

La Corte EDU condanna nuovamente lo Stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre

Di Gianlorenzo Ioannides

Title: The European Court of Human Rights condemns Italy again for the waste emergency in Campania: a new step towards the emergence of the fundamental right to live in a healthy environment

Keywords: environment; pollution; waste management; human rights; right to respect for private and family life

1. - La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, del 19 ottobre 2023, divenuta definitiva il 19 gennaio 2024, resa nel caso *Locascia e altri c. Italia* (domanda n. 35648/10), ha nuovamente accertato l'inadempimento della Repubblica italiana rispetto all'obbligo di assicurare il corretto funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti nella Regione Campania nel periodo, tra il 1994 e il 2010, nel quale il territorio della stessa è stato interessato da una crisi emergenziale nella gestione dei rifiuti (su tale vicenda v. AA. VV., *La gestione del ciclo dei rifiuti in Campania: passato, presente e prospettive di superamento dell'emergenza. Atti del convegno organizzato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse il 1° e il 2 dicembre 2005 presso il Castel dell'Ovo a Napoli*, Camera dei Deputati, 2006). La Corte, in particolare, all'unanimità ha dichiarato che lo Stato italiano, non assicurando la corretta gestione dei rifiuti, ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 della Convenzione EDU.

È ben noto che il territorio della Regione Campania, quantomeno a decorrere dall'11 febbraio 1994 – data in cui è stato adottato un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza – è stato funestato da una situazione di grave malfunzionamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti. Il periodo emergenziale, gestito da varie strutture commissariali succedutesi nel tempo, si è protratto sino al 31 dicembre 2009. Le problematiche che avevano causato la dichiarazione dello stato di emergenza, peraltro, si sono protratte anche ben oltre la fine dichiarata del 2009: ancora nel 2019, secondo dati della Regione Campania riportati nella sentenza, vi erano oltre quattro milioni di tonnellate di c.d. “ecoballe” (*i.e.* rifiuti secchi che, dopo un trattamento volto a ridurre il volume triturandoli, sono stati raccolti in blocchi avviluppati in apposite pellicole e destinati ad essere inceneriti) ancora stoccate, un terzo delle quali si prevedeva dovessero essere trasferite per lo smaltimento in altre regioni italiane o all'estero, mentre le restanti smaltite in nuovi impianti da

realizzare nel territorio regionale. Tale situazione, per le evidenti e ben note ripercussioni che ha avuto sulla vita e sulla salute dei cittadini, ha visto il succedersi di plurimi contenziosi dinanzi alle Corti nazionali e sovranazionali, di varie inchieste penali nonché di tre commissioni parlamentari d'inchiesta.

Limitandoci al piano sovranazionale, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha già accertato, in passato, la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 8 CEDU in relazione al medesimo quadro fattuale, con la sentenza della seconda sezione, 10 gennaio 2012, resa nel caso *Di Sarno e altri c. Italia* (per un commento v. M. Ferrara, *La sentenza Di Sarno e altri c. Italia: un ulteriore passo avanti della Corte di Strasburgo nell'affermazione di obblighi di protezione dell'ambiente*, in *La Comunità internazionale*, 1, 2013, 177). Anche l'Unione europea è più volte intervenuta sui fatti in questione. Si considerino, ad esempio, le sentenze della quarta sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 4 marzo 2010, in C-297/08, e del 16 luglio 2015 in C-653/13, che ha accertato l'inadempimento della Repubblica italiana alla precedente. Con tali sentenze la CGUE ha accolto le domande proposte dalla Commissione europea all'esito di due procedure di infrazione avviate proprio per contestare l'inadempimento dello Stato italiano rispetto agli obblighi, discendenti dalla disciplina eurounitaria e ivi già variamente articolati, di garantire l'adozione di misure di trattamento e gestione dei rifiuti tali da minimizzare il pericolo che essi costituiscono per la tutela dell'ambiente e la salute umana (per un commento alle sentenze della Corte di giustizia v. L.A. Scialla, *Responsabilità dello Stato ed inadempimento delle autonomie regionali. La dimensione europea della problematica dei rifiuti in Campania – Corte di Giustizia dell'Unione europea (terza sezione). Sentenza 16 luglio 2015, causa C-653/13, Commissione europea c. Repubblica italiana*, in questa Rivista, 4, 2015, 235-244, nonché L. Baroni, *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato Italiano, al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di "doppia condanna" (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 5, 2015, 1196; per un raffronto tra la sentenza della Corte di Strasburgo da ultimo e citata e la prima delle due sentenze resa dalla Corte del Lussemburgo v. C. 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. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 6, 2012, 999).

2. - Il giudizio definito con la sentenza in commento è nato dal ricorso proposto da diciannove persone che hanno dichiarato di risiedere nei comuni di Caserta e San Nicola La Strada, i quali hanno lamentato che le carenze del sistema di gestione dei rifiuti in tali comuni e l'inquinamento causato dalla discarica "Lo Uttaro", ubicata nel medesimo territorio, avrebbero determinato una violazione dei diritti loro garantiti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione EDU, ossia il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tali diritti, come si vedrà, sono quelli a partire dai quali la Corte ha costruito la propria giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente (v. A. Galanti, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in www.questionegiustizia.it, 4 aprile 2022; P. Fimiani, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in www.questionegiustizia.it, aprile 2019).

La Convenzione, infatti, non reca una disposizione specificamente orientata alla tutela dell'ambiente. Tale omissione – generalmente ricondotta alla mancata emersione della sensibilità ambientale nell'epoca storica in cui essa è stata redatta – non ha tuttavia ostacolato un'interpretazione evolutiva da parte della Corte, la quale ha da tempo risalente osservato, in termini generali, che «*the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions [...]. Such an approach, in the Court's view, is not confined to the substantive provisions of the Convention*

but also applies to those provisions, [...] which govern the operation of the Convention's enforcement machinery. It follows that these provisions cannot be interpreted solely in accordance with the intentions of their authors as expressed more than forty years ago» (così la sentenza del 23 March 1995, *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), § 71).

Il riconoscimento del diritto all'ambiente salubre tra i diritti fondamentali dell'uomo è d'altra parte emerso con forza innanzitutto a livello internazionale, a partire dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (c.d. dichiarazione di Stoccolma del 1972), per giungere poi alla sua inclusione tra i principi fondamentali del diritto eurounitario, ai sensi dell'art. 37 della Carta europea dei diritti fondamentali. Forme di garanzia della tutela dell'ambiente sono state introdotte, a partire dagli anni '70, in buona parte delle costituzioni degli Stati europei (v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, spec. 94 ss., nonché, con un focus specifico sulla tutela ambientale connessa alla gestione dei rifiuti, G. Cerrina Feroni, *Introduzione*, in Id., *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 5 ss.). Così, ponendosi sulla scia di tale evoluzione, anche la Corte di Strasburgo ha iniziato ad adottare un'interpretazione evolutiva del testo della Convenzione, introducendo un diritto alla tutela dell'ambiente salubre. Tale diritto è stato innanzitutto ricostruito, in via indiretta, a partire dal diritto al rispetto della propria vita privata o familiare, tutelato dall'art. 8 della Convenzione. La Corte ha infatti affermato che una situazione di grave inquinamento, tale da compromettere il benessere delle persone che vi siano esposte, costituisce una potenziale lesione dell'art. 8 (v., *ex multis*, la sentenza della Grande Camera del 9 dicembre 1994, resa nel caso *Lopez Ostra c. Spagna*, nella quale è stato ritenuto violato il diritto tutelato dall'art. 8 proprio con riferimento a una situazione di inquinamento causata da un impianto di trattamento dei rifiuti, ubicato vicino all'abitazione della ricorrente, posto a servizio di un complesso industriale). Una tale compromissione della sfera di vita privata, peraltro, non richiede necessariamente la prova di un danno alla salute derivante dalla situazione di inquinamento denunciata, potendosi quindi ritenere che la Corte abbia inteso adottare una nozione ampia di benessere (sui requisiti dell'entità del danno ambientale e della lesione alla salute v. C. Pitea, *L'interpretazione evolutiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare in materia di libertà sessuale e di tutela dell'ambiente*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, 397).

In casi eccezionali, nei quali sia addirittura la vita delle persone a essere messa a rischio dalla situazione di inquinamento, anche l'art. 2 è stato richiamato dalla Corte a fondamento della propria giurisprudenza ambientale, riconoscendone la violazione da parte dello Stato. Tale orientamento è stato inaugurato dalla sentenza della Grande Camera del 30 novembre 2004, resa nel caso *Öneriyıldız c. Turchia*, relativa ad un caso di incidente, e conseguente inquinamento, mortale, causato da un'attività industriale. Esso ha poi trovato applicazione in occasione di disastri naturali in relazione alla cui portata e alle cui conseguenze fossero addebitabili responsabilità in capo allo Stato, peraltro anche laddove non avessero determinato la morte di alcune persone, ma posto a serio rischio la vita delle stesse, come nel caso deciso con la sentenza della Prima Sezione del 20 marzo 2008, nel caso *Budayeva e altri c. Russia* (un'utile panoramica della giurisprudenza della Corte in materia ambientale è costituita dalla *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights*, aggiornata al 28.02.2023, disponibile in <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/environment>).

Il diritto all'ambiente salubre così ricostruito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si presenta però come limitato e indiretto, in quanto la sua esistenza è riconosciuta solo quando la situazione di inquinamento determini una compressione alla vita privata e familiare, o alla vita, e solo nella misura in cui il

riconoscimento del diritto stesso sia strettamente connesso rispetto all'obiettivo, prioritariamente perseguito, di garantire la tutela dei diritti direttamente riconosciuti dalla Convenzione. La Corte ha infatti chiaramente affermato che «the crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded by paragraph 1 of Article 8 is the existence of a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment» (così la sentenza della Prima sezione del 22 maggio 2003, nel caso *Kyrtatos c. Grecia*).

La natura indiretta della protezione ambientale così individuata, e il necessario bilanciamento tra il diritto garantito dall'art. 8 e la previsione, pure ivi contenuta, al comma 2 (secondo cui «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»), ha spinto la Corte a muoversi con cautela nella linea evolutiva tracciata (sul bilanciamento operato con riferimento al noto caso *Ilva*, nella sentenza della Prima sezione del 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, v. G. D'Avino, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti fondamentali (art. 8 CEDU)*, in A. Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Milano, 2020). Così, nella sentenza della Grande Camera dell'8 luglio 2003, nel caso *Hatton et al. c. Regno Unito*, la lesione del rispetto alla vita privata e familiare – che, nella prospettazione dei ricorrenti sarebbe derivata da rumori provenienti da un aeroporto ubicato nei pressi della loro abitazione – è stata esclusa affermando che lo Stato avesse esercitato correttamente il proprio margine di apprezzamento nell'individuare il miglior bilanciamento tra l'interesse dell'individuo e quello della comunità. In tale sentenza, la Corte ha affermato che «Environmental protection should be taken into consideration by States in acting within their margin of appreciation and by the Court in its review of that margin, but it would not be appropriate for the Court to adopt a special approach in this respect by reference to a special status of environmental human rights». In termini generali, la Corte ha accolto le azioni quando ha rilevato un qualche elemento di illegittimità rispetto alla disciplina nazionale; viceversa, in assenza di un tale elemento ha ritenuto che non vi fosse una violazione sanzionabile, rientrandosi nel margine di apprezzamento dello Stato. In tal senso, è stato osservato che «la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo in materia di ambiente mostra di essere il più delle volte finalizzata a rilevare se vi siano omissioni rilevanti nel processo che porta ad operare il bilanciamento di valore da parte dello Stato, piuttosto che a sancire il carattere fondamentale del diritto a vivere in un ambiente salubre» (così C. 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*, cit., 1019).

3. - La sentenza in commento si muove seguendo le linee evolutive così sinteticamente descritte. La Corte si è innanzitutto occupata di ricostruire il complesso quadro fattuale relativo alla situazione emergenziale che ha caratterizzato il territorio della Regione Campania, sia le vicende relative alla discarica "Lo Uttaro". Quanto al primo aspetto, la Corte ha osservato che nel periodo dell'emergenza si sono succedute numerose ordinanze, adottate dai sindaci dei comuni di Caserta e di San Nicola La Strada, le quali hanno dato atto dell'accumulo di rifiuti sulle strade, dovuto alla sospensione del servizio di raccolta

degli stessi, della presenza di incendi degli stessi rifiuti e del conseguente rilascio di diossina nell'aria, del potenziale rischio per la salute dei cittadini; e hanno conseguentemente disposto la chiusura di asili, scuole, università, mercati, nonché il trasporto dei rifiuti abbandonati nelle strade in siti di stoccaggio temporaneo. Anche nel decennio successivo alla formale chiusura del periodo emergenziale, come ricordato, varie problematiche legate alla gestione dei rifiuti sono perdurate, nonostante l'adozione di numerose misure normative, organizzative e infrastrutturali, volte a risolverle. Nel medesimo periodo, poi, sono stati adottati plurimi atti, e sono stati compiuti vari studi scientifici, che hanno accertato che nel territorio che, proprio in ragione dei roghi di cumuli di rifiuti era stato giornalmente denominato "Terra dei fuochi", e che include i comuni di residenza dei ricorrenti, si era creata una situazione di grave inquinamento ambientale.

In tale quadro emergenziale, che interessava i comuni in cui risiedevano i ricorrenti ma anche un territorio ben più ampio, si inserisce la vicenda della discarica "Lo Uttaro". Come emerso anche nell'ambito di procedimenti penali, il sito in questione era stato riconosciuto come assolutamente inadeguato a ricevere nuovi rifiuti, in quanto il precedente gestore vi aveva smaltito più rifiuti di quanti ne fossero stati autorizzati, e senza rispettare i prescritti presidi di tutela ambientale; ciò che aveva determinato una situazione di grave inquinamento, imponeva di svolgere nel sito in questione esclusivamente attività di bonifica. Esso, quindi, non avrebbe potuto essere utilizzato per stoccare temporaneamente o smaltire definitivamente i rifiuti al fine di risolvere la situazione emergenziale. Nonostante ciò, uno dei commissari succedutisi nella gestione dell'emergenza aveva disposto la riapertura del sito al fine di smaltirvi altri rifiuti. Il sito era stato poi nuovamente chiuso per ordine dell'Autorità giudiziaria, cui erano ricorsi alcuni residenti delle aree circostanti. Negli anni successivi furono avviate varie attività volte a bonificare la grave situazione di inquinamento dell'area, mai portate a termine.

4. - La sentenza ha quindi rimarcato – anche al fine di rigettare l'eccezione, sollevata dal Governo italiano, di inammissibilità dell'azione per carenza in capo ai ricorrenti dello status di vittime – che le vicende fattuali descritte, e in particolare la grave e prolungata situazione di inquinamento, e le limitazioni alla vita ordinaria determinate dalle ordinanze adottate in risposta alla crisi, hanno inciso direttamente e negativamente sul benessere dei ricorrenti (*rectius*, di quei ricorrenti che avevano dimostrato di risiedere nei comuni sopra menzionati). In tal modo, la sentenza ha confermato la precedente giurisprudenza della Corte, sopra ricordata, che riconosce solo in via indiretta il diritto all'ambiente salubre, e solo in favore di coloro ai quali sia derivato un danno diretto dal deterioramento ambientale.

La Corte ha respinto anche una seconda eccezione preliminare sollevata dal Governo, relativa all'asserito mancato previo esperimento dei rimedi interni. La Corte ha adottato un approccio di tipo sostanziale, osservando che il Governo non era riuscito a dimostrare il carattere effettivo della tutela giurisdizionale offerta a livello nazionale. La ricostruzione dei reiterati e prolungati ritardi e delle gravi e numerose lacune nell'adozione dei provvedimenti amministrativi volti a risolvere la situazione emergenziale e a bonificare l'inquinamento, nonché lo sviluppo dei contenziosi dinanzi ai giudici penali, civili e amministrativi, che in tale lungo lasso temporale non hanno prodotto alcun risultato utile ai ricorrenti, ha indotto la Corte a concludere che, pur in presenza dell'astratta possibilità di attivare ulteriori rimedi interni, questi non sarebbero stati "effettivi".

Quanto poi ai rimedi risarcitori, la Corte osserva che gli stessi non avrebbero avuto alcuna utilità rispetto alla necessità di bonificare l'inquinamento causato dall'accumulo incontrollato di rifiuti nelle strade e dallo smaltimento operato nella discarica "Lo Uttaro". L'inadeguatezza dei rimedi risarcitori per equivalente

rispetto al danno all'ambiente costituisce una precisa scelta del legislatore europeo, alla quale la Corte si è probabilmente voluta adeguare (l'evoluzione in tal senso del diritto europeo, e del diritto italiano di recepimento, è tratteggiata da G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 110-117).

Sotto altro profilo, deve osservarsi che la situazione che determinava la lesione dei diritti dei ricorrenti richiedeva l'adozione di misure puntuali ed efficaci da parte dei pubblici poteri, non sostituibili da misure risarcitorie per equivalente. Il contenuto di tali misure nemmeno si prestava ad essere eterostabilito da un'Autorità giudiziaria, rientrando nei margini di discrezionalità naturalmente propri dell'esercizio del potere amministrativo. A titolo esemplificativo, la mera chiusura di una discarica – risultato che si può immaginare potrebbe essere conseguito ricorrendo a un giudice – non è di per sé sufficiente a risolvere la situazione di inquinamento e il conseguente rischio per la salute umana che essa eventualmente rappresentasse, essendo invece necessario procedere a incisivi interventi di messa in sicurezza e bonifica.

5. - Nel merito, la sentenza ribadisce gli approdi cui è giunta la Corte EDU, secondo cui l'inquinamento dell'ambiente può ledere il benessere della persona e il diritto al rispetto della vita privata – e quindi determinare una violazione dell'art. 8 – solo se supera una soglia di rilevanza quantitativa, la cui valutazione dipende da vari fattori da analizzare nel caso concreto, quali, ad esempio, l'intensità e la durata del fenomeno che ha determinato l'inquinamento, nonché gli effetti eventualmente causati alla salute delle persone. Se tali elementi sono frequentemente difficili da appurare, vi sono anche maggiori complessità nel definire puntualmente il livello di qualità della vita che l'art. 8 mira a garantire, nonché l'incidenza di altri fattori sul pregiudizio che essa subisca. Applicando tali conclusioni al caso deciso, la Corte ha adottato uno standard probatorio che ha mirato all'effettività della tutela, nemmeno limitandosi ad applicare il principio di precauzione ma osservando che, pure se manchi una prova scientifica della diretta correlazione tra un danno alla salute effettivamente occorso ai ricorrenti e l'inquinamento dell'area in cui gli stessi vivono in ragione dell'inadeguato sistema di gestione dei rifiuti, tuttavia è sufficientemente certo – alla luce di studi scientifici e di quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia ha già affermato – che vivere nell'area in questione ha determinato un incremento di rischi per la salute e ha reso gli abitanti più vulnerabili a possibili patologie future. La Corte ha quindi ribadito che, anche a prescindere da danni attuali e/o solo potenziali alla salute, una situazione di grave inquinamento può significativamente incidere sul benessere delle persone che vivono nelle aree inquinate. Nel caso specifico, ad esempio, le frequenti e prolungate interruzioni del servizio di raccolta dei rifiuti avevano determinato l'accumulo degli stessi lungo le strade, e la chiusura di asili, scuole, università, mercati hanno certamente condizionato le modalità di vita dei ricorrenti. Alla luce, poi, della configurazione del diritto così enucleato dalla giurisprudenza della Corte in termini di tutela garantita sia nei confronti di azioni direttamente commesse dai pubblici poteri, sia rispetto al mancato esercizio di poteri di vigilanza, o normativi, o regolatori, e della perdurante incapacità dello Stato italiano di organizzare un sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, la sentenza ha escluso che si potesse ricadere nell'ambito del margine di apprezzamento rimesso allo Stato, e ha conseguentemente riconosciuto la responsabilità di quest'ultimo per non aver adottato misure adeguate ad assicurare il funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti nel periodo di durata dell'emergenza, per come dichiarata dalle stesse Autorità italiane.

Con riferimento al decennio successivo, invece, la Corte ha riconosciuto che è perdurata una situazione di grave inquinamento, dimostrata dalla presenza di milioni di "ecoballe" per il cui smaltimento erano necessari anni. Tuttavia, non

potendo decidere su lesioni solo astrattamente prospettate, la sentenza ha negato che sussistesse una violazione da parte dello Stato del diritto di cui all'art. 8 della Convenzione, in quanto i ricorrenti non erano riusciti a dimostrare che il proprio diritto al rispetto della vita privata fosse stato in concreto pregiudicato anche in tale periodo.

La Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 8 anche in riferimento alla discarica "Lo Uttaro". La sentenza ha infatti in sostanza dichiarato che lo Stato italiano prima si è sottratto per decenni al proprio obbligo di garantire che le operazioni di smaltimento dei rifiuti svolte nel sito venissero gestite legittimamente, poi ha condotto con estrema lentezza le procedure di bonifica del sito. L'inerzia dello Stato, peraltro, è perdurata anche dopo l'acquisizione della certezza che l'area costituisce un serio pericolo per l'ambiente, e, anzi, organi dello Stato ne avevano disposto la riapertura con l'obiettivo di contribuire al superamento dell'emergenza, ma in realtà determinando l'aggravamento del pericolo che essa già rappresentava.

La Corte ha invece negato che lo Stato abbia violato il diritto dei ricorrenti ad essere informati del pericolo che correvano risiedendo vicino a fonti di inquinamento, in quanto numerose informazioni sulla grave situazione di compromissione dell'ambiente dovuta all'emergenza rifiuti erano state tempestivamente e frequentemente diffuse.

Parimenti rigettata è stata la denuncia dell'assenza di rimedi effettivi volti a consentire ai ricorrenti di ottenere la restituzione delle tasse pagate per la gestione dei rifiuti urbani. La sentenza ha osservato in proposito che la materia tributaria rientra tra quelle di stretta competenza dello Stato, e che quindi la misura e le procedure per ottenere l'eventuale restituzione di quanto versato rientrano nel margine di apprezzamento degli Stati.

6. - La sentenza in commento conferma l'interpretazione evolutiva che la Corte aveva già adottato in passato per garantire la tutela a un ambiente salubre, equiparando situazioni di degrado ambientale a indebite interferenze dello Stato nella vita privata e familiare. Ancorché essa giunga ad accertare la violazione da parte dello Stato dell'art. 8, tuttavia, non sembra compiere passi avanti rispetto all'interpretazione del diritto all'ambiente salubre in termini meramente indiretti e soggettivi. La Corte, infatti, ancora una volta ha negato l'esistenza di un autonomo diritto all'ambiente, da correlare a un dovere degli Stati di proteggere lo stesso in sé, a prescindere dalla dimostrazione dei concreti riflessi – pure imprescindibili – che la sua mancata tutela determina sulla vita delle persone.

È ben comprensibile che il primo passaggio dell'evoluzione in senso ambientale del testo convenzionale sia stato compiuto muovendo i passi dal diritto alla salute dell'individuo e dal diritto al rispetto del benessere della vita personale. Tale linea evolutiva, d'altra parte, è comune all'ordinamento italiano, nel quale, in assenza di un riferimento alla tutela ambientale nel testo originario della Costituzione, l'ancoraggio costituzionale del diritto dell'ambiente fu rinvenuto, tra gli altri, nell'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute (A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2007, 49 ss.; v. anche Cass. civ., ss.uu., 6 ottobre 1979, n. 5172, laddove, proprio a partire dall'art. 32 Cost., ha qualificato il diritto alla salute, espressamente estendendolo anche al diritto alla salubrità dell'ambiente, come diritto fondamentale della persona umana).

Un'ulteriore evoluzione, nel senso del riconoscimento di un diritto alla tutela ambientale che prescindendo dall'incidenza diretta dell'evento potenzialmente lesivo dell'ambiente sulla sfera giuridica di un singolo individuo, sarebbe però ormai auspicabile. Essa sarebbe peraltro del tutto in linea con la necessità di riconoscere che la tutela dell'ambiente deve acquisire una priorità nell'ambito delle decisioni politico-amministrative, essendo tale tutela funzionale al corretto esplicarsi di ogni

attività umana e anzi alla stessa sopravvivenza del genere umano. Tale necessità è emersa già da tempo risalente (cfr. ad esempio D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers, W. W. Behrens III, *The Limits to Growth*, New York, 1972, nel quale sono evidenziate le problematiche derivanti da un sistema economico e da un modello di sviluppo che non tengano in considerazione i limiti dell'ambiente), ed è stata affermata con forza negli anni più recenti, parallelamente all'aggravarsi della crisi climatica. Il percorso per il suo recepimento negli ordinamenti internazionale, eurounitario e costituzionali di larga parte degli Stati aderenti al Consiglio d'Europa non può però dirsi ancora compiuto (con particolare riferimento all'ordinamento europeo e nazionale cfr., sul punto, A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. Comp.*, 2, 2022, 395-451), permanendo la necessità di bilanciare l'interesse ambientale con altri interessi, su tutti di natura economica (per un'agile ricostruzione del bilanciamento tra interessi ambientali e interessi economici, anche in chiave comparata, v. C. Pizi, *Rapporto tra economia e ambiente nel costituzionalismo ambientale europeo: un confronto tra Italia, Francia e Belgio*, in questa Rivista, 2, 2023, 423-437). Nella stessa giurisprudenza della Corte si rinvengono spinte volte quantomeno a equiparare il diritto all'ambiente salubre agli altri diritti riconosciuti dalla Convenzione, nella consapevolezza che l'assenza di un ambiente salubre può pregiudicare in radice la possibilità del godimento di ogni altro diritto. Sono interessanti, a tal proposito, le opinioni dissenzienti dei giudici Costa, Ress, Turmen, Zupančič e Sterner nella sentenza *Hatton e altri c. Regno Unito*, nonché l'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky nella sentenza *Kyrtatos c. Grecia*. Nella prima, pur riconoscendo che la Convenzione, nella sua formulazione letterale, non riconosce un diritto fondamentale all'ambiente, si osserva l'esistenza di una stretta interconnessione tra la protezione dei diritti umani e l'urgente necessità di decontaminare l'ambiente; da ciò deriva che l'emersione della tutela ambientale tra gli obiettivi primari che gli Stati devono garantire costituisce espressione di esigenze analoghe a quelle sottese al riconoscimento dei diritti umani, per la cui garanzia fu redatta la Convenzione. Analogamente, il giudice Zagrebelsky ha osservato che «It is true that the importance of the quality of the environment and the growing awareness of that issue cannot lead the Court to go beyond the scope of the Convention. But these factors should induce it to recognise the growing importance of environmental deterioration on people's lives. Such an approach would be perfectly in line with the dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention that the Court currently adopts in many fields».

Se, poi, l'auspicata evoluzione si ponesse totalmente in linea con quella in corso negli altri ordinamenti europei, il riconoscimento del diritto all'ambiente salubre dovrebbe essere operato sia a favore di coloro che sarebbero immediatamente pregiudicati da situazioni di inquinamento, sia nella prospettiva della garanzia del mantenimento della salute del pianeta in favore delle generazioni future. In tal senso sembra infatti potersi leggere l'attribuzione in capo allo Stato del compito di tutelare l'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni, oggi costituzionalmente previsto dall'art. 9 della Costituzione italiana, ma anche, ad esempio, dal preambolo della Costituzione della Lettonia, dall'art. 2 della Costituzione del Regno di Svezia, dall'art. 7-bis della Costituzione del Regno del Belgio, dall'art. 20a della Costituzione della Germania (per un "atlante del costituzionalismo ambientale" v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 121, spec. 186 ss. per i paesi europei; con particolare riferimento all'emersione delle future generazione tra i soggetti nel cui interesse deve essere perseguita la tutela dell'ambiente cfr. invece M. Imbellone e K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente": un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in questa Rivista, 2, 2023, 503-517, nonché F. Cirillo, «Anche nell'interesse delle future

generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità, in questa Rivista, 2, 2023, 641-668).

Un'evoluzione nella direzione prospettata anche della giurisprudenza della Corte EDU rafforzerebbe ulteriormente la spinta propulsiva a rendere obbligatoria l'integrazione dell'obiettivo della tutela ambientale nelle attività dei legislatori e dei regolatori. Se anche la Corte riconoscesse espressamente che l'ambiente salubre è un presupposto necessario al godimento dei diritti riconosciuti dalla Convenzione ciò rafforzerebbe l'obbligo degli Stati contraenti di attivarsi al fine di prevenire o risolvere situazioni di inquinamento; obiettivo che, a monte, pare potersi utilmente perseguire solo integrando la tutela ambientale in ogni politica, quantomeno in termini di interesse che deve necessariamente essere valutato (sul principio di integrazione della tutela dell'ambiente nel diritto eurounitario v. M. Wasmeier, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in 38 *Common Market Law Review* 159 (2001), ma anche M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 217, e, più di recente, F. Rolando, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in questa Rivista, 2, 2023, 561-574). Ciò che, peraltro, consentirebbe di dare maggiore effettività alla stessa giurisprudenza della Corte EDU. Infatti, la sentenza in commento, che pure accerta la violazione dell'art. 8 da parte dello Stato italiano, pare offrire ben poca utilità ai ricorrenti. Essa interviene a distanza di diversi anni non solo dal verificarsi della situazione di inquinamento che ha determinato la lesione della vita privata dei ricorrenti, ma anche dall'avvio delle azioni volte a risolverla. Essa, inoltre, nemmeno riconosce ai ricorrenti alcuna compensazione economica, apoditticamente affermando che il mero accertamento della violazione costituirebbe un ristoro adeguato. Non sembra, però, che la sentenza, così come formulata possa avere nei confronti dello Stato un effetto dissuasivo tale da migliorare la futura attività volta a disciplinare la gestione dei rifiuti al fine di evitare il verificarsi di nuove situazioni di grave inquinamento ambientale. Prova ne sia la ricostruzione fattuale offerta dalla stessa sentenza per il periodo 2010–2020: nonostante all'inizio di tale periodo siano state pronunciate la precedente sentenza Di Sarno e le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, negli anni successivi hanno continuato a verificarsi gravi disagi, difficoltà e rallentamenti nell'avviare e condurre le attività necessarie a bonificare le situazioni di inquinamento del territorio. In altre parole, ancorché la Corte abbia accertato la violazione dell'art. 8 per il periodo temporale 1994–2009 e non per il periodo 2010–2020, non sembra che l'accertamento di tale violazione per il primo periodo abbia prodotto effetti dissuasivi tali da migliorare la situazione strutturale nel periodo successivo.

Gianlorenzo Ioannides
Dip.to di Scienze Giuridiche e Sociali
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara
gianlorenzo.ioannides@unich.it

