertà dei dibattiti, che siano garantiti in una certa misura una procedura equa e l'eguaglianza delle armi".

Recentemente, nella causa *Association Burestop 55 e altri c/ Francia* (application n. 56176/18, decisione del 3 luglio 2021), la Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'articolo 6, par. 1, della Convenzione²⁹, cui attribuisce la qualità di *lex specialis* rispetto all'articolo 13, in riferimento ad una delle associazioni ambientaliste ricorrenti, la MIRABEL-LNE.

Nel caso di specie, le associazioni ambientaliste si erano opposte alla realizzazione del progetto di un centro di stoccaggio geologico industriale denominato "Cigéo", destinato allo stoccaggio di scorie radioattive ad alta attività e di lunga durata prodotte da tutti gli impianti nucleari francesi e dal trattamento dei combustibili utilizzati nelle centrali nucleari. Le autorità giudiziarie francesi avevano giudicato irricevibile, per carenza di legittimazione, il ricorso dell'associazione, ritenendo che rientrasse tra gli propri scopi statutari dell'ente la protezione della tutela ambientale ma non, specificamente, quello della protezione dai rischi nucleari.

La Corte, in concreto, ha ritenuto che, al contrario, è errato operare «una distinzione tra protezione contro i rischi nucleari e protezione dell'ambiente quando è ovvio che la prima è pienamente collegata alla seconda». Quindi, la corte di Versailles, nel dichiarare inammissibile il ricorso, ha violato l'articolo 6 della convenzione.

La Corte nell'occasione si è occupata anche di una possibile violazione dell'articolo 10 della Convenzione³⁰, sotto il profilo del diritto a ricevere una corretta informazione. Secondo i giudici di Strasburgo, il diritto di accesso alle informazioni sarebbe privo di contenuto se le informazioni fornite dalle autorità competenti fossero false, inesatte o addirittura insufficienti. Infatti, il rispetto del diritto di accesso alle informazioni implica necessariamente che le informazioni fornite siano affidabili, in particolare quando tale diritto deriva da un obbligo legale incombente allo Stato. L'effettività di tale diritto richiede quindi che, in caso di controversia al riguardo, gli interessati dispongano di un rimedio che consenta di verificare il contenuto e la qualità delle informazioni fornite, nell'ambito di un procedimento in contraddittorio. L'accesso a tale controllo è di particolare importanza quando si tratta di informazioni relative a un progetto che rappresenta un grave rischio ambientale. Ciò è

28 "In order to fulfil its mandate, an association had to be able to report facts that were likely to interest the public and thus contribute to transparency in the public authorities' actions".

29 "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta".

30 "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera".

particolarmente vero quando si tratta di rischio nucleare, che è probabile che produca effetti, se si verifica, per diverse generazioni.

Nel caso di specie, tuttavia, ha ritenuto che per le altre cinque associazioni non si sia verificata alcuna violazione dell'articolo 10, mentre per la MIRABEL-LNE, avendo già rilevato la violazione dell'articolo 6 ha ritenuto non necessario esaminare se tale circostanza caratterizzi una violazione da parte dello Stato francese dell'aspetto procedurale dell'articolo 10 della Convenzione, sottolineandone così la natura ancillare rispetto all'articolo 6.

Come è evidente, l'articolo 10 è stato qui utilizzato in una diversa accezione: non già come diritto ad esprimere la propria opinione, ma come diritto ad essere correttamente informati.

6. I rapporti tra la Convenzione EDU e la normativa euro-unionale

Per quanto concerne più squisitamente il rapporto tra Corte EDU e diritto penale, si è già dato cenno dell'importanza della sentenza resa nella causa *Tătar c. Romania*. Nella circostanza, i giudici di Strasburgo ebbero a fare esplicito riferimento:

- ad una comunicazione della Commissione europea relativa alla sicurezza delle attività minerarie, denominato "Studio per il controllo dei recenti incidenti minerari (COM/2000/0664 finale)", in virtù del quale il Parlamento europeo il 5 luglio 2001 ha adottato una risoluzione (JO C 65 E del 14.3.2002, p. 382);
- alla direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti dell'industria estrattiva;
- alla comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul ricorso al principio di precauzione, nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha applicato tale principio in casi relativi soprattutto alla salute, sottolineando come Corte di giustizia delle comunità europee (« CJCE ») considera tale principio, alla luce dell'articolo 17 § 2, 1mo comma, CE, come uno dei fondamenti della politica di protezione ad un grado elevato perseguito dalla Comunità nel campo dell'ambiente.

Sottolinea la Corte EDU che secondo la giurisprudenza della CJCE, quando «sussistono dubbi in merito all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono prendere misure senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate», citando espressamente le sentenze 5 maggio 1998 (Regno Unito/Commissione, Aff C-180/96, Rec. I-2265) e 5 maggio 1998 (National Farmer's Union, C-157/96, Rec. I-2211).

Analogamente, nella sentenza resa il 28 settembre 2010 nella causa *Mangouras contro Spagna* (application n.12050/2004), la Corte ha utilizzato come parametro normativo del suo giudizio non solo la Convenzione EDU, ma anche il diritto penale di matrice europea e segnatamente la dir. 2008/99/CE (sulla tutela penale dell'ambiente), in considerazione della «tendenza a usare il diritto penale come strumento di implementazione degli obblighi imposti dal diritto europeo e internazionale in materia ambientale»³¹.

Tali approdi appaiono particolarmente significativi in quanto la Corte EDU inserisce la normativa e la giurisprudenza europee tra le fonti del diritto utilizzate per le proprie decisioni.

Solo il tempo saprà dire se tale inclusione sarà permanente o meno.

Agrigento, 24 settembre 2021.

³¹ Così MAZZANTI, cit., 17.