



DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

DIRITTO PENALE  
CONTEMPORANEO

---

Fascicolo  
**3/2019**

**DIRETTORE RESPONSABILE** Gian Luigi Gatta  
**VICE DIRETTORI** Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2039-1676

**COMITATO DI DIREZIONE** Alexander Bell, Antonio Gullo, Luca Masera, Melissa Miedico, Alfio Valsecchi

**REDAZIONE** Anna Liscidini (coordinatore), Francesco Lazzeri (segretario), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Alessandra Galluccio, Stefano Finocchiaro, Erisa Pirgu, Serena Santini, Tommaso Trincherà, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

**COMITATO SCIENTIFICO** Emilio Dolcini, Novella Galantini, Alberto Alessandri, Jaume Alonso-Cuevillas, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Francesco Angioni, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, David Carpio, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Luis Chiesa, Cristiano Cupelli, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Ombretta Di Giovine, Massimo Donini, Giovanni Fiandaca, Roberto Flor, Luigi Foffani, Gabriele Fornasari, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kistoris, Sergio Lorusso, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Jean Pierre Matus, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Vincenzo Mongillo, Adan Nieto Martin, Francesco Mucciarelli, Renzo Orlandi, Íñigo Ortiz de Urbina, Francesco Palazzo, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Vicente Pérez-Daudí, Daniela Piana, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Joan Josep Queralt, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, Gioacchino Romeo, Carlo Ruga Riva, Markus Rübenstahl, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Rosaria Sicurella, Placido Siracusano, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Costantino Visconti, Matteo Vizzardi, Francesco Zacchè

**Diritto Penale Contemporaneo** è un periodico on line, ad accesso libero e senza fine di profitto, nato da un'iniziativa comune di Luca Santa Maria, che ha ideato e finanziato l'iniziativa, e di Francesco Viganò, che ne è stato sin dalle origini il direttore nell'ambito di una partnership che ha coinvolto i docenti, ricercatori e giovani cultori della Sezione di Scienze penalistiche del Dipartimento "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano. Attualmente la rivista è edita dall'Associazione "Diritto penale contemporaneo", il cui presidente è l'Avv. Santa Maria e il cui direttore scientifico è il Prof. Gian Luigi Gatta. La direzione, la redazione e il comitato scientifico della rivista coinvolgono oggi docenti e ricercatori di numerose altre università italiane e straniere, nonché autorevoli magistrati ed esponenti del foro.

Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

Le opere pubblicate su "Diritto penale contemporaneo" sono attribuite dagli autori con licenza *Creative Commons* "Attribuzione – Non commerciale 3.0" Italia (CC BY-NC 3.0 IT). Sono fatte salve, per gli aspetti non espressamente regolati da tale licenza, le garanzie previste dalla disciplina in tema di protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio (l. n. 633/1941).

Il lettore può condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza *Creative Commons* "Attribuzione – Non commerciale 3.0 Italia" (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista fa proprio il Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

#### **Peer review.**

Salvo che sia diversamente indicato, tutti i contributi pubblicati nella sezione *papers* di questo fascicolo hanno superato una procedura di *peer review*, attuata secondo principi di trasparenza, autonomia e indiscusso prestigio scientifico dei revisori, individuati secondo criteri di competenza tematica e di rotazione all'interno dei membri del Comitato scientifico. Ciascun lavoro soggetto alla procedura viene esaminato in forma anonima da un revisore, il quale esprime il suo parere in forma parimenti anonima sulla conformità del lavoro agli standard qualitativi delle migliori riviste di settore. La pubblicazione del lavoro presuppone il parere favorevole del revisore. Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

#### **Modalità di citazione.**

Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Diritto penale contemporaneo*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 1/2017, p. 5 ss.



3/2019

## INDICE DEI CONTRIBUTI

### PAPER

P. PIRAS, <i>Svanisce il concorso colposo nel reato doloso</i> .....	5
A. NOCERA, <i>La ricerca di un equilibrio tra segreto investigativo e potere ispettivo</i> .....	13
V. NARDI, <i>Retroattività in mitius e limite del giudicato: stato dell'arte e prospettive di riforma alla luce del quadro nazionale ed europeo</i> .....	31
F. BALATO, <i>La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia</i> .....	61
F.P. BISCEGLIA, <i>Un possibile principio di risposta legislativa alle domande concernenti la dignità nella fase finale della vita</i> .....	105
I. ANRÒ, <i>L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato, tra principi di uguaglianza e criteri di equità: la parola torna alla Corte di Giustizia?</i> .....	119
S. ZIRULIA, <i>Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva</i> .....	135
G. MARRA, M. VIOLA, <i>Doppia pregiudizialità, diritti fondamentali e potere di disapplicazione del giudice comune</i> .....	163



3/2019

## 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](#)

di Stefano Zirulia

**Abstract.** Con la sentenza *Cordella e altri c. Italia* la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul caso dell'Ilva di Taranto, ravvisando la violazione del diritto alla vita privata (art. 8 Cedu) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 Cedu) di oltre centosessanta persone abitanti nelle aree limitrofe agli stabilimenti della nota acciaieria. Prendendo in esame da un lato le evidenze epidemiologiche sulla situazione sanitaria delle popolazioni esposte, dall'altro lato la normativa c.d. "salva-Ilva" emanata a partire dal 2012, il collegio ha ritenuto all'unanimità che le autorità italiane non abbiano ad oggi saputo individuare un ragionevole punto di equilibrio tra l'interesse dei singoli al "benessere" ed alla "qualità della vita" e quello della società in generale alla prosecuzione della produzione. La sentenza offre una prospettiva nuova sull'annoso problema dei danni alla salute da esposizione a sostanze tossiche, ravvisando la responsabilità dello Stato in una materia che finora (quanto meno in Italia) è stata per lo più appannaggio di procedimenti penali avviati nei confronti dei privati gestori delle imprese. Allo stesso tempo, le statuizioni della Corte europea alimentano l'evoluzione in senso "green" dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione, suscitando nuovi interrogativi e problemi esegetici densi di ripercussioni anche sul terreno del diritto penale (si pensi all'estensione degli obblighi di incriminazione di condotte che offendono la vita e la salute), culminanti nella questione in ordine all'opportunità di riaprire il dibattito sulla necessità di introdurre di un autonomo "diritto ad un ambiente sano".

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I ricorsi degli abitanti di Taranto. – 3. La pronuncia della Corte europea. – 3.1. Le questioni di ricevibilità (in particolare, il divieto di *actio popularis* e la qualità di "vittime" dei ricorrenti). – 3.2. Le statuizioni di merito. – 4. Ambiente e salute: la prospettiva della responsabilità dello Stato per violazione dei diritti fondamentali. – 5. La dimensione "green" dei diritti fondamentali: problemi aperti nella giurisprudenza di Strasburgo. – 6. L'incerto confine tra il diritto alla "vita" ed il diritto alla "vita privata". – 6.1. L'ambito di applicazione degli articoli 2 e 8 Cedu in materia di attività produttive pericolose: principi e casistica. – 6.2. La rilevanza dell'opzione a favore dell'art. 2 o dell'art. 8 Cedu. – 6.3. Critica alla sentenza *Cordella* in punto di applicabilità dell'art. 8 Cedu e argomenti a sostegno dell'applicabilità dell'art. 2 Cedu. – 7. Verso un autonomo diritto ad un ambiente sano? – 8. Conclusioni.



3/2019

## 1. Introduzione.

Con una pronuncia<sup>1</sup> verosimilmente destinata a riaprire il dibattito sviluppatosi negli ultimi anni attorno al caso dell'Ilva di Taranto – e segnatamente attorno alla normativa c.d. “salva-Ilva”, che ha consentito e tuttora consente la prosecuzione dell'attività produttiva nonostante i sequestri disposti dalla magistratura tarantina nell'ambito dell'inchiesta “ambiente svenduto”<sup>2</sup> – la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia, all'unanimità, per violazione dell'art. 8 Cedu (diritto alla vita privata), in ragione dell'omessa adozione di misure idonee a proteggere l'ambiente dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria, e di conseguenza per non avere tutelato il “benessere” («*bien-être*», § 174) degli abitanti nelle zone limitrofe allo stabilimento. La Corte ha altresì ravvisato la violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 Cedu), avendo constatato l'assenza di vie di ricorso interne attraverso le quali gli stessi abitanti avrebbero potuto lamentare l'incompiuta attuazione del piano di risanamento ambientale ed ottenere misure volte alla bonifica delle aree contaminate.

Il collegio non ha assegnato alcun risarcimento ai ricorrenti, avendo ritenuto che l'accertamento delle violazioni costituisse un'equa compensazione sufficiente per il danno morale subito (§ 187); né ha indicato all'Italia quali specifiche misure dovranno essere attuate per portare a compimento il risanamento ambientale (§ 181). Assai evocativo, nondimeno, appare il richiamo alla sentenza *Torreggiani*, operato *mutatis mutandis* a sostegno delle conclusioni in ordine all'urgenza di attivarsi per porre fine ad una grave e diffusa compressione dei diritti fondamentali tuttora in corso (§ 182).

Ancora, sul fronte delle ripercussioni di carattere generale della sentenza *Cordella*, è significativo osservare che, pochi giorni dopo il suo deposito, il GIP di Taranto l'ha espressamente menzionata nell'ordinanza con la quale ha rimesso alla Corte Costituzionale due disposizioni-chiave della vigente disciplina “salva-Ilva”<sup>3</sup>, rilevando per il suo tramite la violazione dell'art. 117 Cost., secondo lo schema della norma interposta.

Oltre all'evidente interesse per le vicende all'acciaieria ionica, la pronuncia in esame presenta snodi di particolare rilievo per la materia dei rapporti tra salute ed inquinamento ambientale, affrontati nella prospettiva dei diritti umani. Un tema trasversale a diverse aree dell'ordinamento, compreso il diritto penale, in ragione dei suoi riflessi sul piano della selezione dei beni giuridici meritevoli di tutela, degli obblighi di incriminazione gravanti sugli Stati, e ancora della definizione dell'area del “rischio consentito” nell'ambito delle attività di impresa.

---

<sup>1</sup> Il [testo ufficiale](#) è in lingua francese. È altresì disponibile una [traduzione italiana](#) a cura del Ministero della Giustizia.

<sup>2</sup> Per dettagli sul maxi-procedimento Ilva, attualmente incardinato dinanzi alla Corte d'assise di Taranto, nonché sulla normativa c.d. “salva-Ilva”, v. *infra*, par. n. 2, nonché, per riferimenti bibliografici essenziali, par. n. 4, nota n. 13.

<sup>3</sup> [GIP Taranto, ord. 8 febbraio 2019, est. Ruberto](#), in questa *Rivista*, con annotazione di ZIRULIA S., [Alla Corte Costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. “salva-Ilva”](#), 14 febbraio 2019.

Nel prosieguo si darà anzitutto conto del contenuto dei ricorsi e delle statuizioni della Corte europea, a cominciare da quelle sulla ricevibilità, che affrontano importanti questioni relative, tra l'altro, alla possibilità di qualificare i ricorrenti come "vittime", pur a fronte di una situazione di pericolo diffuso per l'intera popolazione, evidenziata dagli studi epidemiologici (v. *infra*, par. nn. 2, 3).

Nel successivo commento (v. *infra*, par. nn. 4-7), verrà anzitutto sottolineata l'importanza della sentenza nel panorama delle (finora insoddisfacenti) risposte offerte dall'ordinamento italiano al problema dei danni da esposizione a sostanze tossiche; quindi si soffermerà l'attenzione sui confini tra il diritto alla vita (art. 2 Cedu) ed il diritto alla vita privata (art. 8 Cedu) nella prospettiva della tutela della salute umana rispetto alle minacce da attività produttive pericolose, sollevando alcune perplessità sulla posizione adottata dalla Corte nel caso in esame (che come vedremo ha escluso l'applicabilità del diritto alla vita), e concludendo con alcune riflessioni in merito alla necessità di riaprire il dibattito sull'introduzione di un autonomo "diritto ad un ambiente sano".

## 2. I ricorsi degli abitanti di Taranto.

La sentenza scaturisce da due diversi ricorsi, poi riuniti dalla stessa Corte, presentati nel 2013 e nel 2015. I centottanta ricorrenti<sup>4</sup> sono persone che abitano o hanno in passato abitato a Taranto e nei comuni limitrofi, in zone interessate dalle emissioni del noto stabilimento siderurgico.

Come emerge dalla ricostruzione dei fatti offerta dalla stessa pronuncia, le doglianze ruotano attorno a due principali cardini: *a*) gli studi scientifici, anche di natura epidemiologica, che nel corso degli anni hanno evidenziato la grave situazione sanitaria venutasi a creare per effetto dell'inquinamento prodotto dall'Ilva; *b*) le condotte dello Stato italiano, che ha autorizzato, attraverso provvedimenti *ad hoc*, la prosecuzione dell'attività industriale, così sterilizzando i provvedimenti ablatori adottati dall'autorità giudiziaria nell'ambito del maxi-procedimento penale contro i dirigenti della società, accusati, proprio in ragione della grave compromissione ambientale dell'area e dei suoi riflessi sanitari sui lavoratori e sulla popolazione locale, di reati contro l'incolumità pubblica e la salute pubblica (segnatamente disastro c.d. "ambientale" ex art. 434 c.p., omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, avvelenamento di acque e sostanze alimentari, nonché alcune figure contravvenzionali).

Quanto al cardine *sub a*), vengono riportati i risultati offerti da numerosi studi scientifici, pubblicati tra il 1997 ed il 2017 da istituzioni nazionali e internazionali competenti in materia sanitaria ed ambientale (quali l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Istituto Superiore di Sanità), centri di ricerca specializzati e gruppi di autorevoli scienziati, tutti univocamente indicanti l'esistenza di rischi per la vita e la

---

<sup>4</sup> Diciannove posizioni sono state poi stralciate dalla Corte per irricevibilità del ricorso (v. *infra*, nel testo in corrispondenza della nota n. 6). Le statuizioni della sentenza si riferiscono pertanto a centosessantuno posizioni.

salute umana eziologicamente correlati alle emissioni nocive dell'acciaiera tarantina. Vengono in particolare in rilievo gli studi epidemiologici che hanno evidenziato, con riferimento ad un arco temporale compreso tra la metà degli anni '90 ed il primo decennio del 2000, l'aumento dell'incidenza, tra l'altro, di malattie tumorali, cardiovascolari, respiratorie e digestive nella popolazione esposta, anche con effetti mortali; patologie che, come già detto, gli stessi studi hanno ritenuto essere causalmente riconducibili alle emissioni cancerogene o comunque tossiche dell'Ilva (cfr. la ricostruzione di cui ai § 13-31 della sentenza).

Passando al cardine *sub b*), vengono in rilievo le tappe fondamentali che hanno contrassegnato i rapporti tra istituzioni politiche (locali e nazionali), gestori dell'Ilva, nonché, da ultimo, autorità giudiziaria (cfr. § 32-82). L'anno spartiacque di tali vicende è individuato nel 2012, segnato da tre avvenimenti cruciali: il 25 luglio il GIP di Taranto disponeva il sequestro preventivo dell'area a caldo dell'acciaiera, nel quadro del già ricordato procedimento per reati contro l'incolumità e la salute pubblica; il 27 ottobre il Ministero dall'ambiente rilasciava una nuova Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), modificativa di quella emanata appena un anno prima, e contenente prescrizioni finalizzate a ridurre le emissioni e monitorarne l'andamento, in linea con le richieste formulate dall'autorità giudiziaria nel decreto di sequestro; infine, il 3 dicembre veniva approvato il primo decreto c.d. "salva-Ilva" (decreto legge n. 207 del 2012, convertito in legge n. 231 del 2012), che autorizzava la prosecuzione dell'attività produttiva per 36 mesi, così privando di efficacia il sequestro preventivo, a condizione che entro lo stesso termine venissero attuate le misure previste dall'AIA riesaminata.

Tra le successive tappe spicca, ancora, la sentenza della Corte Costituzionale n. 85 del 2013, che ha respinto la questione di legittimità del primo decreto "salva-Ilva" sollevata dal GIP di Taranto, affermando, tra l'altro, che il legislatore aveva effettuato un ragionevole bilanciamento tra i confliggenti diritti di rango costituzionale alla salute ed all'ambiente salubre (art. 32 Cost.), da un lato, ed al lavoro ed ai livelli occupazionali (art. 4 Cost.), dall'altro lato.

Negli anni successivi, infine, si sviluppa una lunga catena di nuovi decreti "salva-Ilva", caratterizzati, tra l'altro, *i*) dall'approvazione di un piano di risanamento ambientale (decreto del Ministero dell'ambiente n. 53 del 3.2.2014), avente efficacia modificativa dell'AIA riesaminata; *ii*) dalla previsione di un'immunità, sui fronti della responsabilità penale e amministrativa, a beneficio dell'amministratore straordinario di Ilva, del successivo acquirente della società, nonché dei loro delegati, per le condotte finalizzate all'attuazione del piano di risanamento (d.l. n. 1 del 2015, conv. in l. n. 20 del 2015 e d.l. n. 98/2016, conv. in l. 151 del 2016); *iii*) dal succedersi di ulteriori proroghe per l'attuazione del piano di risanamento ambientale, il cui termine risulta attualmente fissato ad agosto 2023.

### 3. La pronuncia della Corte europea.

Giungiamo così al *decisum* della Corte di Strasburgo, rispetto al quale occorre anzitutto segnalare come la stessa abbia scelto di esaminare le doglianze sostanziali

esclusivamente sotto l'angolo dell'art. 8 della Convenzione (diritto alla vita privata), e non invece, come richiesto dai ricorrenti, anche sotto l'angolo dell'art. 2 (diritto alla vita). Sul punto, la motivazione della pronuncia si limita a richiamare la sovrapposibilità delle due censure e le prerogative della Corte in punto di qualificazione giuridica dei fatti (§ 94).

### 3.1. *Le questioni di ricevibilità (in particolare, il divieto di actio popularis e la qualità di "vittime" dei ricorrenti).*

Conviene soffermarsi brevemente sulle questioni di ricevibilità del ricorso, sia per il loro intrinseco interesse, sia perché la Corte anticipa qui alcune delle considerazioni che verranno poi richiamate nelle motivazioni sul merito.

Viene anzitutto in rilievo la *qualità di "vittime" dei ricorrenti*, che il Governo italiano contestava ritenendo che gli stessi non avessero portato all'attenzione della Corte offese individuali, bensì una situazione di contaminazione ambientale avente ripercussioni sulla salute pubblica. La Corte conferma la propria giurisprudenza in punto di inammissibilità dell'*actio popularis*, estranea alla sua competenza di giudice delle violazioni dei diritti fondamentali *individuali*, e ribadisce altresì che né l'art. 8 Cedu né altre disposizioni della Convenzione garantiscono una protezione dell'ambiente in quanto tale (§ 100). Al contempo, tuttavia, la Corte ribadisce il principio secondo cui *i danni ambientali possono tradursi in violazioni del diritto alla vita privata* garantito dall'art. 8 par. 1, ogniqualvolta sussista un'offesa per la sfera privata o familiare di una persona determinata<sup>5</sup>. Tale condizione risulta integrata nel caso di specie, in quanto le zone di residenza dei ricorrenti rientrano – salvo alcune eccezioni<sup>6</sup> – tra quelle ritenute a rischio per la salute dal Ministero dell'ambiente; zone dove l'inquinamento ha reso tutti gli abitanti *"maggiormente vulnerabili a diverse malattie"*<sup>7</sup>, come dimostrano gli studi scientifici allegati ai ricorsi (vengono richiamati in particolare i rapporti SENTIERI del 2012 e del 2014, nonché il rapporto ARPA del 2017), dai quali emergono *l'aumento dell'incidenza della mortalità e della morbilità per patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive*. Ne risulta dimostrato il *nesso di causalità tra l'attività produttiva*

---

<sup>5</sup> Con le parole della Corte: *«l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne»* (§ 101).

<sup>6</sup> Si tratta di diciannove ricorrenti, residenti in comuni diversi da quelli interessati dagli studi epidemiologici, che vengono pertanto esclusi dal novero delle "vittime". Per effetto di tale esclusione, le statuizioni di merito della Corte riguardano soltanto i 161 ricorrenti abitanti a Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte.

<sup>7</sup> *«[...] la pollution a rendu inévitablement les personnes qui y étaient exposées plus vulnérables à diverses maladies»* (§ 105).





3/2019

dell'Ilva e la compromissione della situazione sanitaria nei comuni interessati<sup>8</sup>, tale da determinare indubbiamente conseguenze dannose per il "benessere" dei ricorrenti<sup>9</sup>.

Ulteriore questione di ricevibilità riguarda il previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Anche su questo fronte la Corte respinge le censure del Governo, da un lato rilevando l'assenza, nell'ordinamento italiano, di misure che consentano di ottenere la bonifica di zone interessate da forme di inquinamento pericolose per l'uomo (§ 123); dall'altro lato, osservando che le immunità introdotte dai decreti "salva-Ilva" del 2015 e del 2016 precludono in radice azioni penali o amministrative contro l'amministratore straordinario ed i nuovi proprietari della società (§ 124). Ancora, dopo avere ricordato che la questione di legittimità costituzionale non rientra tra i rimedi il cui mancato esperimento determina l'irricevibilità del ricorso (§ 125), la Corte si sofferma sui rimedi previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006 per i danni ambientali, osservando al riguardo che si tratta di misure azionabili soltanto dal Ministero dell'ambiente, i singoli essendo dotati di mere prerogative sollecitatorie nei confronti del medesimo dicastero (§ 126).

Quanto alla regola dei sei mesi per presentare il ricorso, la Corte evidenzia la *natura permanente delle violazioni allegate dai ricorrenti*, e ricorda al riguardo come il termine di decadenza inizi a decorrere soltanto dal momento della cessazione della situazione che vi ha dato origine (§ 131). Infine, il collegio respinge anche la censura governativa che invocava la causa di irricevibilità di cui all'art. 35 par. 3 lett. b) della Convenzione, ossia il carattere non "importante" del pregiudizio lamentato dai ricorrenti, tali dovendosi invece considerare gli allegati danni all'ambiente ed alla salute (§ 138).

### 3.2. Le statuizioni di merito.

Nel merito, la Corte europea giudica fondate le censure dei ricorrenti e dichiara, anzitutto, la violazione dell'art. 8 della Convenzione.

Punto di partenza è il richiamo, già emerso nelle questioni di ricevibilità, in ordine allo stretto collegamento tra i gravi danni ambientali e le offese di riflesso arrecate al "benessere" («*bien-être*», § 157) delle persone, tali da nuocere alla loro "vita privata"<sup>10</sup>. L'art. 8 della Convenzione – precisa il collegio – viene in rilievo a condizione che il rischio ecologico raggiunga un livello di gravità capace di diminuire notevolmente la possibilità di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione in ordine al superamento della "soglia minima di gravità" deve prendere in considerazione l'intensità e la durata delle molestie arrecate dal fattore inquinante,

---

<sup>8</sup> «[...] un lien de causalité entre l'activité productive de la société Ilva de Tarente et la compromission de la situation sanitaire, notamment dans les communes susmentionnées» (§ 106).

<sup>9</sup> «Cette pollution a ainsi indubitablement eu des conséquences néfastes sur le bien-être des requérants concernés» (§ 107).

<sup>10</sup> «[...] des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée» (§ 157).

nonché i loro effetti di ordine fisico e psicologico sulla salute e sulla “qualità della vita” («*qualité de vie*», § 157) dell’interessato.

Per inciso, la Corte chiarisce di considerare indifferente l’approccio a tali questioni nell’ottica degli obblighi positivi gravanti sullo Stato, discendenti dal par. 1 dell’art. 8, oppure nell’ottica della legittimità dell’ingerenza delle autorità nel diritto alla vita privata, secondo i dettami del par. 2 della stessa disposizione. In entrambi i casi, osserva il collegio, si tratta di stabilire se lo Stato ha individuato un *corretto equilibrio tra gli interessi facenti capo ai singoli, minacciati dall’attività inquinante, e quelli della società nel suo insieme* (§ 158). A tal fine la Corte è chiamata a verificare, fermo restando un certo margine di apprezzamento interno, se è stata predisposta una regolamentazione adeguata alle specificità dell’attività in questione, con particolare riferimento alla prevenzione dei rischi ad essa inerenti (§ 159).

Ancora, la Corte prende atto della difficoltà di quantificare gli effetti dell’inquinamento industriale su ciascun singolo ricorrente, essendo spesso impossibile distinguerli dagli effetti determinati da altri fattori, come l’età e la professione svolta. Analoga complessità viene rinvenuta nel giudizio tendente a valutare l’offesa alla “qualità della vita”, trattandosi di concetto soggettivo non suscettibile di definizione precisa. Nello svolgimento di entrambi tali giudizi, pertanto, la Corte ritiene necessario affidarsi principalmente, ancorché non esclusivamente, alle valutazioni effettuate dalle giurisdizioni nazionali e dagli organismi interni competenti (§ 160).

Conclusa così l’enucleazione dei principi generali applicabili alla materia, e passando all’esame del caso di specie, la Corte anzitutto circoscrive l’oggetto del proprio scrutinio alla *diligenza* adoperata dalle competenti autorità nazionali ed alla *ragionevolezza delle giustificazioni* addotte dal Governo a sostegno della necessità di comprimere gli interessi individuali a vantaggio di quelli generali (§ 161); con esclusione dei profili attinenti all’accertamento del nesso di causalità rispetto alle patologie allegare da alcuni dei ricorrenti<sup>11</sup>.

Tanto chiarito, la pronuncia torna a valorizzare le evidenze scientifiche, già richiamate ai fini del giudizio sulla ricevibilità, attestanti l’esistenza di un nesso di causalità tra l’esposizione ambientale alle sostanze nocive emesse dall’Ilva e le patologie tumorali, cardiovascolari e digestive registrate in sovrannumero nella popolazione dell’area tarantina (§ 163-166). Proprio sullo sfondo di siffatta situazione sanitaria, la Corte giudica le misure adottate dalle autorità nazionali al contempo insufficienti e sbilanciate a favore delle esigenze della produzione: non solo, infatti, gli interventi realizzati nel corso degli anni non hanno prodotto risultati soddisfacenti, come dimostra anche la procedura d’infrazione contro l’Italia pendente dinanzi alla Commissione

---

<sup>11</sup> Alcuni ricorrenti avevano in effetti prodotto certificati medici relativi a patologie asseritamente causate dall’inquinamento dell’Ilva (cfr. § 99). Sul punto, i giudici di Strasburgo hanno tuttavia operato un *distinguishing* tra il caso in esame ed il precedente *Smaltini c. Italia*, nel quale era invece venuto in rilievo proprio il diverso problema del mancato riconoscimento, nel processo penale dinanzi alle giurisdizioni italiane, del nesso causale tra l’inquinamento dell’Ilva e la leucemia di cui era affetta la ricorrente, e dove la Corte aveva ritenuto che i giudici nazionali avessero correttamente motivato la propria posizione, alla luce del sapere scientifico disponibile (§ 162).

Europea (§ 168); ma i decreti “salva-Ilva” hanno altresì autorizzato la prosecuzione di un’attività che era stata giudicata gravemente rischiosa per la salute e l’ambiente anche dall’autorità giudiziaria, fornendo oltretutto un’immunità *ad hoc* per le condotte dei gestori chiamati, finora infruttuosamente, a portare a compimento il piano ambientale (§ 169). Con riferimento a quest’ultimo, inoltre, la Corte evidenzia la mancanza di informazioni circa la sua realizzazione e le ragioni dei ritardi che la caratterizzano (§ 172).

Sulla base di tali considerazioni, il collegio perviene alla conclusione secondo cui *lo Stato italiano non è stato finora in grado di garantire un giusto equilibrio tra l’interesse dei ricorrenti a non subire le offese ambientali suscettibili di ripercuotersi sul loro benessere e l’interesse della società complessivamente intesa*<sup>12</sup> (§ 174).

Come anticipato, la Corte riconosce altresì la violazione dell’art. 13 della Convenzione, avendo constatato l’assenza, nell’ordinamento italiano, di vie di ricorso effettive attraverso le quali i ricorrenti avrebbero potuto lamentare, dinanzi alle autorità nazionali, l’impossibilità di ottenere misure volte a garantire il risanamento delle zone interessate dall’inquinamento nocivo dell’Ilva (§ 176).

Sul fronte dei rimedi, come pure già evidenziato, la Corte respinge le richieste risarcitorie avanzate *ex art. 41 Cedu*, reputando l’accertamento delle violazioni sufficiente ai fini del ristoro del danno morale (§ 187); e respinge altresì la richiesta di condannare l’Italia all’adozione delle *specifiche* misure generali indicate dai ricorsi, sottolineando nondimeno l’urgenza di attuare il piano di risanamento dell’acciaieria e dell’ambiente ad essa circostante *nel più breve termine possibile* (§ 177-182).

#### **4. Ambiente e salute: la prospettiva della responsabilità dello Stato per violazione dei diritti fondamentali.**

In un momento storico nel quale l’obiettivo dello sviluppo sostenibile è tanto ricorrente nelle dichiarazioni di principio, quanto spesso trascurato dai *policy makers* nelle sue attuazioni pratiche, la sentenza *Cordella* pone il tema dei diritti umani all’ordine del giorno nell’agenda del Governo italiano sulla spinosa questione dell’Ilva di Taranto<sup>13</sup>: le evidenze scientifiche ad oggi disponibili – presentate alla Corte dai

---

<sup>12</sup> «Ainsi, le juste équilibre à ménager entre, d’une part, l’intérêt des requérants de ne pas subir des atteintes graves à l’environnement pouvant affecter leur bien-être et leur vie privée et, d’autre part, l’intérêt de la société dans son ensemble n’a pas été respecté» (§174).

<sup>13</sup> Sulla vicenda Ilva, cfr., per un inquadramento del procedimento penale principale, scaturito dall’indagine “ambiente svenduto”, RUGA RIVA C., *Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi*, in Foffani L., Castronuovo D. (a cura di), *Casi di diritto penale dell’economia*, vol. II, *Impresa e sicurezza*, il Mulino, 2015, p. 149 ss.; per i successivi sviluppi della normativa c.d. “salva-Ilva”, cfr. GIAMPIETRO F., *Ilva 2015: la sommatoria di Decreti legge, di leggi di conversione e di Decreti sull’AIA aggrava l’emergenza*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 11-12, p. 642 ss.; ID., *Ilva: nuovi decreti legge e nuove deroghe per dare attuazione a quale AIA*, *ivi*, 2016, 11, p. 715 ss.; per le evoluzioni più recenti, v. il documento a cura della Camera dei Deputati [Le principali norme per l’ILVA emanate nella XVII legislatura](#), in [temi.camera.it.](#), nonché, da ultimo, l’ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del GIP di Taranto (citata *supra*, nota n. 3).

ricorrenti e non contestate nel merito dal Governo – mostrano infatti una grave situazione ambientale e sanitaria nell’area interessata dalle emissioni del colosso ionico; situazione determinata, o comunque non adeguatamente fronteggiata, dalle politiche ambientali italiane, che nel corso degli anni si sono mostrate incapaci di individuare un corretto punto di bilanciamento tra l’interesse della società all’attività produttiva, da un lato, ed il “benessere” e la “qualità della vita” dei residenti nelle aree interessate, dall’altro lato. Su questo sfondo, il messaggio della Corte giunge forte e chiaro: fermo restando il margine di apprezzamento spettante alle autorità nazionali nella scelta delle contromisure da mettere in campo, l’inversione di rotta dovrà avvenire nel più breve tempo possibile, al fine di porre termine ad una violazione dei diritti fondamentali tuttora in atto.

Come già ricordato, al campanello d’allarme di Strasburgo ha fatto seguito, a distanza di pochi giorni, un ulteriore provvedimento di un giudice, questa volta nazionale, che pure ha messo in discussione la legittimità dell’operato dallo Stato nella vicenda Ilva, al metro, tra l’altro, del diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.) e dei limiti alla potestà legislativa derivanti dagli obblighi internazionali, inclusa la Convenzione edu (art. 117 Cost.). Il GIP di Taranto<sup>14</sup>, infatti, tenuto conto anche (ma non solo) dell’intervento della Corte europea, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di due disposizioni chiave della disciplina c.d. “salva Ilva” attualmente vigente, quelle cioè che, a fronte del sequestro preventivo dello stabilimento disposto dalla stessa magistratura tarantina nel 2012, prorogano l’autorizzazione dell’attività produttiva fino ad agosto 2023, prevedendo altresì una causa di esclusione della responsabilità penale ed amministrativa a beneficio delle condotte attuative del piano di risanamento ambientale.

La palla dunque passa ora, al contempo, al Governo italiano, chiamato ad attuare la sentenza europea (salvo richiesta di rimessione alla Grande Camera entro tre mesi dalla pronuncia); ed alla Corte Costituzionale, che per la quarta volta<sup>15</sup> viene interrogata

---

<sup>14</sup> V. *supra*, nota n. 3.

<sup>15</sup> La prima questione di legittimità della normativa “salva-Ilva” – avente ad oggetto gli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012 (conv. con modif. in legge n. 231 del 2012), che aveva autorizzato la prosecuzione dell’attività produttiva per 3 anni in costanza di sequestro preventivo – è stata dichiarata infondata dalla [sentenza n. 85 del 2013](#), la quale, tra l’altro, ha ritenuto che il legislatore avesse individuato un corretto punto di bilanciamento tra il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e l’interesse al mantenimento dei livelli occupazionali, a sua volta discendente dal diritto al lavoro (art. 4 Cost.). Cfr. ONIDA V., [Un conflitto fra poteri sotto la vesti di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente](#), in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, n. 3. Analogamente, la seconda questione di legittimità – avente ad oggetto le censure rivolte dalla Regione Puglia all’art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. n. 98 del 2016 (conv. con modif. in legge n. 1519 del 2016) – è stata dichiarata infondata dalla [sent. n. 182 del 2017](#), secondo la quale la procedura accelerata prevista dalle norme impugnate per la modifica del piano di risanamento ambientale di Ilva non sacrificava le prerogative di partecipazione della Regione. Cfr. VERDOLINI E., [Il caso Ilva di Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24.2.2018. Infine, la [sent. n. 58 del 2018](#) ha invece ritenuto irragionevole, e dunque illegittimo al metro dell’art. 32 Cost., il bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore attraverso una serie di disposizioni – segnatamente l’art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 (non convertito), e gli artt. 1, comma 2 e 2-*octies* della legge n. 132 del 2015 – che avevano prodotto l’effetto di autorizzare la prosecuzione dell’attività posta sotto sequestro in relazione a procedimenti per reati contro la sicurezza del lavoro. Cfr. AMENDOLA G., [Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?](#), in

sulla ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore nel dettare discipline *ad hoc* per Ilva ed i suoi gestori, e che per la prima volta si troverà a dialogare, nello svolgimento di tale sindacato, con le statuizioni già formulate dai colleghi di Strasburgo in merito alla stessa disciplina.

In uno scenario, dunque, ancora tutto in divenire, non ci si può esimere dal salutare con favore la sentenza *Cordella*, ed il ricorso dal quale è scaturita, per avere dato voce a numerose persone che hanno visto (e tuttora vedono) la propria salute passare in secondo piano in nome di uno stato di “emergenza” decretato per oltre 10 anni (dal 2012 al 2023). Una vicenda il cui impatto promette, peraltro, di andare ben al di là della – pur drammatica – questione tarantina, investendo questioni di rilevanza nazionale rimaste per troppo tempo nell’ombra. Invero, la cattiva gestione dei rischi ambientali e sanitari che ha caratterizzato le politiche dello sviluppo italiano dal dopoguerra ad oggi ha portato con sé tragedie umane – si pensi all’ecatombe dell’amianto – le cui responsabilità sono state finora cercate quasi esclusivamente – o comunque con impiego di risorse non paragonabile a nessun’altra iniziativa – nei processi penali a carico dei singoli gestori privati delle imprese, accusati di omicidi, lesioni personali e disastri ambientali variamente declinati<sup>16</sup>. Al di là di ogni valutazione su tali vicende giudiziarie (che sarebbe fuori tema in questa sede), ed a maggior ragione sulle condotte che hanno formato l’oggetto di quei giudizi, il punto è che finora è clamorosamente mancato un serio “esame di coscienza istituzionale”, che portasse a chiedersi per quale ragione produzioni notoriamente tossiche siano state considerate lecite, anche solo implicitamente<sup>17</sup>, per molti anni, prima che si adottassero normative davvero capaci di regolarne lo svolgimento in maniera sostenibile per l’uomo e l’ambiente.

È su questo sfondo che si colgono le importanti novità della sentenza in esame: l’aver posto al primo piano, grazie alle peculiarità del meccanismo di Strasburgo, il

---

*Questione Giustizia*, 10 aprile 2018; nonché, volendo, ZIRULIA S., *Sequestro preventivo e sicurezza sul lavoro: illegittimo il decreto “salva-Ilva” n. 92 del 2015*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 947-952.

<sup>16</sup> La letteratura sui rapporti tra diritto penale e c.d. “società del rischio” è notoriamente molto vasta; cfr., senza pretesa di esaustività, cominciando dai saggi pubblicati su riviste ed opere collettanee: GARGANI A., *Il rischio nella dinamica dei reati contro l’incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 3879 ss.; DE VERO G., *Il nesso causale e il diritto penale del rischio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 670 ss.; ROMANO M., D’ALESSANDRO F., *Nesso causale ed esposizione ad amianto. Dall’incertezza scientifica a quella giudiziaria: per un auspicabile chiarimento delle Sezioni Unite*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1129 ss.; DIGIOVINE O., *La causalità tra scienza e giurisprudenza*, in *Riv. it. med. leg.*, 2016, p. 29 ss.; PALIERO C.E., *Causalità e probabilità tra diritto penale e medicina legale*, in *Riv. it. med. leg.*, 2015, p. 1507 ss.; CASTRONUOVO D., *Il caso Eternit: omissione di cautele antinfortunistiche e disastro ambientale dolosi*, in Foffani L., Castonuovo D. (a cura di), *Casi di diritto penale dell’economia*, cit., p. 107 ss.; BARTOLI R., [La recente evoluzione giurisprudenziale sul nesso causale nelle malattie professionali da amianto](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 3-4/2014, p. 396 ss.; CENTONZE F., *Il problema dell’accertamento del nesso di causalità tra esposizione professionale ad amianto e mesotelioma pleurico*, in *Riv. it. med. leg.*, 2012, p. 1523 ss. Quanto ai lavori monografici, v. STELLA F., *Giustizia e Modernità*, Giuffrè, III ed., 2003; DONINI M., *Il volto attuale dell’illecito penale*, Giuffrè, 2004, spec. p. 97-137; PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Giuffrè, 2004; MASERA L., *Accertamento alternativo ed evidenza epidemiologica in diritto penale*, Giuffrè, 2007; nonché, da ultimo, ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Giuffrè, 2018.

<sup>17</sup> Si pensi, ancora, all’utilizzo dell’amianto, che fino alla legge n. 257 del 1992 era da considerarsi astrattamente lecito in quanto non formalmente vietato.

problema degli *obblighi positivi* di tutela dell'uomo e delle risorse naturali gravanti anzitutto sulle *istituzioni nazionali*; l'aver 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.

## 5. La dimensione "green" dei diritti fondamentali: problemi aperti nella giurisprudenza di Strasburgo.

Malgrado la Convenzione europea sia nata come strumento di tutela di diritti civili e politici (diritti fondamentali c.d. "di prima generazione"), nonché, in misura inferiore, di diritti economici, sociali e culturali (c.d. "di seconda generazione"), essa si è rivelata nel corso del tempo assai permeabile ad istanze tipiche di un diritto di "terza generazione" come quello ad un ambiente sano<sup>18</sup>. Fermo restando, infatti, che siffatta posizione soggettiva non è espressamente contemplata in alcun articolo della Convenzione<sup>19</sup>, la Corte europea ha spesso ricondotto nell'ambito di applicazione dei diritti nominati le istanze di coloro che lamentavano le ripercussioni dei danni ambientali sulla propria vita e salute psico-fisica; ed ha così alimentato quell'ormai nutrito insieme di pronunce che, basandosi principalmente sugli articoli 8 e 2 Cedu<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> La distinzione dei diritti fondamentali in tre "generazioni" è generalmente accettata in dottrina, sebbene abbia un valore meramente descrittivo. Per un quadro sintetico dell'evoluzione che ha condotto all'affermazione di ciascuna delle "generazioni", v. ZOHADI R.L., *The Generations of Human Rights*, in *International Studies Journal*, 2004, 95-113; in tema, v. anche FREEDMAN R., *"Third Generation" Rights: is there room for hybrid constructs within international Human Rights Law?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Studies*, 2013, 935-959; GUAZZAROTTI A., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/2013, p. 9-46. Sul problema del riconoscimento di un autonomo diritto ad un ambiente sano, v. *infra*, par. n. 7 e relativi riferimenti bibliografici in nota.

<sup>19</sup> La stessa Corte edu ricorda che il sistema di Strasburgo non offre tutela alcuna per l'ambiente *in quanto tale*. Cfr., *ex multis*, C. edu, sent. 22.5.2003, *Kyrtatos c. Grecia*, § 52; C. edu, grande camera, 8.7.2003, sent. *Hatton e altri c. Regno Unito*, § 96; C. edu, sent. 13.7.2017, *Jugheli e altri c. Georgia*, § 62.

<sup>20</sup> Gli articoli 2 e 8 Cedu vengono in rilievo nei casi che interessano in questa sede, cioè dove i danni ambientali minacciano la vita, la salute o comunque il benessere psico-fisico delle persone. Ciò non toglie che la casistica "ambientale" emersa finora in seno alla Convenzione edu abbia coinvolto anche altre disposizioni, segnatamente gli articoli 6, 10, 11, 13 e 1 Prot. 1. Per ampie disamine, v. SACCUCCI A., *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani*, in Caligiuri A., Cataldi G., Napoletano N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Napoli 2010, p. 111 ss.; RUOZZI E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Jovene, 2011, pp. 63-219; PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, 2013, p. 67-92; DE

vagliano l'operato degli Stati sul fronte della disciplina e del controllo delle attività suscettibili di arrecare offesa alle persone come riflesso di aggressioni dirette contro le risorse naturali.

Si tratta di un processo evolutivo, efficacemente definito «*greening of the existing first generation of human rights*»<sup>21</sup>, che attraversa la giurisprudenza della Corte a partire dagli anni '90<sup>22</sup>, correndo sul sottile confine che separa i diritti individuali dagli interessi collettivi. Da un lato, infatti, come ribadito dalla stessa sentenza *Cordella*, la Convenzione non ammette l'*actio popularis*, ossia il contenzioso promosso nel solo interesse pubblico, con la conseguenza che non può essere attivata semplicemente invocando situazioni di inquinamento diffuso, ancorché pericoloso, essendo altresì necessario che il ricorrente sia in grado di dimostrare un'offesa per la propria sfera individuale<sup>23</sup>; dall'altro lato, il fattore genuinamente ambientale rileva sia per quanto riguarda l'*an* della violazione (tra

SADELEER N., *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, p. 60-73; per aggiornamenti fino al 2015, v. anche il Thematic Report "[Health Related Issues in the case-law of the European Court of Human Rights](#)", a cura del *Juriconsult's Department* della Corte europea, p. 22-27.

<sup>21</sup> DE SADELEER N., *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, cit., p. 74. Prima ancora, v. BOYLE A., *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2007, p. 471-511, il quale si esprime – con attenzione peraltro non limitata alla Convenzione edu – in termini di «*greening of human rights law, rather than a law of environmental rights*» (p. 472). V. anche ZAHRADNIKOVA E., *European Court of Human Rights: Giving the Green Light to Environmental Protection?*, in *Queen Mary Law Journal*, 2017, p. 14-26, la quale, riferendosi all'emergere di una sorta di «*green jurisprudence*», rileva con particolare forza evocativa che «*An arbitrary execution of a person and a State consciously allowing poisonous contamination of drinking water may in their outcomes produce only minor or no difference*» (p. 14). Sulle ragioni che giustificano la trattazione di questioni ambientali nell'alveo dei diritti umani, v. BOYLE A., *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 3, 2012, p. 613-617. Sull'evoluzione dei diritti fondamentali come strumenti di tutela contro i rischi legati al degrado ambientale, v. PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, 2013, p. 119-123.

<sup>22</sup> La prima pronuncia che ha riconosciuto la violazione di un diritto sancito dalla Convenzione come diretta conseguenza di una situazione di inquinamento ambientale è C. edu, sent. 9.12.1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, nella quale la Corte ha ritenuto che le emissioni di fumi nocivi e maleodoranti, nonché di rumori, da parte di un impianto per il trattamento di rifiuti posto nelle vicinanze dell'abitazione della ricorrente impedissero a quest'ultima un pieno godimento della propria vita privata e familiare, tutelate dall'articolo 8 Cedu: «*severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health*» (§ 51). In questo passaggio viene dunque per la prima volta riconosciuta la possibilità che l'insalubrità dell'ambiente determini una compromissione del "benessere" («*well-being*») individuale, anche a prescindere dall'accertamento di un danno alla salute. Tale sviluppo giurisprudenziale, verosimilmente inatteso, con il senno di poi era tutto sommato prevedibile: come la dottrina ha puntualmente evidenziato, infatti, la «*stretta relazione tra le norme poste a tutela, rispettivamente, dell'ambiente e dei diritti della persona, è intuitiva*» (PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 51), atteso che dal primo derivano le condizioni essenziali per godere dei secondi, a cominciare dalla vita stessa.

<sup>23</sup> Nel sistema della Convenzione la legittimazione attiva spetta ai soli soggetti (persone fisiche, gruppi di persone e organizzazioni) titolari di un "*victim status*", ossia direttamente colpiti dalla violazione di volta in volta in questione (art. 34 Cedu). Sulla nozione autonoma di "vittima" nella Cedu, v. ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, II ed., il Mulino, 2019, 428-436; HARRIS D., O'BOYLE M., WARBIK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, IV ed., 2018, p. 87-92; UBERTIS G., *La tutela dei diritti dell'uomo davanti alla Corte di Strasburgo*, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, 2016, p. 7-8.

i cui presupposti figura l'accertamento di «*severe environmental pollution*»<sup>24</sup>), sia per quanto riguarda i riflessi “*erga omnes*” delle pronunce rese dalla Corte, trattandosi di statuizioni che necessariamente investono la protezione delle risorse naturali<sup>25</sup>.

Lo sviluppo di questa casistica, se da un lato ha certamente aumentato il ventaglio di tutele a disposizione dei singoli minacciati da fenomeni di inquinamento e da altri rischi ambientali<sup>26</sup>, dall'altro lato, proprio in ragione del suo carattere fortemente innovativo rispetto all'assetto dei diritti fondamentali delineato dalla Convenzione, ha prodotto una serie di nuovi quesiti e nodi da sciogliere. Nelle riflessioni che seguono si concentrerà l'attenzione su due di essi.

Il primo (v. *infra*, par. 6) riguarda il confine tra il diritto alla vita e quello alla vita privata, nella loro dimensione “*greened*” o se vogliamo “*ecologica*”, che la Corte ha progressivamente tracciato e che tuttavia non appare ancora completamente assestato. La sentenza in commento, come si vedrà, costituisce un plastico esempio delle perduranti incertezze sul punto, non prive di rilievo anche per gli ordinamenti penali degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Il secondo profilo problematico (v. *infra*, par. 7), peraltro strettamente collegato al primo, riguarda la sostanziale incompiutezza della tutela attualmente offerta dalla Convenzione per quanto riguarda i rapporti tra ambiente e salute umana. Dopo avere illustrato le ragioni di fondo del problema, si rivolgerà l'attenzione all'annoso interrogativo avente ad oggetto l'opportunità di introdurre nel sistema della Convenzione un autonomo diritto umano all'ambiente sano.

## 6. L'incerto confine tra il diritto alla “vita” ed il diritto alla “vita privata”.

Come anticipato, la tutela della vita e della salute psico-fisica dalle minacce provenienti dall'inquinamento ambientale avviene essenzialmente nel quadro degli articoli 2 e 8 della Convenzione, sottoposti nel corso degli anni ad un'interpretazione evolutiva che ha ampliato i rispettivi ambiti di applicazione ad una dimensione “*ecologica*” non ancora del tutto esplorata.

---

<sup>24</sup> C. edu, sent. 9.12.1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, § 51; nello stesso senso si esprime anche la sentenza *Cordella* qui in esame, § 157.

<sup>25</sup> Emblematico il passaggio della sentenza *Cordella* nel quale la Corte osserva che l'inquinamento ambientale dell'Ilva ha posto in pericolo sia la salute dei ricorrenti, sia più in generale quella dell'intera popolazione esposta («*la prolongation d'une situation de pollution environnementale mettant en danger la santé des requérants et, plus généralement, celle de l'ensemble de la population résidant dans les zones à risque*», § 172).

<sup>26</sup> In questo senso ZAHRADNIKOVA E., *European Court of Human Rights: Giving the Green Light to Environmental Protection?*, cit., p. 25; DE SADELEER N., *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, cit., p. 74; nonché, da ultimi, HARRIS D., O'BOYLE M., WARBIRCK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, IV ed., 2018, p. 501: «*the protection afforded by the provision continues to broaden in scope. [...] the application of the Court's "living instrument" doctrine has had the advantage of facilitating the interpretation of Article 8(1) in line with social and technological developments*».



Nel prosieguo verranno sinteticamente richiamati i principi che governano i rapporti tra le due disposizioni, sotto il profilo della rispettiva “applicability”<sup>27</sup>, come finora emersi nella giurisprudenza Cedu in materia ambientale (v. *infra*, par. n. 6.1); si coglierà altresì l’occasione per ricordare le principali conseguenze pratiche che derivano dall’inquadramento di un caso concreto nell’una o nell’altra previsione (n. 6.2); infine, si volgerà l’attenzione all’impostazione adottata sul punto dalla sentenza in commento, illustrando gli argomenti in virtù dei quali non la si ritiene condivisibile (n. 6.3).

### 6.1. L’ambito di applicazione degli articoli 2 e 8 Cedu in materia di attività produttive pericolose: principi e casistica.

Un sguardo alla giurisprudenza di Strasburgo sull’applicabilità degli articoli 2 e 8 Cedu in materia ambientale<sup>28</sup> consente di rilevare che nell’art. 2 ricadono non solo i casi in cui la vittima è deceduta (nei quali si pone il problema dell’accertamento del nesso causale<sup>29</sup>), ma anche quelli in cui la sua vita è stata posta in serio pericolo<sup>30</sup>; nell’art. 8,

---

<sup>27</sup> Il problema dell’applicabilità al caso concreto dei diritti sanciti nella Convenzione viene affrontato dalla Corte nell’ambito delle questioni preliminari attinenti alla ricevibilità del ricorso (art. 35 Cedu), oppure direttamente nelle statuizioni di merito. In ogni caso si tratta di un problema logicamente distinto rispetto alla valutazione sulla fondatezza delle doglianze: altro cioè è stabilire se i fatti devono essere inquadrati nell’art. 2 o nell’art. 8 Cedu; altro è stabilire se la violazione dell’articolo applicabile è effettivamente avvenuta. Giova infine ricordare che, in omaggio al principio *jura novit curia*, la Corte può decidere di inquadrare la doglianza in uno soltanto dei diritti invocati dal ricorrente, oppure in un diritto da questi non invocato.

<sup>28</sup> I principi di seguito richiamati attingono, salva diversa precisazione, alla casistica sui rischi ambientali. Analoghi principi sono peraltro rinvenibili, *mutatis mutandis*, anche in altri settori dove vengono in rilievo, contestualmente o alternativamente, offese alla “vita” ed alla “vita privata”.

<sup>29</sup> Si tratta di una prova tutto sommato semplice nell’ambito di incidenti con effetti lesivi immediati (cfr. C. edu, grande camera, sent. 30.11.2004, *Oneriyildiz c. Turchia*: caso relativo ad un’esplosione di metano all’interno di una discarica pubblica fuori norma, incidente dal quale era derivata una frana mista a rifiuti che aveva investito una baraccopoli abusivamente costruita in una zona sottostante al sito, uccidendo decine di persone, tra cui i famigliari dei ricorrenti); più complessa nei casi di patologie croniche lungo-latenti (cfr. C. edu, sent. 24.7.2014, *Brincat e altri c. Malta*, § 83: caso relativo a lavoratori esposti ad amianto, uno dei quali deceduto per mesotelioma pleurico, dove la Corte ha ritenuto dimostrato il nesso causale attraverso la logica dell’esclusione dei decorsi causali alternativi). In termini generali, la Corte si mostra consapevole delle difficoltà di prova della causalità individuale che sorgono nel settore della responsabilità per i danni da esposizione a sostanze tossiche: cfr. C. edu, sent. 10.2.2011, *Dubetska e altri c. Ucraina*, § 107: «While there is no doubt that industrial pollution may negatively affect public health in general and worsen the quality of an individual’s life, it is often impossible to quantify its effects in each individual case. As regards health impairment for instance, it is hard to distinguish the effect of environmental hazards from the influence of other relevant factors, such as age, profession or personal lifestyle»; nello stesso senso si esprime anche la sentenza *Cordella* qui in esame, § 160. Sull’accertamento del nesso di causalità da parte della Corte europea in contesti di incertezza scientifica, v. RUOZZI E., *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea*, cit., p. 253-254; sull’accertamento della causalità omissiva in caso di violazione di obblighi positivi, v. STOYANOVA V., *Causation between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2018, 18, 309-346.

<sup>30</sup> Cfr. C. edu, sent. 9.6.1998, *L.C.B. c. Regno Unito*, § 36 (la ricorrente, affetta da leucemia, lamentava la violazione del proprio diritto alla vita in quanto le autorità inglesi, dopo avere esposto suo padre a

invece, ricadono le offese all'integrità psico-fisica che non raggiungono una soglia di severità tale da essere attratte nell'art. 2<sup>31</sup> (o nell'art. 3)<sup>32</sup>, purché si tratti di offese di non trascurabile importanza<sup>33</sup>. Sullo sfondo, evidentemente, si nota l'assenza di un autonomo diritto alla salute nel catalogo della Convenzione<sup>34</sup>, con la conseguenza che le "health-related issues"<sup>35</sup> risultano contese tra i diritti nominati suscettibili di attrarle. In questo scenario, il rapporto tra artt. 2 ed 8 Cedu può essere descritto in termini di sussidiarietà rispetto alla tipologia di offesa: in caso di morte o di serio pericolo per la vita troverà applicazione l'art. 2; in caso di serie offese all'integrità psico-fisica, che tuttavia non siano tali da creare un pericolo di morte, troverà applicazione l'art. 8.

Una significativa applicazione di tali principi si rinviene, ad esempio, nel caso *Brincat e altri c. Malta*<sup>36</sup>: la Corte ha sanzionato l'omessa adozione, parte dallo Stato convenuto, di misure idonee a proteggere la salute e la vita di lavoratori esposti ad amianto presso un cantiere navale, ravvisando, da un lato, la violazione dell'art. 2 rispetto ad un operaio deceduto per mesotelioma pleurico; dall'altro lato, la violazione dell'art. 8 rispetto ai ricorrenti che, pur avendo subito un pregiudizio apprezzabile della propria salute (avevano sviluppato patologie amianto-correlate di minore gravità, quali placche pleuriche e inspessimenti pleurici), non avevano corso un serio rischio di morte.

Più in generale, all'interno dell'art. 2 sono stati affrontati ulteriori casi di patologie oncologiche da esposizione a sostanze tossiche<sup>37</sup>, nonché casi di incidenti

radiazioni nucleari nell'ambito di sperimentazioni militari nell'oceano Pacifico, non avevano fornito informazioni sui rischi di leucemia per i figli né effettuato monitoraggi sulle relative condizioni di salute); C. edu, sent. 9.7.2012, *Kolyadenko e altri c. Russia*, § 151 (i ricorrenti erano sopravvissuti ad un'inondazione causata dall'improvviso rilascio di acque, provenienti da un bacino idrico a gestione pubblica, all'interno di un fiume che non aveva ricevuto adeguata manutenzione per molti anni).

<sup>31</sup> Ciò accade con una certa frequenza, oltre che nel settore qui in esame, nei casi di malasanità, ogniqualvolta il danno alla salute non metta a rischio la vita del paziente: cfr., di recente, C. edu, 27.3.2018, *İbrahim Keskin c. Turchia*, § 61.

<sup>32</sup> Finora l'art. 3 non è tuttavia venuto in rilievo in materia "ambientale". Sui suoi rapporti con l'art. 8 Cedu, improntati alla logica della sussidiarietà, v. BONETTI M., GALLUCCIO A., *Profili specifici sull'art. 8*, in Uberti G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 263.

<sup>33</sup> Anche l'art. 8 Cedu, in omaggio al principio *minima non curat praetor*, presenta una soglia minima di gravità, al di sotto della quale il ricorso risulta irricevibile ai sensi dell'art. 35 § 3 lett. b). Cfr. C. edu, 22.5.2003, *Kyrtatos c. Grecia*, § 54, che ha ritenuto insufficienti a determinare la violazione del diritto alla vita privata meri rumori e luci notturne provenienti da un cantiere.

<sup>34</sup> Cfr. C. edu., sent. 17.3.2016, *Vasileva c. Bulgaria*, § 63. In dottrina, CECCHINI F., [La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo](#), in Massaro A. (a cura di), [La tutela della salute nei "luoghi di detenzione". Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CIE](#), Roma TrE-Press, 2017 p. 207-217, ed *ivi* per ulteriori riferimenti.

<sup>35</sup> Per una rassegna aggiornata al 2015, cfr. il rapporto "[Health-related issues in the case-law of the European Court of Human Rights](#)", a cura del *Juriconsult's Department* della Corte, [www.echr.coe.int](#).

<sup>36</sup> C. edu, 24.7.2014, *Brincat e altri c. Malta*.

<sup>37</sup> C. edu, sent. 9.6.1998, *L.C.B c. Regno Unito* (v. *supra*, nota n. 30); C. edu, dec. 24.3.2015, *Smaltini c. Italia* (la ricorrente, un'abitante di Taranto ammalata di leucemia, riteneva che la patologia fosse causalmente riconducibile alle emissioni dell'Ilva: la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile non per inapplicabilità dell'art. 2 Cedu, bensì per manifesta infondatezza della doglianza, rilevando in particolare che le autorità giudiziarie nazionali avevano adeguatamente motivato, nel caso di specie, la propria posizione in ordine al difetto di nesso di causalità, evidenziando in particolare il difetto di attendibili evidenze epidemiologiche).

mortali verificatesi nell'esercizio di attività di impresa<sup>38</sup>. Numericamente superiori, peraltro, i casi ricondotti all'art. 8, dove la Corte ha valutato se il benessere («*well-being*») e la qualità della vita («*quality of life*») dei ricorrenti fossero stati offesi («*adversely affected*») da attività inquinanti di vario genere: raccolta e trattamento di rifiuti<sup>39</sup>; stabilimenti termoelettrici<sup>40</sup>; industrie del settore chimico<sup>41</sup>, metallurgico<sup>42</sup> e dell'estrazione mineraria<sup>43</sup>; circolazione di automobili diesel<sup>44</sup>.

Alla luce di quanto evidenziato emerge che, nella materia in esame, l'ambito di applicazione dell'art. 2 è facilmente individuabile attraverso il riferimento ad un bene giuridico chiaramente definito, la vita, minacciato o effettivamente leso dal fattore di rischio<sup>45</sup>. Viceversa, 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 familiari, ecc. – suscettibili di essere compromessi ogniqualvolta l'uomo si trovi a condurre la propria esistenza all'interno di un ambiente contaminato<sup>46</sup>. Si tratta di un giudizio complesso, effettuato caso per caso<sup>47</sup>, volto *in primis* a stabilire se i menzionati interessi siano stati lesi oltre la soglia minima di gravità (a sua volta individuata in termini relativi, ad esempio utilizzando come parametro i rischi ambientali connaturati alla "vita nelle città moderne"<sup>48</sup>). Tra i pochi punti fermi – all'interno di un sindacato ampiamente affidato al prudente apprezzamento dei giudici di Strasburgo – vi è il principio secondo cui il danno *alla salute* non è elemento indispensabile per la sussistenza della violazione<sup>49</sup>:

---

Sul caso *Smaltini* e le sottese questioni causali, v. VOZZA D., *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 2/2016, 44 ss.

<sup>38</sup> C. edu, grande camera, sent. 30.11.2004, *Oneryildiz c. Turchia* (v. *supra*, nota n. 29); C. edu, sent. 28.2.2012, *Kolyadenko e altri c. Russia* (v. *supra*, nota n. 30).

<sup>39</sup> C. edu, sent. 9.12.1994, *Lopez Ostra c. Spagna*; C. edu, sent. 2.11.2006, *Giacomelli c. Italia*; C. edu, sent. 10.1.2012, *Di Sarno e altri c. Italia*.

<sup>40</sup> C. edu, sent. 13.7.2017, *Jugheli e altri c. Georgia*.

<sup>41</sup> C. edu, sent. 19.2.1998, *Guerra e altri c. Italia*.

<sup>42</sup> C. edu., sent. 9.6.2005, *Fadeyeva c. Russia*; C. edu., sent. 30.3.2010, *Bacila c. Romania*.

<sup>43</sup> C. edu, sent. 27.1.2009, *Tatar c. Romania*; C. edu, sent. 10.2.2011, *Dubetska e altri c. Ucraina*.

<sup>44</sup> C. edu, dec. 12.5.2009, *Greenpeace E.v. e altri c. Germania*.

<sup>45</sup> Per un chiaro esempio di trattazione dei profili causali nel giudizio sulla "applicability" degli artt. 2 e 8, cfr. *Brincat c. Malta*, cit., § 75-85.

<sup>46</sup> PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., 72-73.

<sup>47</sup> Vengono in particolare presi in considerazione gli studi sulla pericolosità del fattore inquinante (*Tatar c. Romania*, cit., § 97), i suoi eventuali effetti psico-fisici, l'intensità e la durata della molestia, le caratteristiche dell'ambiente locale (*Fadeyeva c. Russia*, cit., § 69; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 105).

<sup>48</sup> Cfr. *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 69: «*there would be no arguable claim under Article 8 if the detriment complained of was negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city*»; nel caso di specie, a sostegno della violazione, la Corte ha valorizzato anche la circostanza che le emissioni nell'area fossero al 95% riconducibili ad una determinata acciaieria e non all'inquinamento generale (§ 91).

<sup>49</sup> In questo senso, espressamente, *Lopez Ostra c. Spagna*, cit., § 51; *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 78; *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 108.

il che significa, a conti fatti, che in sua *assenza* l'offesa non può essere automaticamente esclusa<sup>50</sup>; mentre in sua *presenza* essa verrà tendenzialmente affermata<sup>51</sup>.

Come vedremo, la linea di demarcazione tra art. 2 e art. 8 appena tracciata entra in crisi nei casi – come quello esaminato dalla sentenza *Cordella* – in cui le evidenze scientifiche disponibili mettono in luce *rischi diffusi* per la salute e la vita delle persone, pur in assenza di nessi di causalità individualmente accertati. Prima di affrontare questo problema, tuttavia, giova soffermare brevemente l'attenzione sulla rilevanza che l'inquadramento di una questione nell'uno o nell'altro articolo riveste per la decisione di un caso.

## 6.2. La rilevanza dell'opzione a favore dell'art. 2 o dell'art. 8 Cedu.

I riflessi pratici che discendono dall'inquadramento di un caso di inquinamento ambientale nel diritto alla vita o alla vita privata sono essenzialmente di tre ordini.

Mutano, anzitutto, i presupposti dell'agire lecito degli Stati<sup>52</sup>: più precisamente, i limiti entro i quali gli Stati possono *esercitare* attività rischiose ovvero possono *autorizzarne l'esercizio* da parte di soggetti privati<sup>53</sup>. La vita umana, infatti, riceve dalla Convenzione una tutela tendenzialmente assoluta<sup>54</sup>: pertanto, gli unici spazi di manovra riconosciuti agli Stati riguardano la scelta delle misure concrete per proteggerla, nel quadro del tradizionale "margine di apprezzamento" che caratterizza l'adempimento

<sup>50</sup> Cfr. *Tatar c. Romania*, cit., § 106, 107; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 111; *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 108.

<sup>51</sup> Cfr. i citati casi *Lopez Ostra c. Spagna*, § 49 (dove la Corte ha valorizzato le consulenze di medici ed esperti relative sia alla generale pericolosità delle emissioni provenienti da un impianto per il trattamento dei rifiuti, sia al possibile nesso causale tra le stesse emissioni ed i problemi di salute della figlia della ricorrente); *Guerra e altri c. Italia*, § 57 (dove la Corte ha posto l'accento sulla natura tossica delle emissioni provenienti da una fabbrica di fertilizzanti, nonché sui correlati rischi di tipo acuto e di lungo periodo per la salute dei ricorrenti); *Brincat e altri c. Malta*, § 84-85 (dove un ruolo centrale è stato giocato dalle patologie non mortali sviluppate dai lavoratori esposti ad amianto); *Jugheli e altri c. Georgia*, § 68-69 (che ha ritenuto rilevanti i rapporti di istituti sanitari pubblici aventi ad oggetto sia i rischi diffusi per la popolazione esposta alle emissioni di una centrale termoelettrica, sia la possibile correlazione causale con le patologie sviluppate da uno dei ricorrenti).

<sup>52</sup> Si tratta, in ogni caso, di «*obblighi di due diligence e non di risultato*» (PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., 76).

<sup>53</sup> Giova a tale riguardo ricordare che le offese alla vita ed alla vita privata possono discendere da condotte materialmente riferibili tanto a soggetti pubblici (come le imprese statali, venute ad es. in rilievo nei citati casi *Brincat e altri c. Malta* e *Kolyadenko e altri c. Russia*), quanto a soggetti privati (come ad es. l'Ilva nel caso *Smaltini c. Italia* e, da ultimo, nel caso *Cordella e altri c. Italia* qui in esame): nella prima ipotesi vengono in rilievo gli obblighi negativi, che implicano un dovere di astensione in capo allo Stato; nella seconda quelli positivi, che si traducono nel dovere dello Stato di proteggere i beni in questione dalle minacce provenienti da soggetti terzi. Per queste nozioni sistematiche, v. ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., p. 131-134.

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 2 par. 2, infatti, la vita può essere sacrificata soltanto quando il ricorso alla forza (potenzialmente) letale è "assolutamente necessario" in vista di una delle finalità tassativamente elencate (legittima difesa, arresto, impedimento di un'evasione, repressione di una rivolta).

degli obblighi positivi<sup>55</sup>, margine tanto più ampio quanto più si tratta di questioni tecniche complesse<sup>56</sup>.

La “vita privata”, invece, rientra nel novero di quei diritti fondamentali caratterizzati da maggiore flessibilità<sup>57</sup>. Lo Stato, anzitutto, può limitarne l’esercizio entro i limiti di cui all’art. 8 par. 2, ossia a condizione che l’interferenza sia prevista dalla legge e risulti necessaria e proporzionata a perseguire uno degli interessi ivi indicati (tra i quali figura anche, per quanto in particolare rileva ai nostri fini, il “benessere economico del paese”). In secondo luogo, la portata degli obblighi positivi discendenti dall’art. 8 è a sua volta determinata in funzione di bilanciamenti con altri interessi meritevoli di tutela<sup>58</sup>. Al di là della distinzione di fondo tra obblighi negativi e positivi discendenti dall’art. 8, spesso destinata a sfumare nei casi concreti<sup>59</sup>, il punto è che spetta allo Stato, nell’esercizio del suo margine di apprezzamento, contemperare gli interessi individuali rientranti nella categoria della “vita privata” con i contro-interessi facenti capo alla società nel suo complesso<sup>60</sup>; mentre spetta alla Corte europea stabilire se tale contemperamento risponda ai canoni della ragionevolezza<sup>61</sup>. Nella materia che qui ci occupa, pertanto, l’art. 8 lascia agli Stati ampi spazi di manovra ai fini della definizione delle regole di esercizio delle attività inquinanti e dunque di quella che potremmo definire area del “rischio consentito”: un’area tracciata da autorizzazioni, procedure, valori-soglia, ed altri strumenti amministrativi di controllo, nei quali si concretizzano i bilanciamenti tra i molteplici interessi in gioco.

Il secondo riflesso pratico discendente dall’opzione a favore dell’art. 2 ovvero dell’art. 8 Cedu riguarda i c.d. *obblighi di incriminazione*. Come è noto, infatti, dall’art. 2 deriva a carico degli Stati l’obbligo di predisporre un efficace sistema di sanzioni, anche

<sup>55</sup> Cfr. *Kolyadenko e altri c. Russia*, cit., § 160.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Si tratta di uno “statuto” che accomuna l’art. 8 Cedu alle libertà di cui ai successivi artt. 9, 10 ed 11 Cedu. Cfr. GALLUCCIO A., *Profili generali sugli art. 8-11*, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., 255-256.

<sup>58</sup> Cfr. C. edu, grande camera, 16.7.2014, *Hämäläinen c. Finlandia*, § 66-67.

<sup>59</sup> V. ancora *Hämäläinen c. Finlandia*, cit., § 65: «*The principles applicable to assessing a State’s positive and negative obligations under the Convention are similar. Regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, the aims in the second paragraph of Article 8 being of a certain relevance*»; nello stesso senso v. anche C. edu, grande camera, sent. 8.7.2003, *Hatton e altri c. Regno Unito*, § 98, 119 (pronuncia relativa all’inquinamento acustico provocato nelle ore notturne dai voli dell’aeroporto di Heathrow); *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 105; *Jugheli e altri c. Georgia*, cit., § 64. Parte della dottrina, peraltro, ha puntualmente messo in luce come l’accertamento della violazione degli obblighi positivi, sfuggendo al test di cui all’art. 8 par. 2, si risolva in giudizi di ragionevolezza condotti caso per caso, che non consentono di ricostruire con sufficiente certezza l’estensione della tutela garantita: v. GALLUCCIO A., *Profili generali sugli art. 8-11*, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 257-261; nonché, da ultimo, HARRIS D., O’BOYLE M., WARBIRCK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, IV ed., 2018, p. 513.

<sup>60</sup> C. edu, grande camera, 10.4.2007, *Evans c. Regno Unito*, § 77.

<sup>61</sup> Cfr. *Fadeyeva c. Russia*, cit. § 105; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 141, 142; *Jugheli e altri c. Georgia*, § 78. Per puntuali osservazioni sulle modalità di controllo della Corte, e segnatamente per la distinzione tra il (blando) controllo sui profili sostanziali del bilanciamento e quello (più penetrante) sui suoi profili procedurali, cfr. PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 80-81.

di natura penale, per le aggressioni ingiustificate del diritto alla vita, nonché quello procedurale di condurre indagini idonee ad identificare e sanzionare i responsabili delle violazioni. Tali principi, declinati inizialmente in pronunce relative agli abusi delle autorità di *law enforcement*, hanno trovato successivamente applicazione, ancorché eccezionalmente, anche nei casi di condotte colpose, come quelle che caratterizzano il settore delle attività industriali pericolose<sup>62</sup>. In particolare, a partire dal *leading case Oneryildiz c. Turchia*<sup>63</sup>, la Corte afferma stabilmente che, ogniqualvolta le condotte (attive o omissive) delle autorità investite della tutela della vita dei consociati si connotino per quella che potremmo definire – con terminologia familiare al penalista italiano – una colpa cosciente e grave<sup>64</sup>, sia necessario avviare indagini che portino alla punizione degli eventuali colpevoli, e ciò al fine di mantenere la fiducia della società nell’ordinamento e garantire al contempo il suo effetto deterrente<sup>65</sup>.

Anche dall’art. 8 possono talvolta discendere obblighi di incriminazione, ma a condizioni particolarmente restrittive, attualmente circoscrivibili ai casi in cui il ricorrente è stato vittima di reati violenti (tipicamente violenza sessuale, violenze domestiche, aggressioni nei confronti di soggetti vulnerabili)<sup>66</sup>, spesso oltretutto inquadrati dalla Corte come violazioni congiunte degli artt. 8 e 3<sup>67</sup>. Negli altri casi in cui è presente la sola offesa della “vita privata”, inclusi quelli di inquinamento ambientale, la Corte reputa sufficiente l’apprestamento di altre misure, quali le sanzioni civili<sup>68</sup>.

Il terzo ed ultimo riflesso pratico concerne il risarcimento del danno non patrimoniale, che intuitivamente è di diverso importo a seconda che ad essere offesi siano beni giuridici quali il “benessere” e la “qualità della vita”<sup>69</sup> (a ristoro dei quali ad

---

<sup>62</sup> Ulteriore casistica finora emersa contempla ipotesi di diniego di cure mediche (C. edu, sent. 27.1.2015, *Asiye Genç c. Turchia*, § 73), esercitazioni militari pericolose per i civili (C. edu, 4.2.2014, sent. *Oruk c. Turchia*, § 50, 65), trasporto di sostanze pericolose (C. edu, sent. 6.6.2017, *Sinim c. Turchia*, § 60-65).

<sup>63</sup> V. *supra*, nota n. 29.

<sup>64</sup> Condizioni cumulative affinché scatti l’obbligo positivo in esame sono infatti l’effettiva conoscenza dei rischi e la particolare gravità della negligenza: cfr. *Oneryildiz c. Turchia*, cit., § 93: «Where it is established that the negligence attributable to State officials or bodies [...] goes beyond an error of judgment or carelessness, in that the authorities in question, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity [...], the fact that those responsible for endangering life have not been charged with a criminal offence or prosecuted may amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals may exercise on their own initiative [...]». Nello stesso senso *Kolyadenko e altri c. Russia*, cit., § 190; nonché C. edu, sent. 20.3.2008, *Budayeva e altri c. Russia*, § 138-145 (relativa ad un disastro idrogeologico, causato da fattori naturali, rispetto al quale le autorità, pur essendo consapevoli del rischio imminente, non avevano adottato sufficienti misure preventive).

<sup>65</sup> *Oneryildiz c. Turchia*, cit., § 96; *Kolyadenko e altri c. Russia*, cit., § 192.

<sup>66</sup> Cfr. C. edu, 26.3.1985, sent. *X. e Y c. Paesi Bassi*, § 23-17; C. edu, sent. 5.3.2009, *Sandra Jankovic c. Croazia*, § 44-58.

<sup>67</sup> V., *ex multis*, C. edu, sent. 4.12.2003, *M.C. c. Bulgaria*, § 153.

<sup>68</sup> C. edu, grande camera, sent. 12.11.2013, *Söderman c. Svezia*, § 85.

<sup>69</sup> Cfr. *Fadjeva c. Russia*, cit. § 138.

avviso della Corte è talvolta sufficiente il mero riconoscimento della violazione<sup>70</sup>), ovvero la vita stessa<sup>71</sup>.

L'opzione a favore dell'art. 2 o dell'art. 8 Cedu non incide, invece, sugli elementi del fatto concreto che la Corte prende in considerazione al fine di valutare la legittimità delle condotte degli Stati ed il corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco. Tra gli elementi più frequentemente presi in esame possono qui ricordarsi: la conoscenza, da parte delle autorità nazionali, di eventuali rischi per la salute associati ad una determinata attività<sup>72</sup>; la conduzione, da parte delle stesse autorità, di sufficienti studi propedeutici alla valutazione del rischio<sup>73</sup>; l'equità e la trasparenza delle procedure di *decision-making*, nonché il riconoscimento del diritto delle popolazioni a parteciparvi<sup>74</sup>, e di quello correlato ad essere informati sui rischi<sup>75</sup>; la predisposizione di un quadro legislativo e amministrativo idoneo a prevenire i rischi per l'ambiente e la salute umana<sup>76</sup>; il ricollocamento abitativo gratuito degli esposti<sup>77</sup>; il superamento dei valori limite indicati dalla normativa nazionale<sup>78</sup>, ed in tal caso le specifiche contro-misure adottate<sup>79</sup>; gli eventuali ulteriori profili di irregolarità idonei ad aumentare il rischio (mancanza di autorizzazioni, presenza di abitazioni abusive, ecc.)<sup>80</sup>; l'accessibilità e l'effettività dei rimedi giurisdizionali<sup>81</sup>.

### 6.3. Critica alla sentenza Cordella in punto di applicabilità dell'art. 8 Cedu e argomenti a sostegno dell'applicabilità dell'art. 2 Cedu.

Come si ricorderà, nel caso qui in esame la Corte ha inferito l'offesa al "benessere" ed alla "qualità della vita" dei ricorrenti anche e soprattutto dalle indagini epidemiologiche che, nel corso degli anni, hanno evidenziato l'aumento della mortalità e del rischio di sviluppare patologie letali (segnatamente oncologiche) tra gli abitanti di Taranto e dintorni. Ebbene, a fronte di un accertato rischio *di morte*, la scelta della Corte

---

<sup>70</sup> Cfr., oltre alla sentenza *Cordella e altri c. Italia* qui in esame, § 187, anche *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 122.

<sup>71</sup> Cfr. *Oneryildiz c. Turchia*, cit., § 171.

<sup>72</sup> *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit. § 107; *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 85.

<sup>73</sup> *Tatar c. Romania*, cit., § 101; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 143.

<sup>74</sup> *Giacomelli c. Italia*, cit., § 82, 83; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 143.

<sup>75</sup> *Guerra e altri c. Italia*, cit., § 60; *Oneryildiz c. Turchia*, cit., § 90, 108; *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 107, 113; *Brincat e altri c. Malta*, cit., § 102. Sui doveri degli Stati di informarsi e informare, nell'ambito delle attività produttive pericolose, v. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., 81-82; VOZZA D., *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale*, cit., 50-51.

<sup>76</sup> *Oneryildiz c. Turchia*, cit., § 89, 90; *Tatar c. Romania*, cit., § 59; *Jugheli e altri c. Georgia*, § 74-75.

<sup>77</sup> *Lopez Ostra c. Spagna*, cit., § 57; *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit., § 107; *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 86.

<sup>78</sup> Tale elemento è stato talvolta valorizzato dalla Corte a sostegno della sussistenza della violazione (cfr. *Lopez Ostra c. Spagna*, cit., § 49); ma viene dalla stessa Corte espressamente considerato non decisivo per l'esito del giudizio (cfr. *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 96-98).

<sup>79</sup> *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 133.

<sup>80</sup> *Bacila c. Romania*, cit., § 68; *Kolyadenko e altri c. Russia*, cit., § 161, 170.

<sup>81</sup> *Giacomelli c. Italia*, cit., § 73; *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 133.

– peraltro non motivata<sup>82</sup> – di affrontare le doglianze sotto il solo angolo dell’art. 8 Cedu – anziché, come prospettato nei ricorsi, anche sotto l’angolo dell’art. 2 Cedu – appare in contrasto con quanto appena rilevato in merito alla linea di confine tra le due disposizioni in parola.

Sul punto conviene peraltro aggiungere alcune precisazioni. L’applicabilità dell’articolo 2 ai *non-fatal cases*, coerente con la finalità di *protezione* della vita sottesa a tale disposizione, viene spesso declinata rispetto a casi in cui la vittima ha subito un *danno alla salute* di tale entità da metterne appunto a rischio la vita stessa, come nei casi di ferite da arma da fuoco<sup>83</sup> o di gravi patologie non adeguatamente curate<sup>84</sup>. In queste ipotesi, l’offesa al diritto alla vita si materializza attraverso un *evento intermedio*, rappresentato dalle lesioni o dalla malattia, dal quale si inferisce – appunto – il pericolo di morte. Siffatto evento intermedio non sussiste, effettivamente, ogniqualvolta le vittime lamentino – come nel caso di specie<sup>85</sup> – un mero “danno da esposizione” ad una determinata sostanza tossica, allegando il pericolo di morte sulla scorta delle sole risultanze di indagini epidemiologiche.

A ben vedere, tuttavia, la Corte ha ricondotto all’art. 2 anche casi nei quali, pur in assenza di evento lesivo intermedio, il rischio di morte per il ricorrente era ricavabile da altri univoci indicatori: si pensi all’esclusione da un programma di protezione di testimoni<sup>86</sup>, all’estradizione verso un Paese dove è praticata la pena capitale<sup>87</sup>, o ancora alla fortuita sopravvivenza ad incidenti e disastri naturali, senza riportare alcuna lesione<sup>88</sup>. Alla luce di questa casistica risulta agevole concludere che la manifestazione di un grave danno alla salute *non* è un elemento *costitutivo* del pericolo rilevante *ex art. 2*, bensì un mero elemento *di prova* della tipologia e della serietà del pericolo stesso. Pertanto, in assenza di un processo patologico conclamato, il rischio di morte non potrà essere automaticamente escluso, ben potendo la relativa prova essere raggiunta *aliunde*.

Sul punto – tornando alle questioni specificamente sottese al caso in esame – ci pare che il contenzioso dinanzi alla Corte europea non abbia finora sufficientemente valorizzato, sul piano del contenuto probatorio, la distinzione tra evidenze

<sup>82</sup> La Corte si è infatti limitata a richiamare, a sostegno dell’inquadramento di tutte le doglianze sotto l’angolo dell’art. 8 Cedu, la propria esclusiva competenza in punto di qualificazione dei fatti (§ 94), in omaggio al principio *jura novit curia*.

<sup>83</sup> Cfr. C. edu, grande camera, sent. 20.12.2004, *Makaratzis c. Grecia*, § 55.

<sup>84</sup> Cfr. C. edu, sent. 23.3.2010, *Oyal c. Turchia*, § 54-56.

<sup>85</sup> Nella motivazione della sentenza si accenna al fatto che alcuni dei ricorrenti avessero prodotto documentazione medica attestante lo sviluppo di patologie compatibili con l’esposizione alle emissioni dell’Ilva (cfr. § 99); tuttavia, la Corte esclude il tema della causalità individuale dall’ambito del proprio scrutinio (cfr. i passaggi dove viene sviluppato il *distinguishing* rispetto al caso *Smaltini*: § 162), focalizzando l’attenzione sul rischio diffuso di ammalarsi, descritto anche in termini di aumento della vulnerabilità (§ 105).

<sup>86</sup> Cfr. C. edu, sent. 4.12.2012, *R.R. e altri c. Ungheria*, § 26-32.

<sup>87</sup> Cfr. C. edu, sent. 29.10.2015, *A.L. (X.W.) c. Russia*, § 63-66.

<sup>88</sup> Nel più volte citato caso *Kolyadenko e altri c. Russia*, la Corte ha ritenuto l’art. 2 Cedu non applicabile con riferimento ai ricorrenti che erano lontano da casa al momento dell’inondazione che l’ha colpita; mentre ha ritenuto la stessa disposizione applicabile con riferimento ai ricorrenti che erano in casa, malgrado non avessero riportato lesioni («*the fact that they survived and sustained no injuries has no bearing [...]*» § 155).



epidemiologiche vere e proprie, come quelle venute in rilievo nel caso *Cordella*, e meri studi statistici sull'aumento della mortalità<sup>89</sup>.

Rinviando per ogni dettaglio alla letteratura di settore, agevolmente accessibile anche ai giuristi<sup>90</sup>, in questa sede ci si limita a sottolineare che l'epidemiologia assume il dato statistico sull'aumento dell'incidenza di determinati eventi lesivi non già come punto di arrivo, bensì di partenza<sup>91</sup>, nella prospettiva di formulare un'ipotesi causale che successivamente deve essere testata al metro di una serie di criteri scientifici e logici, quali ad esempio l'esclusione dei fattori di confondimento che potrebbero da soli spiegare il fenomeno osservato (sempre a livello di popolazione)<sup>92</sup>. Ogniquale volta tali accertamenti diano risultati positivi, dimostrando cioè che l'aumento del rischio di ammalarsi è conseguenza di una determinata esposizione, si avrà a disposizione un dato scientifico (c.d. rischio relativo) spalmabile sull'intera popolazione degli esposti: *tutti e ciascuno*, infatti, vedranno aumentato il rischio di ammalarsi<sup>93</sup>. Ergo, laddove tale rischio abbia ad oggetto patologie potenzialmente *letali* – come appunto nel caso *Cordella* – non dovrebbe esservi nessun ostacolo a ritenere applicabile l'art. 2 Cedu.

Tali considerazioni paiono sufficienti a giustificare una presa di distanze dall'opzione compiuta dalla Corte, nella sentenza in esame, a favore dell'inquadramento delle doglianze nel solo art. 8 Cedu. Ricapitolando: *i*) la circostanza che i ricorrenti non avessero ancora sviluppato patologie potenzialmente letali (quanto meno non tutti)<sup>94</sup> non ostava all'applicabilità dell'art. 2 Cedu, laddove il pericolo di morte fosse stato dimostrabile *aliunde*; *ii*) tale dimostrazione era in effetti fornita dagli studi epidemiologici, giudicati attendibili dalla stessa Corte, che evidenziano l'aumento di sviluppare patologie *mortali* nell'area interessata dalle emissioni dell'Ilva. Senza contare che, anche dal punto di vista meramente semantico, la descrizione dell'offesa subita dai ricorrenti in termini di compromissione del loro "benessere" e della loro "qualità della vita" appare del tutto incapace di fotografare il disvalore insito nel rischio di contrarre

---

<sup>89</sup> Questa tipologia di dati è venuta in rilievo, ad es., nel più volte citato caso *Fadeyeva c. Russia*, dove il Governo da un lato ammetteva che vi fosse un aumento dell'incidenza di determinate patologie nelle aree circostanti lo stabilimento produttivo inquinante (§ 85); dall'altro lato obiettava che la ricorrente non si fosse avvalsa, nei procedimenti interni, di tutti gli strumenti che la legislazione russa le metteva a disposizione, e segnatamente della possibilità di commissionare uno studio epidemiologico *ad hoc* sulla zona interessata (§ 76).

<sup>90</sup> In particolare attraverso strumenti pensati ad uso processuale: cfr. GREEN M.D., FREEDMAN D.M., GORDIS L., *Reference Guide on Epidemiology*, in AA.VV., *Reference Manual on Scientific Evidence*, III ed., The National Academies Press, 2011.

<sup>91</sup> cfr. GREEN M.D., FREEDMAN D.M., GORDIS L., *Reference Guide on Epidemiology*, cit., p. 566: «An association between exposure to an agent and disease exists when they occur together more frequently than one would expect by chance. Although a causal relationship is one possible explanation for an observed association between an exposure and a disease, an association does not necessarily mean that there is a cause-effect relationship».

<sup>92</sup> Per una disamina completa di tali criteri, si rinvia a GREEN M.D., FREEDMAN D.M., GORDIS L., *Reference Guide on Epidemiology*, cit., p. 572-600.

<sup>93</sup> Cfr. GREEN M.D., FREEDMAN D.M., GORDIS L., *Reference Guide on Epidemiology*, cit., p. 567: «If the relative risk is greater than 1.0, the risk in exposed individuals is greater than the risk in unexposed individuals. There is a positive association between exposure to the agent and the disease, which could be causal».

<sup>94</sup> Come già a più riprese sottolineato, nella motivazione della sentenza si accenna al fatto che alcuni dei ricorrenti avessero prodotto certificati medici (cfr. § 99).

patologie oncologiche (rischio che la stessa Corte, giova ricordarlo ancora una volta, ha ritenuto sufficientemente dimostrato dagli studi scientifici disponibili).

Ovviamente l'opzione a favore dell'applicabilità dell'art. 2 avrebbe avuto significative ricadute pratiche, in linea con quanto già sopra evidenziato (v. *supra*, par. n. 6.2). Le condotte poste in essere dal Governo italiano – che la sentenza *Cordella* ha giudicato inidonee a stabilire un giusto equilibrio tra il diritto alla vita privata dei singoli e l'interesse della società all'esercizio dell'attività produttiva – sarebbero state infatti *a fortiori* ritenute lesive del diritto alla vita, in ragione del mancato apprestamento di contromisure idonee a fronteggiare il rischio di morte accertato dalle evidenze epidemiologiche. Di conseguenza, sul fronte delle misure generali di attuazione della condanna, l'Italia non sarebbe stata chiamata ad emanare una disciplina capace di individuare un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco, bensì ad apprestare tutte le misure capaci di ridurre i rischi per la vita ad un livello vicino allo zero, con un margine di apprezzamento limitato alla scelta delle misure concrete da adottare per raggiungere tale scopo. Ancora, la Corte avrebbe potuto affermare la sussistenza dell'obbligo di perseguire penalmente le condotte caratterizzate da colpa grave e cosciente, interrogandosi di riflesso sulla legittimità delle cause di esclusione della punibilità previste dalla normativa "salva-Ilva"<sup>95</sup>. Infine, l'esito della procedura sarebbe stato verosimilmente diverso anche per quanto riguarda le statuizioni *ex art.* 41 Cedu, che si sarebbero potute tradurre nella condanna dello Stato al risarcimento del danno non patrimoniale patito dai singoli ricorrenti.

## 7. Verso un autonomo diritto ad un ambiente sano?

Anche laddove i confini applicativi degli articoli 2 e 8 Cedu – *rectius*, delle rispettive dimensioni "ecologiche" – venissero correttamente (ri)definiti, permarrrebbe l'impressione di fondo che, allo stato attuale, gli strumenti di tutela apprestati dalla Convenzione rispetto ai rischi per l'uomo derivanti dal degrado ambientale non siano completamente soddisfacenti<sup>96</sup>.

A margine della casistica esaminata, infatti, si staglia una materia dai contorni autonomi, attraversata da bilanciamenti di interessi inevitabilmente incidenti (anche) sulla salute umana, dove rischi, economia ed utilità sociale devono essere contemperati alla luce sia dei dati scientifici, che dei bisogni espressi dalle comunità territoriali e nazionali, nell'ambito di processi decisionali complessi.

---

<sup>95</sup> Si tratta dell'art. 2, comma 2 del d.l. n. 1 del 2015 (conv. con modif. in legge n. 20 del 2015 e ss. modif.), che come visto prevede un'esimente per le condotte attuative del piano di risanamento ambientale e sanitario di Ilva, a vantaggio dell'amministratore straordinario, dell'acquirente e dei loro delegati. Per la natura giuridica di tale disposizione, sia consentito rinviare a ZIRULIA S., [Alla Corte Costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. "salva-Ilva"](#), in questa *Rivista*, 14 febbraio 2019.

<sup>96</sup> Sulla diversa prospettiva dell'insufficienza della tutela apprestata all'ambiente in via indiretta (ossia attraverso la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo), v. PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., 123.

Tale complessità è già di per sé indicativa dell'insufficienza di risposte – come quelle che attualmente la Convenzione è in grado di offrire – polarizzate tra il diritto alla vita, che tutela in maniera tendenzialmente assoluta un bene giuridico ben identificato; e quello alla vita privata, che offre una tutela flessibile ad un ventaglio eterogeneo di beni e interessi dai contorni imprecisi (quali il “benessere” ed alla “qualità della vita” collegati alla salubrità dell'ambiente), concedendo agli Stati un ampio margine di apprezzamento nell'individuazione dei limiti al loro godimento, ed alla Corte stessa un sindacato dai risultati applicativi strutturalmente imprevedibili<sup>97</sup>.

Il caso *Cordella* consente di toccare con mano il problema: a fronte dell'inadeguata gestione nazionale di una situazione estremamente complessa – accertato aumento del rischio oncologico quale effetto dell'esercizio di uno stabilimento produttivo di importanza cruciale per l'economia e l'occupazione – gli unici due sbocchi possibili al metro della normativa Cedu erano l'accertamento della violazione del diritto alla vita, il cui unico rimedio sarebbe verosimilmente consistito nel blocco immediato della produzione; oppure – come in effetti accaduto – l'accertamento della violazione del diritto alla vita privata, con inevitabile svilimento di un grave problema sanitario (ridotto ad una questione di “benessere” e “qualità della vita”) e soprattutto con conseguente affidamento allo Stato (ancorché sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) di ogni valutazione in merito alla ridefinizione dell'equilibrio tra i diversi interessi in gioco. Ferma dunque restando l'importanza, a nostro avviso, delle statuizioni della Corte (come già evidenziato in precedenza: v. *supra*, par. 4), resta la convinzione che la problematica ambientale, o meglio la tutela dei diritti fondamentali minacciati dai rischi ambientali, meriti oggi un presidio più evoluto, svincolato dai diritti di prima generazione, e soprattutto capace di definire con un grado maggiore di certezza i contorni degli interessi tutelati e le condizioni di legittimità dell'agire statale.

Ci si potrebbe allora chiedere – alla luce del proliferare delle sentenze della Corte edu in materia ambientale, insieme alle segnalate insufficienze della tutela offerta dalla dimensione ecologica dei diritti esistenti – se i tempi siano maturi per riaprire il dibattito sull'opportunità di introdurre un autonomo “diritto all'ambiente sano”<sup>98</sup>, dando vita a

---

<sup>97</sup> Sulla strutturale vaghezza dell'art. 8 Cedu, v. HARRIS D., O'BOYLE M., WARBIRCK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, IV ed., 2018, p. 501 e *ivi* per ulteriori riferimenti. Sull'imprevedibilità dei risultati applicativi derivanti dal riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento agli Stati, v. ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., p. 51-52. Analoghi problemi di incertezza discendono dal criterio della “soglia minima di gravità” ex art. 8 Cedu, come rileva PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., 74-74.

<sup>98</sup> I contenuti di tale diritto, nonché a monte l'opportunità e l'efficacia dell'inquadramento del bene giuridico “ambiente” nella categoria dei diritti individuali, sono oggetto di annoso dibattito nella dottrina internazionalistica: sul punto, con ampi riferimenti, FITZMAURICE M., MARSHALL J., *The Human Right to a Clean Environment - Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and the English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Case*, in *Nordic Journal of International Law*, 2007, p. 103-151; RUOZZI E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 12-17; PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 53-67. Nel quadro del Consiglio d'Europa sono state formulate alcune proposte ufficiali volte a introdurre il “right to a healthy environment” in un autonomo protocollo addizionale alla Convenzione, le quali tuttavia non hanno finora prodotto risultati: per un quadro d'insieme,

quella che, in fin dei conti, era un'aspirazione emersa sin dalla genesi del diritto internazionale dell'ambiente, con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972<sup>99</sup>, e che finora è stata recepita soltanto da alcuni isolati strumenti regionali<sup>100</sup>. In questa prospettiva, la soluzione verso la quale orientare le future riflessioni potrebbe dunque essere quella di un intervento *de jure condendo* in seno al Consiglio d'Europa, finalizzato a riconoscere un diritto dai contorni autonomi, attraverso il quale gli individui possano azionare le proprie aspettative di "sicurezza ambientale", senza che questo precluda agli Stati un certo margine di apprezzamento nelle valutazioni costi-benefici e nei contemperamenti che per definizione non possono accontentare tutti.

Una disposizione di questo genere dovrebbe presentare una classica struttura bipartita, che nel primo paragrafo consacri il diritto sostanziale e nel secondo indichi le condizioni ed i limiti di una sua legittima compressione. Questi ultimi potrebbero essere

v. RUOZZI E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea*, cit., p. 39-50. Tra i favorevoli al riconoscimento di un autonomo diritto all'ambiente sano, v. BOYLE A., *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 3, 2012, p. 626-633; RUOZZI E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea*, cit., p. 264; *contra*, FRANCONI F., *International Human Rights in a Environmental Horizon*, in *The European Journal of International Law*, vol. 21, n. 1, 2010, p. 54.

<sup>99</sup> L'inizio del moderno diritto internazionale dell'ambiente viene tradizionalmente fatto coincidere con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, adottata all'esito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (cfr. SANDS P.H., *The evolution of international environmental law*, in Bodansky D., Brunnée, Hey H., *International Environmental Law*, Oxford, 2007, p. 33-34), in un periodo storico contrassegnato dalla crescita dei movimenti ecologisti a livello globale (cfr. SINIBALDI M., voce [Ecologisti, Movimenti](#), Enciclopedia Italiana Treccani, V appendice, 1992). Sebbene la Dichiarazione sembrasse inizialmente porre le premesse per il riconoscimento di un autonomo diritto individuale ad un ambiente sano (cfr. il Principio 1: "*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*"), negli anni successivi, anche in ragione delle difficoltà di definire il contenuto sostanziale di una simile posizione soggettiva, l'attenzione si è focalizzata soprattutto sulla promozione di diritti procedurali individuali funzionali alla protezione (in via incidentale) dell'ambiente: segnatamente, i diritti di informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia, secondo la tripartizione accolta nella Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus), firmata nel 1998 e entrata in vigore il 30 ottobre 2010. Per un'ampia ricostruzione, v. per tutti PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 53-60, 152-163. Per quanto riguarda le rilevanti fonti di diritto dell'Unione europea, finora il diritto derivato ha per lo più implementato i diritti procedurali riconosciuti nella Convenzione di Aarhus, di cui l'UE è parte (v. il documento [The EU & the Aarhus Convention: in the EU Member States, in the Community Institutions and Bodies](#), in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), sezione *Environment*); quanto alla Carta dei diritti fondamentali, essa si limita ribadire un principio programmatico già racchiuso nei trattati, ossia la necessità di integrare nelle politiche dell'Unione "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità", conformemente al "principio dello sviluppo sostenibile" (art. 37). Sulla rilevanza di tali principi e la loro giustiziabilità, cfr. DE SADELEER N., *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, cit., p. 42-49.

<sup>100</sup> Si possono ricordare l'art. 11 del Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali (Protocollo di San Salvador); l'art. 24 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; l'art. 38 della Carta Araba sui diritti umani. Per un quadro delle diverse formulazioni che il diritto in questione assume all'interno dei menzionati strumenti, nonché della (limitata) casistica dinanzi alle rispettive Corti sovranazionali, v. SHELTON D., *Developing Substantive Environmental Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 1, n. 1, 2010, p. 89; PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 61-67; DI STEFANO C., *La questione della giustiziabilità di un diritto all'ambiente sano: dall'esperienza africana due casi a confronto*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, p. 395 ss.



3/2019

attinti sia dalla giurisprudenza della Corte edu, maturata come visto nel quadro degli artt. 2 ed 8; sia dagli strumenti di diritto internazionale che già riconoscono il diritto sostanziale ad un ambiente sano o che prevedono diritti procedurali in funzione di promozione della salubrità dell'ambiente<sup>101</sup>. Si tratterebbe, dunque, di sottoporre a revisione critica e quindi positivizzare una serie di requisiti già emersi in diverse sedi e che tuttavia attualmente non hanno ancora trovato una sistematizzazione compiuta in un unico strumento di tutela dei diritti fondamentali; requisiti attinenti sia all'individuazione degli interessi individuali tutelati (vita, salute, benessere), sia alle linee fondamentali delle azioni che lo Stato è chiamato a compiere quando ne contempera il godimento con contro-interessi generali quali l'economia, i livelli occupazionali ed altre utilità sociali<sup>102</sup>. Sul fronte sanzionatorio, inoltre, si tratterebbe di valorizzare quella equilibrata combinazione di rimedi di natura civile, amministrativa e penale che da anni la dottrina propone (con l'etichetta di «*toolbox approach*») allo scopo di aumentare le *performances* preventive e repressive delle agenzie di *law enforcement* in tutta Europa<sup>103</sup>.

Teorizzare compiutamente un "diritto all'ambiente salubre", rimasto finora a mezza via tra due disposizioni che evidentemente non sono nate per ospitarlo, potrebbe rappresentare una strada per arricchire la Convenzione con un'anima ecologica, in linea con i [Sustainable Development Goals](#) definiti dall'ONU, attraverso il conferimento di una posizione di vantaggio individuale *ad hoc* più chiara e definita, e quindi anche in ultima analisi più efficace.

## 8. Conclusioni.

In anni recenti, parlare del "caso Ilva" ha significato evocare le vicende connesse al noto maxi-processo penale per reati contro l'ambiente e l'incolumità pubblica incardinato dinanzi alla Corte d'assise di Taranto; un processo che si colloca all'interno di un più ampio panorama repressivo, nel quale, come già ricordato<sup>104</sup>, la sanzione penale rappresenta la principale reazione dell'ordinamento alle offese arrecate alla vita ed alla salute da attività di impresa pericolose. In questo quadro, come pure abbiamo sottolineato<sup>105</sup>, alla sentenza *Cordella* deve essere riconosciuto il merito di avere acceso i

---

<sup>101</sup> Sulle contaminazioni che già caratterizzano la giurisprudenza "ecologica" della Corte europea e gli strumenti di diritto internazionale in materia ambientale, v. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 83-85; RUOZZI E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea*, cit., p. 247-253. V. anche la sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., che richiama espressamente gli obblighi di informazione di cui la Convenzione di Aarhus (§ 107).

<sup>102</sup> Sull'insufficienza della prospettiva meramente procedurale del diritto ad un ambiente sano, v. SHELTON D., *Developing Substantive Environmental Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, p. 91.

<sup>103</sup> Cfr. FAURE M., *Limits and challenges of criminal justice systems in addressing environmental crimes*, in De La Cuesta J.L., Quackelbeen L., Persak N., Vermeulen G. (eds.), *Protection of the Environment through Criminal Law*, in *International Review of Penal Law*, vol. 87, n. 1/2016, p. 19-22.

<sup>104</sup> V. *supra*, par. n. 4.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

riflettori sulle responsabilità ascrivibili, a monte, *allo Stato*, colpevole nel caso di specie di avere introdotto una normativa ispirata ad un irragionevole calcolo costi-benefici.

Particolarmente apprezzabile, inoltre, è parso lo sforzo compiuto dalla Corte di valorizzare il sapere offerto dagli studi epidemiologici effettuati nell'area tarantina per giungere alla conclusione secondo cui tutti gli abitanti, inclusi i ricorrenti, hanno visto aumentare il rischio di ammalarsi, e dunque la propria "vulnerabilità", con conseguente significativo pregiudizio per il proprio "benessere" e la propria "qualità della vita". Meno convincente è parsa invece la scelta di inquadrare il rischio per la vita degli esposti all'interno dell'articolo 8 Cedu, anziché dell'art. 2 Cedu, soluzione quest'ultima che sarebbe risultata – secondo la ricostruzione qui offerta – maggiormente in linea con la giurisprudenza della stessa Corte sui confini tra le due disposizioni, oltre che evidentemente foriera di una tutela più incisiva (ad esempio, ma non solo, sul piano risarcitorio)<sup>106</sup>.

Più in generale, si è cercato di dimostrare come le dimensioni "ecologiche" dei diritti fondamentali di prima generazione, polarizzate tra l'assolutezza dell'art. 2 e la flessibilità dell'art. 8, non appaiano da sole sufficienti ad ottenere il risultato di far convivere un elevato livello di tutela della salute umana, con ragionevoli e controllabili margini di contemperamento tra costi e benefici di attività pericolose. Ecco allora che, a venticinque anni di distanza dalla prima pronuncia della Corte che ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 Cedu in un caso di inquinamento ambientale<sup>107</sup>, un nuovo e più ambizioso obiettivo, *de jure condendo*, potrebbe essere quello di introdurre un autonomo diritto ad un ambiente sano, la cui giustiziabilità consenta, al contempo, di prevenire il ripetersi delle tragedie del passato (si pensi, ancora una volta, agli effetti devastanti prodotti dall'utilizzo dell'amianto nel secolo scorso) e di riportare le persone al centro delle grandi sfide del presente (si pensi ai danni alla salute causati dalle polveri sottili, che cagionano migliaia di morti accertate ogni anno)<sup>108</sup>.

Se da un lato non vi è dubbio che le autorità nazionali e locali si trovino in una migliore posizione, rispetto ad una Corte sovranazionale, per effettuare i complessi bilanciamenti tra interessi individuali e sociali che attraversano questa materia, dall'altro è altrettanto innegabile che il problema della tutela delle risorse naturali, anche in prospettiva antropocentrica, presenta dimensioni strutturalmente transnazionali<sup>109</sup>. Ad

---

<sup>106</sup> V. *supra*, par. n. 6.

<sup>107</sup> Si tratta della più volte citata sentenza *Lopez Ostra c. Spagna*: v. *supra*, nota n. 22.

<sup>108</sup> Cfr. i rapporti annuali "*Air quality in Europe*", a cura della *European Environmental Agency*, disponibili sulla [pagina delle Pubblicazioni dell'EEA](#). Secondo il [rapporto del 2018](#), le morti premature attribuibili alle polveri sottili (PM<sub>2.5</sub>) ammontano, per l'anno 2015, a 391.000 (p. 63). Sulla questione la Corte edu è intervenuta, a quanto ci risulta, soltanto nel già citato caso C. edu, 12.5.2009, dec. *Greenpeace e.v. e altri c. Germania*, che ha ritenuto la materia astrattamente riconducibile all'art. 8, fermo restando l'ampio margine di apprezzamento degli Stati nel bilanciamento tra gli interessi in gioco. Per approfondimenti sul tema, nella prospettiva penalistica del "rischio consentito", sia concesso rinviare a ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Giuffrè, 2018, 422-432.

<sup>109</sup> Cfr. SPAPENS T., HUISMAN W., *Tackling Cross-border Environmental Crime. A "Wicked Problem"*, in SPAPENS T., WHITE R., HUISMAN W. (a cura di), *Environmental Crime in Transnational Context*, Routledge, 2016, p. 27-29.



3/2019

oggi, tuttavia, le grandi conferenze mondiali sull'ambiente non hanno saputo offrire risposte davvero capaci di imprimere la svolta necessaria a fronteggiare questioni quali, ad esempio, i cambiamenti climatici, l'inquinamento atmosferico nelle città, il trattamento dei rifiuti<sup>110</sup>. Se muoviamo dal presupposto che la posta in gioco di uno sviluppo autenticamente sostenibile è rappresentata dalle condizioni essenziali dell'esistenza umana, allora forse la tutela dei diritti fondamentali strettamente inerenti alla salubrità dell'ambiente potrebbe davvero costituire una prospettiva di cambiamento, quanto meno come limite di quella discrezionalità politica che finora ha certamente dimostrato, per un usare un eufemismo, scarsa lungimiranza.

---

<sup>110</sup> Cfr. ORR D.W., *Dangerous Years: Climate Change, the Long Emergency and the Way Forward*, Yale University Press, 2017.