

La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva

Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela

Protection of Victims of Environmental Crimes: the Case-law Ilva

A Point of the Theory of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights

VERONICA MANCA

Dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Trento

veronica.manca@unitn.it

DIRITTO ALLA VITA, DIRITTI AMBIENTALI

RIGHT TO LIFE, ENVIRONMENTAL RIGHTS

ABSTRACT

Con il presente contributo, l'autrice intende proporre una sintesi dello stato attuale della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia ambientale: prendendo le mosse dalla nozione di obblighi positivi di tutela si sono analizzati i principali orientamenti interpretativi con cui i giudici hanno esteso la portata del diritto alla vita previsto dall'art. 2 Cedu e del diritto alla riservatezza e alla vita privata di cui all'art. 8 Cedu, per affermare un diritto all'ambiente di matrice convenzionale. La tutela della vittima da reato ambientale offre degli spunti di riflessione interessanti, rispetto alle sue ricadute sul piano interno, in ragione della recente riforma e nella più ampia prospettiva di protezione della persona offesa nel processo penale, sensibilmente ad oggi più rafforzata.

With this paper, the author aims to propose a synthesis of the current state of the Court's Strasbourg case-law on environmental matters: starting with the notion of positive obligations, the author analyses the main interpretative guidelines with which the judges have extended the scope of the right to life under Art. 2 Cedu and the right to privacy under Art. 8 Cedu to assert a conventional environmental right for protection the individual. The protection of the victims of environmental crimes offers a interesting reflection point in relation to its normative implications, due to the recent legislative reform and to the perspective of protecting the victim in the criminal process, which is considerably stronger today.

SOMMARIO

1. Obblighi di tutela convenzionale: diritto alla vita, salute e ambiente salubre. – 1.1. Tutela dei diritti umani mediante il diritto penale. – 2. Diritti fondamentali e ambiente nella giurisprudenza Cedu. – 2.1. Le origini della tutela convenzionale. – 2.2. (Segue) Dal caso Smaltini al ricorso Ilva. – 3. L'influenza delle sollecitazioni sovranazionali nella legge n. 68/2015: ruolo e tutela della vittima nel processo penale. – 4. Conclusioni.

1.

Obblighi di tutela convenzionale: diritto alla vita, salute e ambiente salubre.

La teoria degli obblighi positivi elaborata dalla Corte di Strasburgo in linea con la dottrina e la giurisprudenza costituzionale tedesca¹ trova la sua massima esemplificazione nell'interpretazione evolutiva dell'art. 2 Cedu in tema di tutela del diritto alla vita e nell'estensione della sua portata (nonché dell'art. 8 Cedu) per la protezione dell'individuo da danni ambientali².

Il diritto alla vita ex art. 2 Cedu ha rappresentato, infatti, il vero banco di prova su cui la Corte ha potuto modulare progressivamente l'intensità e la tipologia degli obblighi derivanti dalla violazione delle disposizioni convenzionali, distinguendo dal contenuto "classico" negativo delle libertà fondamentali in termini di dovere di astensione (*Abwerrecht*) a carico dello Stato³ obblighi a contenuto positivo (*Schutzpflicht*), aventi ad oggetto, non un divieto, bensì la protezione e il godimento del diritto stesso⁴.

In materia di obblighi positivi, la Corte di Strasburgo ha affermato il dovere primario di assicurare all'individuo una adeguata protezione preventiva da aggressioni illegittime da parte degli agenti statali e di qualsiasi terzo (con ciò estendendo la tutela anche a forme di aggressione provenienti da privati)⁵.

Secondo la Corte, un simile dovere si ricava dallo stesso *incipit* della Convenzione, laddove all'art. 1 Cedu si fa ricorso, nella versione inglese della Carta, al termine "secure" o "tutelare" e discende dalla stessa esigenza di rendere effettiva, e non meramente declaratoria, la protezione garantita dalla Corte⁶. Sulla base di ciò, tra gli obblighi positivi, la dottrina è solita individuare un *livello primario* di tutela quale dovere a carico dello Stato di conformare il proprio ordinamento giuridico in maniera tale da dissuadere i consociati dalla commissione di reati contro la vita, attraverso la predisposizione di un quadro legislativo ed amministrativo (*legal framework*) finalizzato a prevenire le violazioni della Convenzione, e un *livello secondario* quale dovere delle autorità pubblica di prevenire nel caso concreto la violazione (nel caso del diritto alla vita, il dovere da parte dell'autorità di polizia di prevenire nel singolo caso le aggressioni al bene vita in pericolo)⁷.

Agli obblighi sin qui esaminati, che vengono definiti anche sostanziali o di prevenzione, si uniscono i cosiddetti obblighi procedurali, destinati ad operare *ex post*, a lesione del diritto fondamentale avvenuta: tali obblighi impongono allo Stato e alle autorità pubbliche, di polizia e giudiziarie, di svolgere delle indagini effettive per l'accertamento dei fatti, l'identificazione dei responsabili e la riparazione alle vittime⁸; inchiesta che non necessariamente deve concretizzarsi nell'esercizio penale, potendo (in astratto) ritenersi sufficiente anche il ricorso al diritto civile, amministrativo o disciplinare, purché la via prevista abbia le caratteristiche di un

¹ Sul tema, A. R. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford-Portland Oregon, 2004, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali. Vedi anche F. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, in V. Manes-V. Zagrebelsky (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, 243 ss.; Id., *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, vol. IV, 2011, 2645 ss.

² Così V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Dir. pen. cont.*, 12 novembre 2012, 3 ss., nonché A. STRONI, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, 2011, n. 1, 5-34.

³ In questo senso, A. R. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations on Human Rights by the European Court of Human Rights*, cit., 221.

⁴ J.-F. AKANDJI-KOMBE, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 7, Belgium, 2007, 7 ss.

⁵ Vedi, sul punto, il caso *Giuliani e Gaggio c. Italia*, sent. 24 marzo 2011, ripreso da F. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 255; Id., *Il diritto penale sostanziale italiano davanti ai giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Giurisprudenza di merito*, supplement. vol. XL – dicembre 2008, n. 12, 84.

⁶ Vedi, per tutti, C. FENTON-GLYNN, *European Case Law Update*, in *International Family Journal*, n. 3, 2016, 269-274.

⁷ Così F. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 249.

⁸ In tal senso, vedi caso *Calvelli e Giglio c. Italia*, sent. 17 gennaio 2002, § 51 e *Mastromatteo c. Italia*, sent. 24 ottobre 2002, §§ 90, 94-95.

“sistema giudiziario efficace”, secondo i canoni dell’art. 6 Cedu⁹.

L’esigenza di rendere effettive le inchieste delle violazioni dei diritti fondamentali rispecchia il portato del diritto della vittima e dei suoi familiari ad ottenere un ristoro per i danni subiti, previo accertamento dei fatti ed individuazione dei responsabili. Il potenziamento del ruolo della vittima e il diverso punto di vista della tutela convenzionale, rispetto al diritto penale interno, ha portato progressivamente la Corte ad orientarsi verso l’individuazione di specifici obblighi positivi di tutela penale, quali unici strumenti, ritenuti più efficaci e dissuasivi, per una migliore protezione della vittima¹⁰.

1.1. Tutela dei diritti umani mediante il diritto penale.

Con la pronuncia *Bartasaghi Gallo e altri c. Italia*¹¹, la Corte di Strasburgo, oltre a ribadire quanto già affermato in precedenza nel caso *Cestaro* in tema di tortura¹², cristallizza la propria posizione in merito alla sua competenza diretta nell’individuare un obbligo positivo di incriminazione, sotto il profilo procedurale dell’art. 3 Cedu: l’assenza del reato di tortura nel quadro giuridico dell’ordinamento penale italiano rappresenta, secondo la Corte, una violazione dell’art. 3 Cedu, dato che tale carenza avrebbe impedito alle vittime di ottenere un adeguato ristoro rispetto ai fatti subiti (in termini di accertamento dei fatti e punizione dei responsabili,

⁹ V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 8.

¹⁰ Sul tema, F. KLUG, *Human rights and victims*, in *Reconcilable rights? Analyzing the tensions between victims and defendants*, London, 2004, 8 ss.; B. EMMERSON, A. ASHWORTH, A. MACDONALD, *Human Rights and Criminal Justice*, London, 2007, 74-784; J. DOAK, *Victims’ Rights, Human Rights and Criminal Justice: Reconceiving the Role of Third Parties*, Oxford-Portland, Oregon, 39 ss.; P. LONDONO, *Positive Obligations, Criminal Procedure and Rape Cases*, in *European Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, 159 ss.

¹¹ Vedi il caso *Bartasaghi Gallo e altri c. Italia*, sent. 22 giugno 2017, con nota di F. CANCELLARO, *Tortura: nuova condanna dell’Italia a Strasburgo, mentre prosegue l’iter parlamentare per l’introduzione del reato*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 6/2017. A completare il quadro degli obblighi positivi imposti al legislatore si inserisce, infatti, anche il dovere di incriminazione: perché il diritto fondamentale sia pienamente tutelato, lo Stato deve astenersi da qualsiasi condotta lesiva diretta, impedendo che si realizzino lesioni anche da parte di terzi; sul piano riparatorio deve inoltre assicurare un sistema di rimedi efficaci ed effettivi che siano idonei alla ricostruzione dei fatti, identificazione dei responsabili e all’individuazione di un ristoro per le vittime. Ogni Stato è inoltre libero di tutelare i diritti convenzionali con gli strumenti che ritiene opportuni, ma la tutela apprestata deve risultare efficace ed adeguata agli scopi di repressione e riparazione (Vedi *Labita c. Italia*, sent. 19 marzo 2013; *Shchukin e altri c. Cipro*, sent. 29 luglio 2010). A fronte di gravi violazioni dei diritti fondamentali, solo il ricorso alla sanzione penale può soddisfare gli standard garantistici della Convenzione: attraverso tali argomentazioni, la Corte di Strasburgo si è determinata nel condannare lo Stato resistente per non aver previsto l’incriminazione del fatto; ovvero per aver previsto cause di giustificazione o non punibilità troppo ampi; oppure ancora per aver concretamente eseguito una pena non proporzionata alla gravità della lesione. Con il caso *Siliadin c. Francia*, sent. 26 luglio 2005, i giudici europei hanno condannato la Francia per la mancata idonea incriminazione delle condotte vietate dall’art. 4 Cedu. Nel caso di specie, una ragazza togolese era stata assunta come domestica in Francia da due connazionali. Questi avevano limitato le sue possibilità di circolazione ritirandole il passaporto e l’avevano costretta a condizioni di vita e ritmi di lavoro massacranti e non retribuiti. Davanti ai giudici nazionali non si era, però, giunti ad una condanna dei responsabili, in quanto non esistevano fattispecie penali in grado di sussumere i loro comportamenti: “The Court notes that slavery and servitude are not as such classified as offences under French criminal law. [...] The Court observes that, in the instant case, the applicant, who was subjected to treatment contrary to Article 4 and held in servitude, was not able to see those responsible for the wrongdoing convicted under the criminal law. [...] In those circumstances, the Court considers that the criminal-law legislation in force at the material time did not afford the applicant, a minor, practical and effective protection against the actions of which she was a victim. [...] It emphasises that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies” (§§ 141, 145 e 148). Per un riferimento in dottrina, vedi F. VIGANÒ, *Il diritto penale sostanziale italiano*, cit., 85; A. COLELLA, *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *Dir. pen. cont.*, 22 luglio 2014.

¹² Le sollecitazioni sovranazionali hanno dato seguito ad un intervento legislativo “a rime obbligate” (legge 14 luglio 2017, n. 110), che ha portato, di recente, all’introduzione del delitto di tortura, ai sensi dell’art. 613-bis c.p., secondo cui: “Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni. Il comma precedente non si applica nel caso di sofferenze risultanti unicamente dall’esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti. Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà. Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell’ergastolo”. Con il medesimo testo, si è introdotto il delitto di *Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura*, all’art. 613-ter c.p., per cui: “Il pubblico ufficiale o l’incaricato di un servizio il quale, nell’esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l’istigazione non è accolta ovvero se l’istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni”. Si è inciso, anche, sul piano processuale con l’aggiunta del comma 2-bis dell’art. 191 c.p.p. in tema di inutilizzabilità delle dichiarazioni ottenute secondo le modalità di cui all’art. 613-bis c.p.: il legislatore ha delineato una duplice ipotesi di inutilizzabilità, assoluta nei confronti di chi viene sottoposto a tali procedure, relativa per gli indagati/imputati dei delitti di tortura ed istigazione, con il limite inoltre di essere strettamente vincolate al fine di provarne la responsabilità. Importanti modifiche si sono apportate anche al T.U. imm. (legge n. 286/1998) e in materia di immunità ed estradizione.

data la scure della prescrizione e della previsione di pene irrisorie e dalla mancata apertura di procedimenti disciplinari effettivi a carico dei responsabili)¹³.

Le decisioni *Cestaro* e *Bartasaghi Gallo* aggiungono un importante tassello alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di obblighi di tutela penale. Se è vero che in passato la Corte non si è mai pronunciata apertamente con un'indicazione di dovere di penalizzazione (soffermandosi piuttosto sui divieti di depenalizzazione o interpretando in maniera più restrittiva determinate cause di giustificazione)¹⁴, ad oggi si può affermare che esista un vero e proprio "dovere di punire" di matrice convenzionale¹⁵, che esautora di fatto il legislatore nazionale delle proprie scelte di politica criminale sia nell'*an* sia nel *quomodo*¹⁶.

La tutela della vittima¹⁷ è l'elemento che fonda l'obbligo penalizzazione di matrice convenzionale e che porta con sé una profonda trasformazione del diritto penale interno, con un radicale mutamento del suo ruolo di ultima *ratio*¹⁸.

2. Diritti fondamentali e ambiente nella giurisprudenza Cedu.

L'interrelazione tra ambiente e tutela dei diritti umani è stata evidenziata dalla Corte di Strasburgo, in un primo momento, tramite il meccanismo di protezione *par ricochet*¹⁹, riconoscendo e tutelando l'ambiente sotto il profilo del rispetto del domicilio²⁰, della vita provata e familiare²¹ e della vita²², successivamente, attraverso l'elaborazione di una *giurisprudenza am-*

¹³ Vedi A. L. SCIACOVELLI, *Divieto di tortura e obbligo di inchiesta sulle sue violazioni secondo la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e il diritto internazionale generale*, in *La Comunità Internazionale*, fasc. 2/2005, 272 ss.; G. LANZA, *Verso l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale italiano: una fatica di Sisifo*, in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2016; F. CASSIBBA, *Violato il divieto di tortura: condannata l'Italia per i fatti della scuola "Diaz-Pertini"*, *ivi*, 27 aprile 2015.

¹⁴ Sul punto, vedi S. MANACORDA, *«Dovere di punire»? Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2012, 1364 ss.

¹⁵ Sul tema, D. PULITANÒ, *Diritti umani e diritto penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2013, 1613 ss.; E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, 255 ss.; A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile". Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Torino, 2008, 386 ss.; F. TULKENS, *The paradoxical relationship between criminal law and human rights*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2011, 9(3), 577 ss.; D. ZEROUKI-COTTIN, *L'obligation d'incriminer imposée par le juge européen, ou la perte du droit de ne pas punir*, in RSC, 2011, 575 ss.; G. GIUDICELLI-DELAGE, S. MANACORDA, J. TRICOT, *Devoir de Punir? Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie*, Paris, 2013; F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, *Criminal law and human rights*, in S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kerezi, R. Lévy and S. Snacken (Eds.), *The Routledge Handbook of European Criminology*, New York, 2014, 91 ss.

¹⁶ S. MANACORDA, *«Dovere di punire»? Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, cit., 1396.

¹⁷ Per tutti, vedi M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale dall'oblio al protagonismo?*, Napoli, 2015, 86 ss., nonché M. CHIAVARIO, *La vittima del reato e la Convenzione europea dei diritti*, in *La vittima del reato questa dimenticata*, Roma, 2001, 106 ss.; ID., *Il diritto al processo delle vittime dei reati e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, 1 ss.; S. QUATTROCCOLO, *La Corte europea fa il punto sullo status di vittima*, in *Leg. pen.*, 2008, 158 ss.

¹⁸ Sul punto, S. MANACORDA, *«Dovere di punire»? Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, cit., 1364 ss.; A. M. Stile, S. Manacorda, V. Mongillo (a cura di), *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, Napoli, 2015, 107 ss.

¹⁹ Meccanismo di origine pretoria, che ha consentito alla Corte di Strasburgo di estendere la protezione di determinati diritti già garantiti dalla Cedu ad altri non espressamente previsti, è stato ripreso anche con riguardo al tema dell'inquinamento ambientale, per cui si è assistito ad una progressiva estensione dei diritti soggettivi (domicilio, riservatezza e vita privata e vita) al diritto dell'ambiente. Cfr., sul punto, V. ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, cit., 4. Sulla giurisprudenza convenzionale in materia ambientale, vedi V. STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, 259 ss.; L. WILDHABER, J. DARCY, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2006, 1183; S. NEGRI, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, New York, 2005, 243 ss.; A. GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2007, 1501 ss.

²⁰ Sul punto, vedi l'art. 8 Cedu, il quale al c. 1 garantisce ad ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. La nozione di domicilio ha assunto, secondo l'interpretazione della Corte, una portata estensiva tanto che il domicilio non è da intendersi limitato esclusivamente all'abitazione, intesa in senso materiale, ma anche al diritto dell'individuo di godere pacificamente della stessa senza interferenze che comportino un'alterazione del suo benessere psicofisico. Sul punto, vedi il caso *Moreno Gomez c. Spagna*, sent. 16 novembre 2002; in tal senso, anche *Hutton e altri c. Regno Unito*, sent. 26 agosto 1997; *Powell e Rayner c. Regno Unito*, sent. 21 febbraio 1990; *Guerra e altri c. Italia*, sent. 19 febbraio 1998.

²¹ Con riguardo alla riservatezza e alla vita privata, la Corte ha progressivamente elaborato una definizione di vita privata che si snoda lungo quattro direttrici fondamentali: 1) il diritto alla vita privata personale; 2) il diritto alla vita privata di relazione; 3) il diritto allo sviluppo della propria personalità; 4) il diritto di vivere in un ambiente sano. Sul punto, v. caso *Hadri-Vinnet c. Svizzera*, sent. 14 febbraio 2008; *Pretty c. Regno Unito*, sent. 29 aprile 2002.

²² Si veda, *supra*, 3. Con riguardo all'art. 2 Cedu, emblematici sono i casi di disastro ambientale ed inquinamento industriale, come *Lopez Ostra c. Spagna*, sent. 9 dicembre 1994; *Öneryıldiz c. Turchia*, sent. 30 novembre 2004; *Taskin e altri c. Turchia*, sent. 10 novembre 2004; *Fadeyeva c. Russia*, sent. 9 giugno 2005; *Giacomelli c. Italia*, sent. 2 novembre 2006; *Martinez Martinez e Maria Pino Manzano c. Spagna*, sent. 3 luglio 2012; *Tătar c. Romania*, sent. 27 gennaio 2009; *Mangouras c. Spagna*, sent. 8 gennaio 2009; *Di Sarno e altri c. Italia*, sent. 10 gennaio 2012.

*bientale*²³ in grado di evolvere e trasformare la Convenzione europea in uno “strumento assolutamente vivente da interpretare alla luce delle concezioni prevalenti nella società”²⁴.

L'ambiente diviene, quindi, un valore della società²⁵, che giustifica una limitazione di altri diritti riconosciuti dalla Convenzione e che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione: nel caso *Marckx c. Belgio* del 1979, la Corte applica, infatti, lo strumento dell'obbligo positivo (a carico dello Stato), a cui ricorre per rendere effettivi i diritti garantiti dalla Convenzione, statuendo come lo Stato non possa rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma che sia tenuto ad adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti umani riconosciuti²⁶.

In altri termini, pur non assumendo un rilievo autonomo, la protezione dell'ambiente si è affermata come un nuovo valore in grado di contribuire ad un più equilibrato bilanciamento tra l'esercizio dei diritti umani espressamente riconosciuti dalla Convenzione e il principio generale del rispetto dell'individuo, cui l'intero sistema di garanzia Cedu è orientato.

Il percorso seguito dai giudici di Strasburgo ricalca sostanzialmente il dibattito interno della giurisprudenza costituzionale che, sulla base di una creativa interpretazione del combinato disposto degli artt. 32, 9 e 2 Cost., ha garantito una fonte di tutela al c.d. diritto ad un ambiente salubre²⁷. Anche in questo caso l'ambiente non è oggetto immediato di tutela, ma viene in considerazione indirettamente quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo: il diritto dell'ambiente salubre rappresenta, infatti, una rielaborazione ermeneutica di diritti già esistenti in una prospettiva ambientalista, senza per questo poter essere confuso con il diritto all'ambiente in senso stretto quale diritto all'integrità dell'ambiente *tout-court*, la cui configurabilità è ancora dubbia²⁸.

2.1. *Le origini della tutela convenzionale.*

L'obbligo positivo che incombe sullo Stato di assicurare un ambiente salubre viene affermato dalla Corte di Strasburgo, per la prima volta, nel caso *Powell e Rayner c. Regno Unito*,

²³ A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2/2013, 129.

²⁴ A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, cit., 129.

²⁵ A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, cit., 129.

²⁶ C. eur. dir. uomo, *Marckx c. Belgio*, sent. 13 giugno 1979, § 31, in cui la Corte di Strasburgo, superando la classica distinzione tra libertà fondamentali in termini di astensione da parte dello Stato, rielabora la teoria degli effetti giuridici dei diritti fondamentali, di matrice tedesca in relazione agli obblighi positivi di fare, tipiche dello Stato sociale e solidale. Nel caso *Airey c. Irlanda* (sent. 9 ottobre 1979), la Corte torna nuovamente a ribadire come gli Stati si siano impegnati ad un obbligo di risultato, dato che lo scopo della stessa non è quello di proteggere diritti teorici o illusori, ma effettivi e concreti. La portata dei diritti è stata estesa fino a farne derivare una rilevanza anche nei rapporti tra i privati (secondo la nota teoria tedesca della *Drittwirkung*, secondo cui i diritti fondamentali devono essere rispettati sia dai poteri pubblici che dai privati nei confronti di altri privati. Per tutti, caso *X e Y c. Olanda* (sent. 26 marzo 1985), in cui i giudici hanno affermato che gli obblighi positivi concernenti l'art. 8 Cedu possono implicare l'adozione di misure miranti al rispetto della vita privata sino alle relazioni degli individui tra loro.

²⁷ Vedi, sul punto N. COLACINO, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Dir. e gest. dell'amb.*, 2001, 2 ss., nonché M. DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1997, 2.

²⁸ Così A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, cit., 129.

sent. del 21 febbraio 1990²⁹, concernente un'ipotesi di inquinamento acustico causato dall'eccessiva prossimità dell'aeroporto di Heathrow rispetto alle abitazioni private. In tale occasione, i giudici affrontano il caso sia sotto il profilo degli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 Cedu (in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare), sia sotto il profilo negativo (in termini di astensione dall'ingerenza da parte dell'autorità pubblica), ribadendo il principio secondo cui le autorità nazionali sono tenute a bilanciare gli interessi dei singoli individui con i bisogni e le esigenze della collettività³⁰.

Nonostante l'affermazione del riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre quale corollario implicito del diritto al godimento della vita privata, la tutela dell'individuo degrada a interesse privato passibile di bilanciamento: il diritto individuale ad un ambiente salubre e sostenibile non è, infatti, assoluto, essendo sottoposto a limiti e necessità collettive, che sono ugualmente meritevoli di tutela in ragione del c. 2 dell'art. 8 Cedu, secondo cui lo Stato gode di un margine di discrezionalità nel limitare il godimento della vita privata degli individui nei limiti e nei modi previsti dalla legge e sempre che l'ingerenza dell'autorità pubblica "costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

Margine di apprezzamento che, secondo la Corte, è, in ogni caso, limitato nell'esercizio di attività pericolose, come la gestione e lo smaltimento dei rifiuti: nel caso *Di Sarno e altri c. Italia*, si afferma come incomba in capo allo Stato un obbligo positivo di adottare misure ragionevoli e appropriate che tutelino il diritto delle parti interessate al rispetto della loro *privacy* e, più in generale, al godimento di un ambiente sano e protetto. Si riduce, quindi, il margine di discrezionalità dello Stato nelle scelte di intervento per adempiere agli obblighi positivi previsto al c. 2 dell'art. 8 Cedu³¹.

Sotto l'alveo di tutela dell'art. 8 Cedu, la Corte riconduce ipotesi di lesioni, che, a prescindere dalle ripercussioni sulla salute, possono incidere sul benessere della persona e sul godimento del suo domicilio, arrecando, di conseguenza, un nocumento alla vita privata e familiare: a partire, infatti, dai casi *Lopez Ostra c. Spagna*, sent. 6 dicembre 1994, e *Guerra e altri c. Italia*, sent. 19 febbraio 1998, si riconosce un diritto inviolabile ad un ambiente salubre,

²⁹ In tema A.W. REITZE JR., *Environmental Policy – It is time for a New Beginning*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 1989, 111 ss.; E. REHBINDER, *States between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in K. Bosselmann-B.J. Richardson, *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Alphen aan den Rijn Law Int., 1999. La prima occasione in cui la Corte di Strasburgo si è pronunciata in materia ambientale risale, in realtà, al caso *Arrondelle c. Regno Unito*, sent. 15 luglio 1980. La vicenda ebbe origine dal ricorso della proprietaria di una villetta alla periferia di Londra denominata "Gable Cottage" a causa dell'eccessivo rumore provocato sia dal continuo sorvolo di aeroplani nel vicino aeroporto di Gatwick, sia dal traffico automobilistico di una strada a servizio dell'aeroporto costruita a ridosso della sua abitazione. Nello specifico, la ricorrente sosteneva che la situazione fosse tale da ledere il proprio diritto alla vita privata e familiare a risiedere presso il Gable Cottage, lamentando, altresì, una violazione del proprio diritto al rispetto della proprietà privata – sancito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale della Convenzione medesima – in quanto a causa della suddetta situazione l'immobile di sua proprietà aveva subito una drastica diminuzione di valore. Con decisione del 15 luglio 1980, il ricorso venne dichiarato ricevibile dalla Commissione, ma la controversia si chiuse senza alcuna pronuncia nel merito, stante il raggiungimento di un accordo tra le parti in causa, in virtù del quale la ricorrente accettò di ricevere da parte del governo inglese la somma di 7500 sterline in cambio del riconoscimento che tale importo veniva versato a titolo meramente "grazioso" e che nessuna violazione della Convenzione poteva essere addebitata al Regno Unito. Sull'esempio del caso *Arrondelle* furono presentati due diversi ricorsi presso la Commissione di Strasburgo, sempre contro il Regno Unito, nei casi *Baggs* e *Powell-Rayner*. Nel caso *Baggs* il ricorrente era proprietario di un immobile sito nel villaggio di Wood View, nelle immediate vicinanze dell'aeroporto di Heathrow, in una zona sorvolata continuamente, giorno e notte, rientrando in zona 72,5 dell'allora vigente Noise and Number Index (tabelle sull'inquinamento acustico inglese), dove era impossibile ottenere permessi di costruzione. Con la seconda controversia i signori Powell e Rayner denunciarono il Regno Unito sostanzialmente per gli stessi motivi dei casi precedenti. Nella fase di esame preliminare, la Commissione, pur ritenendo i forti rumori e le intense vibrazioni generate dal traffico aereo sicuramente idonee a concretare una violazione dell'art. 8 Cedu, non condannò il Regno Unito: da una valutazione comparata degli interessi contrapposti, considerando la scelta dei ricorrenti di acquistare casa nei pressi dell'aeroporto quando esso era, di fatto, già in attività, nonché l'adozione da parte delle autorità inglesi di numerose misure volte a limitare quanto più possibile i livelli di rumore del traffico aereo, ne scaturiva una situazione complessivamente non sufficiente ad integrare una violazione dell'art. 8 Cedu. Per un approfondimento, vedi, per tutti, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 7-8.

³⁰ In senso analogo, v. caso *Hatton c. Regno Unito*, cit.

³¹ Per un commento, vedi, per tutti, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 7 ss.

privo di inquinamento e rispettoso dalla salute³².

Con tali pronunce, si afferma, quindi, per la prima volta, l'esistenza di un obbligo positivo di fare a carico dello Stato, che non risulta più solo tenuto ad adottare misure idonee a far cessare o ridurre l'inquinamento, ma anche a fornire alla popolazione interessata le rilevanti informazioni sui gravi rischi a cui viene esposta per effetto della vicinanza alla fonte di pericolo³³.

L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale porta ad un ulteriore fondamentale passaggio: ipotesi di gravi attentati all'ambiente possono integrare la violazione, non tanto dell'art. 8 Cedu, quanto dell'art. 2 Cedu nella misura in cui siano di una portata tale da cagionare danni alla salute o di mettere in pericolo la vita delle persone interessate³⁴.

Il *leading case* in materia è rappresentato dal caso *Öneryıldız c. Turchia*, sentenza della Grande Camera del 20 novembre 2004, in cui la Corte di Strasburgo ricorre all'art. 2 Cedu per affermare la protezione del diritto alla vita in relazione ad una situazione di inquinamento ambientale. Con tale decisione, la Corte estende al diritto ambientale la propria giurisprudenza pregressa elaborata in relazione all'obbligo positivo a carico dello Stato di prendere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione. Secondo la Corte, inoltre, "tale obbligo deve essere interpretato come valevole nel contesto di tutte le attività pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, a fortiori

³² Nel caso *Lopez-Ostra c. Spagna*, la Corte di Strasburgo giunse, invece, a condannare, per la prima volta, in via definitiva, uno Stato per avere violato l'art. 8 Cedu a causa di una lesione ambientale: la vicenda riguardava le emissioni di uno stabilimento per il trattamento dei rifiuti liquidi e solidi di numerose aziende conciarie, costruito con sussidi statali e situato nella città di Lorca, in Spagna, ad appena pochi metri di distanza dal domicilio della famiglia Lopez-Ostra. Sin dal suo avvio, a causa di una serie di malfunzionamenti, lo stabilimento cominciò a diffondere nell'aria sostanze chimiche inquinanti, gas e fumi nocivi oltre ad odori insopportabili, tali da causare pressoché immediatamente diffusi problemi di salute agli abitanti della zona limitrofa ed indurre il sindaco della città di Lorca ad emettere un provvedimento di evacuazione della popolazione residente nelle vicinanze dello stabilimento, della durata di tre mesi, offrendo loro, nel contempo, un alloggio in un'altra zona della città. Trascorso tale periodo, il perdurare di denunce contro lo stabilimento convinse le autorità locali ad imporne, ma solo parzialmente, l'interruzione delle attività. Insoddisfatta di tale esito, la ricorrente Lopez-Ostra si rivolse alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, lamentandosi dell'inerzia delle autorità comunali di Lorca, che avrebbe costituito una violazione del diritto al rispetto del domicilio e che, inoltre, la situazione cui era stata sottoposta avrebbe integrato un trattamento inumano e degradante, sanzionato dall'art. 3 Cedu. La Commissione dichiarò il ricorso ammissibile, esprimendo, inoltre all'unanimità, in un rapporto parere che nel caso specifico vi fosse stata un'effettiva violazione dell'art. 8 Cedu, respingendo, tuttavia, l'asserita violazione anche dell'art. 3. Il caso passò, quindi, all'esame della Corte, la quale, dopo aver preso visione dei rapporti e dei pareri medici presentati dalla parti in causa ed aver constatato l'esistenza di un effettivo pericolo per la salute delle persone che vivevano nei dintorni, esaminò le complesse questioni poste dall'applicazione dell'art. 8 Cedu. La Corte riconobbe, quindi, esplicitamente l'esistenza di un nesso diretto tra la produzione di un serio danno ambientale e la possibile lesione di diritti fondamentali dell'individuo.

³³ Un'altra interessante applicazione dell'art. 8 Cedu si ebbe con il caso *Hatton e altri c. Regno Unito*, rispetto al quale un gruppo di residenti nelle vicinanze dell'aeroporto londinese di Heatrow denunciarono una violazione da parte del Regno Unito dell'art. 8 Cedu in ragione dell'asserita lesione del proprio diritto al rispetto della vita privata e familiare dovuta al considerevole aumento del livello di inquinamento acustico da essi patito a causa dei voli notturni, divenuti consentiti a seguito dell'introduzione, nel 1993, di nuove disposizioni regolamentari. In tale pronuncia, i giudici, oltre a richiamare le citate massime di cui ai precedenti casi *Lopez-Ostra c. Spagna* e *Guerra c. Italia*, si soffermarono sulle condizioni per valutare la legittimità dell'ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti tutelati dal medesimo art. 8 Cedu. La Corte ritenne che nel caso *Hatton*, pur con le proprie specificità, fosse applicabile il principio dell'equo bilanciamento tra i diritti dei singoli e gli interessi della comunità ed il criterio del margine di apprezzamento concesso agli Stati nel determinare le misure da adottare per garantire il rispetto del dettato della Convenzione. Se, però, il *modus operandi* fu analogo a quello adottato con la sentenza *Powell e Rayner*, le conclusioni cui giunse la Corte furono diametralmente opposte. Essa, infatti, ritenne che per valutare il rispetto dell'equo bilanciamento occorresse valutare ogni elemento concreto della situazione materiale e che ogniquale fosse coinvolta la tutela ambientale, il semplice riferimento al benessere economico degli Stati non potesse essere autonomamente sufficiente a permettere la limitazione dei diritti dei singoli. Inoltre, dalle prove raccolte nel corso del processo, risultò evidente che l'aumento del rumore notturno fosse fonte di notevoli disturbi al sonno della popolazione residente nelle zone limitrofe l'aeroporto e che le autorità pubbliche britanniche avevano adottato la normativa del 1993 senza effettuare adeguati studi in proposito. La Corte concluse, quindi, per la violazione del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio dei ricorrenti da parte del Regno Unito.

³⁴ Un ulteriore passo in avanti nell'interpretazione evolutiva della Corte Edu si ebbe, poco dopo, con la sentenza resa nel caso *Giacomelli c. Italia*. La vicenda riguardava il ricorso proposto da una cittadina residente nei sobborghi di Brescia, con in cui si denunciava una violazione dell'art. 8 Cedu a causa di intollerabili rumori ed emissioni nocive provenienti da un vicino stabilimento per il trattamento e la trasformazione di rifiuti speciali, avviato in virtù di un provvedimento amministrativo di autorizzazione reso in assenza della prescritta valutazione di impatto e, sotto altri profili, non conforme alla normativa ambientale italiana.

per le attività industriali, pericolose per natura”³⁵.

Sotto il profilo sostanziale, l’obbligo positivo impone allo Stato “il dovere primordiale”³⁶ di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo funzionale ad una prevenzione efficace e avente “un’idoneità dissuasiva a mettere in pericolo il diritto alla vita”³⁷: tale obbligo trova quindi applicazione anche nel settore specifico delle attività pericolose, le quali necessitano di un’apposita regolamentazione, che tenga conto degli interessi in gioco e del livello di rischio compatibile con la tutela degli interessi privati³⁸. La Corte aggiunge, inoltre, come la regolamentazione legislativa/amministrativa idonea alla gestione del rischio ambientale dovrebbe, da un lato, disciplinare l’autorizzazione, il funzionamento, lo sfruttamento, la sicurezza ed il controllo delle attività e, dall’altro, imporre a tutte le persone coinvolte, l’adozione di misure di ordine pratico, idonee ad assicurare la protezione effettiva delle persone la cui vita rischia di essere esposta ai rischi tipici delle attività pericolose. Secondo la Corte il profilo sostanziale si incentra nell’individuazione di un modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali, secondo i principi propri della *corporate governance* e, in un successivo momento (solo eventuale), nella valutazione dei fatti che hanno dato origine a disfunzioni o cedimenti, con l’attivazione di controlli e procedure dirette all’accertamento di responsabilità a carico delle persone coinvolte.

Il profilo processuale si sostanzia, infatti, nell’obbligo di prevedere un’inchiesta efficace, atteso che “quando si verifica la morte di un uomo in circostanze suscettibili di coinvolgere la responsabilità dello Stato, l’art. 2 della Convenzione comporta il dovere dello stesso Stato di assicurare, con tutti i mezzi di cui dispone, una reazione adeguata – giudiziaria o di altra natura – perché il quadro legislativo e amministrativo instaurato al fine della protezione della vita, sia effettivamente messo in opera e, se del caso, le violazioni del diritto in discussione siano represses e sanzionate”³⁹.

Il sistema accusatorio delineato dalla Corte di Strasburgo per le reazioni alle più gravi violazioni ambientali si fonda, pertanto, su due capisaldi: nella previsione (in termini di prevenzione) di un modello organizzativo regolamentato legislativamente e gestito secondo i principi della pubblica amministrazione e nell’obbligo di incriminazione e nell’esercizio dell’azione penale (in termini successivi di accertamento della responsabilità).

2.2. (Segue) Dal caso *Smaltini* al ricorso *Ilva*.

Una svolta fondamentale, nell’evoluzione giurisprudenziale della Corte, si è segnata, di recente, nel caso *Smaltini c. Italia*: pur essendosi pronunciata con sentenza di rigetto del 24 marzo 2015⁴⁰, dichiarando manifestamente infondata la questione sollevata dalla ricorrente, la Corte è tornata nuovamente ad occuparsi sulla teoria generale degli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita, così come enunciata in precedenza nel caso *Öneriyildiz*.

³⁵ La vicenda trae origine da un evento catastrofico verificatosi in un sobborgo di Istanbul, dove un’esplosione all’interno di una discarica non autorizzata e sprovvista di qualsiasi sistema di sicurezza, causò la morte di oltre venti persone che risiedevano in costruzioni di fortuna, ugualmente non autorizzate, in una zona limitrofa alla medesima discarica. Un familiare delle vittime, reputando insoddisfacenti i rimedi in concreto offerti dal sistema giudiziario turco per il ristoro morale e materiale della perdita dei propri cari, si rivolse alla Corte di Strasburgo, ritenendo che la condotta delle autorità locali fosse sfociata in una violazione degli artt. 2 e 13 Cedu, nonché dell’articolo 1 del Primo Protocollo addizionale. La denuncia venne accolta integralmente già in sede di prima istanza dalla Corte e, successivamente, confermata dalla Grande Camera. Nello specifico, i giudici ritennero che le autorità turche fossero responsabili di non aver tempestivamente preso misure legislative, amministrative ed informative idonee a mettere in sicurezza la discarica – la cui estrema pericolosità era ben nota alle autorità ministeriali, in quanto ripetutamente denunciata da altre emanazioni del governo locale – e, conseguenzialmente, colpevoli di non avere tutelato la vita e la proprietà delle persone che notoriamente risiedevano nei suoi pressi. Sotto altro profilo, la Corte sottolineò, come l’ambito di tutela accordata dall’art. 2 Cedu si estenda anche agli obblighi procedurali, richiedendo la previsione di efficaci misure investigative e sanzionatorie dei responsabili dell’evento lesivo; e la sufficienza di tali misure, precisò la Corte, deve essere valutata non solo in via teorica ma anche in concreto, avendo riguardo alla specifica situazione in esame. Nella specie, infatti, pur ritrovandosi nella legislazione turca riferimenti giuridici sufficienti a soddisfare le condizioni suseposte, essi non erano stati in pratica posti in essere, tanto che nessun pubblico ufficiale fu ritenuto responsabile per le morti causate dall’esplosione nella discarica. Nel caso di specie venne riscontrata, inoltre, anche una violazione dell’art. 13 Cedu, in quanto il successivo giudizio civile avviato dai familiari di alcune vittime, volto ad ottenere un ristoro economico, pur essendosi concluso dopo quasi quattro anni con il riconoscimento di un risibile indennizzo, non venne, di fatto, mai portato ad esecuzione, così rendendo del tutto inutili le azioni giudiziarie avviate.

³⁶ Per un commento, vedi, per tutti, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 8-9.

³⁷ Per un commento, vedi, per tutti, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 9.

³⁸ V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 10.

³⁹ V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, cit., 10.

⁴⁰ Vedi caso *Smaltini c. Italia*, sent. 24 marzo 2015.

Anche nel caso Smaltini, la Corte ricorda che, sul versante sostanziale, lo Stato è tenuto a predisporre, al fine di prevenire le violazioni del diritto alla vita, un quadro legislativo e amministrativo progettato per fornire un deterrente efficace contro le minacce ed, in particolare, deve prevedere (i) la regolamentazione della concessione di licenze, l'istituzione, il funzionamento, la messa in sicurezza ed il controllo delle attività industriali in cui vanno prese in considerazioni le peculiarità dell'attività ed il livello di rischio potenziale causato dalle stesse per la vita; (ii) l'adozione di misure concrete per garantire l'effettiva tutela dei soggetti la cui vita potrebbe essere messa in pericolo dai rischi insiti nello svolgimento delle attività industriali; (iii) la previsione di appropriate procedure per identificare in tempi rapidi le responsabilità dei processi e gli errori commessi; (iv) la necessità di garantire il diritto di informazione del pubblico sui rischi per la propria salute scaturenti dalle attività industriali⁴¹.

In ragione dei principi delineati, sembra emergere una presa di posizione sufficientemente chiara e precisa da parte della Corte di Strasburgo in merito alla riconducibilità di una forma di responsabilità in capo allo Stato per violazione del diritto alla vita sotto il profilo sostanziale nei casi di mancata adozione di misure di prevenzione. Sul punto, si distingue due ipotesi a seconda che la conoscenza scientifica correlata alle conseguenze dannose per la salute delle persone da esposizione a fonti di rischio sia fondata, conosciuta o, quanto meno conoscibile, da parte dello Stato oppure sia incerta sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili.

Con riguardo alla prima ipotesi, la Corte di Strasburgo ritiene responsabile lo Stato per violazione del diritto alla vita, sotto il profilo sostanziale, nella misura in cui, pur conoscendo o avendo potuto conoscere sulla base di studi scientifici a disposizione il pericolo per la salute dell'uomo da emissioni nocive connesse ad attività pericolose, abbia ommesso di adottare misure preventive: in altre parole, lo Stato "ha il dovere di alimentare il proprio sapere scientifico sui rapporti tra emissioni di date attività industriali rientranti nella propria giurisdizione ed il pregiudizio per la salute e il benessere delle persone e, sulla base delle acquisite conoscenze scientifiche oggettive a disposizione, deve predisporre efficaci misure a protezione del diritto alla vita"⁴².

Anche in relazione alla seconda ipotesi, secondo la Corte residua ugualmente in capo allo Stato una forma di responsabilità in termini di omessa informazione e di analisi preliminare dei rischi effettivi e potenziali: così la Corte si è pronunciata nel caso *Tătar c. Romania*, sent. del 27 gennaio 2009, in cui si è addebitata allo Stato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dei ricorrenti in ragione del fatto che le autorità pubbliche non avevano compiuto studi adeguati per valutare e prevenire gli effetti di una attività pericolosa incidente sui diritti degli individui.

In tali casi, il parametro di riferimento più adeguato non sembra l'art. 2 Cedu (a cui la Corte ricorre in ipotesi di gravi violazioni dei diritti umani, il cui onere della prova risulta altresì più stringente), bensì l'art. 8 Cedu, il quale, come già si è detto in precedenza, funge da parametro sussidiario per fornire forme di tutela a lesioni meno gravi, ma che comunque risultino meritevoli di tutela, in quanto rappresentano un danno (non tanto alla salute e all'integrità fisica) al godimento della vita privata e familiare, alla dimensione psicologica e psichica.

A fronte, inoltre, di un'assenza di una base scientifica certa che sia in grado di fondare una spiegazione causale nel caso concreto tra l'evento morte e/o danno alla salute ed esposizione ad una fonte di rischio⁴³, non può esimersi lo Stato dall'assumersi "l'obbligo positivo di adottare misure ragionevoli ed adeguate capaci di proteggere i diritti degli interessati al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, più in generale, al godimento di un ambiente sano e protetto"⁴⁴.

Ciò che rileva, quindi, secondo la Corte è un dovere di informazione incombente sullo Stato, in caso di grave pericolo per l'ambiente, il cui adempimento possa consentire alle persone interessate di valutare i rischi potenziali legati alla vicinanza rispetto ad un territorio esposto ad un pericolo di inquinamento (anche se i dati scientifici a disposizione non sono certi e si limitano a produrre un sapere di tipo statistico).

Tali argomentazioni sono alla base del ricorso *Cordella e altri* presentati tra il 2013 ed

⁴¹ D. VOZZA, *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale. Riflessioni a margine della decisione della Corte europea dei diritti umani sul caso "Smaltini c. Italia"*, cit., 43 ss.

⁴² Vedi il caso *Tătar c. Romania*, sent. 27 gennaio 2009.

⁴³ Vedi, sul punto, U. BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986, 80 ss.

⁴⁴ D. VOZZA, *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale. Riflessioni a margine della decisione della Corte europea dei diritti umani sul caso "Smaltini c. Italia"*, cit., 51.

il 2015 da un gruppo numeroso di cittadini residenti nelle zone limitrofe allo stabilimento dell'Ilva di Taranto, ad oggi ancora pendenti dinanzi alla Corte: i ricorrenti lamentano infatti la mancata adozione di misure preventive, organizzative e di informazione, a tutela della popolazione interessata, la quale è risultata danneggiata (a vario titolo) dall'esposizione da emissioni nocive derivanti dall'attività industriale dello stabilimento Ilva; situazione ad alto rischio che si protrae nel tempo, nonostante un massiccio e severo intervento dell'autorità giudiziaria.

La difficile gestione del caso Ilva, che sul piano interno ha comportato un conflitto di poteri, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale e numerosi dibattiti molto accesi, politici e non solo⁴⁵, viene disvelata dinnanzi alla Corte di Strasburgo, la quale è ora chiamata a pronunciarsi rispetto ad una situazione molto complessa, riguardante aspetti fondamentali, la produttività economica ed industriale (e tutto ciò che segue in termini di occupazione, lavoro, reddito, etc.) ed la tutela dei diritti dell'individuo (diritto alla vita, salute e ambiente di lavoro salubre). Ciò che si contesta, inoltre, sia sotto il profilo sostanziale dell'art. 2 Cedu e dell'art. 8 Cedu, è una diretta responsabilità politica dello Stato (ancor prima che giuridica rispetto ad un quadro legislativo ed amministrativo fortemente derogatorio ed emergenziale) nella gestione della politica industriale, che, sulla base della perdurante situazione di illiceità diffusa, non si è rivelata assolutamente dissuasiva, effettiva ed efficace (parlando in termini di riparazione *ex post* rispetto ai ricorrenti e casi simili), né tanto adeguata sul piano della prevenzione e della sostenibilità ambientale (in prospettiva futura rispetto ad ulteriori cicli produttivi)⁴⁶.

3. L'influenza delle sollecitazioni sovranazionali nella legge n. 68/2015: ruolo e tutela della vittima nel processo penale.

Da un'analisi complessiva della giurisprudenza di Strasburgo in materia ambientale, è pos-

⁴⁵ Per un riferimento bibliografico sulla vicenda Ilva, vedi G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in questa *Rivista*, 20 dicembre 2012; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, ivi, 12 dicembre 2012; D. PULITANO, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, ivi, 22 febbraio 2013.

⁴⁶ Il caso Ilva si inserisce in una situazione di "normalizzazione" dei disastri ambientali, imputabili a fonti di rischio legalizzate, legittimate dall'utilità sociale ed economica dell'attività produttiva e dal rilievo occupazionale dell'area interessata. Il rischio ambientale e tecnologico legato a tali attività viene, quindi, inquadrato in via presuntiva nel c.d. "rischio consentito", il quale di fatto assicura, anche in ragione di un quadro amministrativo inefficace, ampi margini di tolleranza normativa. Come ha opportunamente osservato la dottrina, le situazioni di disastro ambientale sono il risultato di una carente prevenzione dei diritti, in parte collegata all'insufficiente presidio normativo del rischio produttivo, in parte all'inconsistenza delle azioni di contenimento del rischio ambientale: basta pensare ai casi Eternit, Ilva ed Emergenza rifiuti in Campania, disastri eterogenei, unificati, ad ogni modo, dal prolungato regime derogatorio della tutela dei diritti e dall'assenza di qualsivoglia intervento statale teso a monitorare e minimizzare i fattori di rischio. L'analisi degli antecedenti eziologici dei disastri Eternit, Ilva ed Emergenza rifiuti rimanda, infatti, al 1966 (per il caso Eternit), al periodo tra il 1994 ed il 1995, per la privatizzazione dello stabilimento Ilva e l'avvio dell'emergenza rifiuti, per la Campania. Ai ritardi legislativi, si sono aggiunte, nel corso degli anni, le inefficienze degli organismi pubblici preposti al controllo sul territorio; in questi contesti, sono risultati carenti percorsi *ex ante* di monitoraggio, idoneo ed adeguato a controllare e verificare il rispetto di soglie e valori di sicurezza compatibili con il *Mindestrisiko*. Quando, invece, sono stati effettuati, come nel caso di Ilva, i risultati sono rimasti inattuati, attesa l'eccessiva complessità (c.d. gigantismo burocratico) della gestione amministrativa dei vari enti pubblici operanti sul territorio. A fronte delle carenze preventive ed organizzative della pubblica amministrazione, è intervenuta la magistratura penale, quale "controllore dei controllori", con i sequestri preventivi, prima della c.d. "cokeria Ilva" (decreto del G.i.p. di data 10.9.2001) e dell'intero reparto produttivo di Taranto poi (decreto del G.i.p. di data 25.7.2012), a cui l'esecutivo ha reagito con un coacervo di normative straordinarie motivate dalla necessità dell'urgenza, dirette a consolidare procedure emergenziali e a garantire una sostanziale immunità giudiziale per il Commissario straordinario dell'Ilva e dei soggetti da questo delegati per le attività attuative del piano previsto dall'AIA del 2014. L'assenza di un equilibrio tra esigenze politiche, gestione pubblica di un'attività industriale a rilevanza nazionale, da una parte, e le prerogative della giustizia penale a presidio della tutela dei diritti fondamentali è emersa nella sua massima evidenza in aperti conflitti di poteri e funzioni legislative e giudiziarie, culminate nel ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, da parte del potere giudiziario rispetto all'esecutivo: a distanza di pochi mesi, infatti, i poteri dello Stato sono intervenuti con provvedimenti di segno opposto. Al sequestro degli impianti ha fatto seguito il D.L. n. 2017/2012 in materia di "Misure urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli occupazione, negli stabilimenti di interesse strategico nazionale in fase di crisi", con cui si è conferita l'AIA allo stabilimento Ilva, che, secondo la magistratura penale, rappresenta un'azienda responsabile di un macrodisastro ambientale: situazione di per sé incompatibile con "il massimo rispetto della tutela ambientale, della salute e delle migliori tecniche possibili per seguirla", condizione necessaria per la prosecuzione dell'attività industriale che, allo stato di fatto, diviene, quindi, solo formale dato che il diritto al lavoro ed alla occupazione non potranno mai dirsi tutelati laddove sia compromessa l'incolumità personale del lavoratore; è evidente come il legislatore abbia dato la prevalenza all'interesse collettivo della produttività dell'impianto che alla tutela di un ambiente di lavoro sostenibile e salubre (bilanciamento così complesso e articolato che la stessa popolazione chiamata a rispondere ad un referendum locale al quesito sulla chiusura dello stabilimento Ilva, tra paure, incertezze e mancanza assoluta di una corretta e adeguata informazione, non ha espresso la propria convinzione, preferendo un esito favorevole al mantenimento dell'azienda, motivata dalla preoccupazione della perdita dell'unica fonte di reddito e di occupazione). Sul punto, F. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, 230 ss.; G. FORTI, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, ivi, 155 ss.; F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, III ed., Milano, 2003, 225 ss.

sibile trarre delle conclusioni univoche: come si è esposto in precedenza, la Corte europea individua il nucleo forte di tutela dell'individuo esposto da pericoli ambientali a livello preventivo, nella predisposizione di un quadro giuridico, legislativo ed amministrativo, secondo il modello della *corporate governance*, e con la previsione di un apposito procedimento di accertamento, monitoraggio *ex post* che conduca all'eliminazione delle conseguenze dannose e alla riparazione delle vittime: in tale quadro, il ricorso al diritto penale (in termini di obblighi di penalizzazione) sembra rivestire un ruolo marginale, imposto esclusivamente per le lesioni ambientali gravi da cui possa derivare il pericolo o l'offesa alla vita⁴⁷.

La prospettiva risarcitoria/riparatoria delineata dalla Corte di Strasburgo sembra essere la chiave di lettura della recente riforma ambientale, attuata con la legge n. 68/2015⁴⁸.

In linea, infatti, con le numerose sollecitazioni sovranazionali, la riforma legislativa dà, in primo luogo, una risposta (severa) alle esigenze di tutela espresse dalla vittima del reato ambientale, mantenendo centrale la pena detentiva (con massimi edittali che oscillano dai nove ai dieci anni di reclusione, in caso di lesione gravissima o morte quali conseguenze del delitto ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p., o, di quindi anni di reclusione nell'ipotesi di disastro ambientale da cui derivi (*ex lett. c*), co. 1 dell'art. 452-*bis* c.p.) un pericolo per l'incolumità pubblica), con un corredo di pene accessorie, ed effetti penali della condanna fortemente gravi e penetranti (basta pensare, inoltre, alla previsione di ipotesi circostanziate punite severamente, laddove i delitti ambientali siano esercitati in forma associata, le c.d. *ecomafie* (*ex art. 452-octies* c.p.), o con l'introduzione di un'apposita circostanza speciale (rispetto a quella di cui all'art. 61, co. 1 n. 2) rispetto a condotte reiterate e finalizzate alla commissione di ulteriori illeciti ambientali)⁴⁹.

Oltre che dalla componente punitiva, la tutela del bene giuridico ambiente e dell'incolumità pubblica risultano rafforzate soprattutto dalla predisposizione di ulteriori strumenti di natura risarcitoria e riparativa che obbligano l'autore di tali fattispecie ad una maggiore presa di coscienza e responsabilizzazione verso la collettività e l'ambiente, con l'imposizione di forme di collaborazione processuale, condotte riparatorie e di messa in sicurezza dei siti inquinati (a cui è correlato una sensibile diminuzione della pena *ex art. 452-decies* c.p., tramite l'istituto del ravvedimento operoso), alla confisca dei beni sottoposti a un vincolo di destinazione da parte della pubblica amministrazione per la bonifica dei luoghi interessati dal procedimento penale; obblighi di riparazione che vengono comminati, in ogni caso (anche a prescindere da un interessamento volontario prima dell'apertura del dibattimento e purché l'imputato o si sia adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga protratta ad ulteriori conseguenze ulteriori o abbia concretamente provveduto alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi), per effetto della sentenza di condanna, anche a seguito di patteggiamento delle parti (*ex art. 452-duodecies* c.p.).

La rilevanza, nel quadro della riforma, delle obbligazioni di contenuto riparativo trovano concretizzazione nella fattispecie di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., prevedendo un'ipotesi delittuosa nel caso di inosservanza dell'ordine del giudice (*ex art. 452-duodecies* c.p.).

La tutela della persona fisica esposta al pericolo di delitti ambientali (*ex artt. 452-ter, 452-quater, 452-quinquies* c.p.) si inserisce nel più ampio quadro processuale, che, in ragione delle ultime riforme (compresa la c.d. "riforma Orlando", licenziata in tempi recenti dalle Camere), vede notevolmente potenziato il ruolo della persona offesa nelle dinamiche dell'accertamento del fatto, sin dalle primissime battute dell'acquisizione della notizia di reato, in termini di avvisi ed informazioni e sull'esercizio delle sue facoltà e forme di tutela dal e nel processo (*ex artt. 90-bis* c.p.p. e ss.).

Ad una valutazione generale della riforma, sembrano emergere, quindi, due differenti componenti, da una parte, una dimensione fortemente punitiva, con previsioni di nuovi delitti, dall'altra, con l'introduzione di meccanismi risarcitori/riparatori che aprono la prospettiva del delitto (non più orientata unicamente sul reo) verso la collettività e sulle modalità di partecipazione del responsabile alla riparazione del bene ambiente con forme di collaborazioni processuali a impegni (concreti) di messa in sicurezza e ripristino dello stato dei luoghi compro-

⁴⁷ Vedi, *supra*, 12.

⁴⁸ In chiave monografica, G. DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017; R. FIMIANI, *La tutela dell'ambiente*, Milano, 2015; C. PARODI, *I nuovi delitti ambientali (l. 22 maggio 2015, n. 68)*, Milano, 2015; L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016; M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente: i profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2015.

⁴⁹ Per tutti, vedi, P. CORSO, *La normativa penale dell'ambiente nei suoi riflessi processuali penali*, in *Arch. pen.*, 2/2017, 2 ss.

messi dalle condotte inquinanti: se è vero che tale prospettiva si inserisce ragionevolmente in un più ampio quadro di riforma del sistema verso il potenziamento di forme di collaborazione dell'imputato sia verso la vittima sia verso la collettività, collocando tale dimensione in sede processuale (piuttosto che nelle fasi preliminari, antecedenti in procedimenti amministrativi di controllo, monitoraggio e prevenzione) si corre il rischio di appesantire le dinamiche del processo penale e di allungarne notevolmente le sue tempistiche (ad es., con la sospensione del processo *ex art. 452-duodecies c.p.*), snaturando la *ratio* di accertamento del fatto e della responsabilità dell'imputato propria del processo verso un momento processuale incentrato unicamente sulla quantificazione del danno e sulla modulazione tecnica di condotte riparatorie e risarcitorie (le cui tempistiche di esecuzione sono nella realtà lunghe e non facilmente prevedibili)⁵⁰.

4.

Conclusioni.

L'incidenza della giurisprudenza sovranazionale sugli ordinamenti nazionali ha notevolmente mutato i rapporti tra gli Stati membri e l'esercizio della discrezionalità legislativa, richiedendo sempre più un intervento positivo ed attivo del legislatore: la tutela della vittima non consiste più in un solo indennizzo monetario a ristoro dei danni subiti, esclusivamente a favore del singolo ricorrente, ma anche in misure generali, organizzative, legislative ed amministrative (vedi, tra tutte, la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*).

Anche in materia ambientale, nella specie in cui il bene giuridico da tutelare sia la vita, la Corte di Strasburgo è intervenuta, seppur timidamente (rispetto ad altre situazioni correlate al bene vita), a sancire espressamente una forma di tutela alle vittime danneggiate da esposizioni derivanti da attività industriali sia in situazioni in cui la conoscenza o conoscibilità scientifica risultava provata con sufficiente chiarezza sia nei casi in cui non sussistesse una forte pregnanza scientifica.

Ciò che infatti permane in capo allo Stato, anche in caso di mancata conoscenza scientifica circa i rischi da esposizioni da attività industriali, è un obbligo positivo di informazione e di inchiesta preventiva tale da consentire alle potenziali vittime di essere coscienti dei possibili rischi ambientali per la propria salute.

Trattasi di una specificazione degli obblighi positivi: come si può notare, la Corte non si espone mai ad affermare un obbligo di penalizzazione per danni ambientali, argomentando, piuttosto, sulla necessità della predisposizione di un modello di *corporate governance* che sia in grado di prevedere le modalità di accesso all'esercizio di attività pericolose, una apposita regolamentazione, con la distribuzione delle responsabilità e l'individuazione dei soggetti responsabili dei cicli produttivi, i tipi di controlli e di monitoraggio da parte delle pubbliche autorità e un costante flusso di comunicazione tra l'apparato pubblico e quello giudiziario, per l'accertamento solamente eventuale (e a lesione avvenuta) della responsabilità penale.

La Corte ricorre, invece, al diritto penale solamente in relazione all'accertamento e punizione di gravi lesioni ambientali che siano state in grado di incidere direttamente sul bene vita, come una forma di garanzia *ultima ratio*, ad es. *leading case Öneriyildiz c. Turchia*: più che un vero e proprio obbligo di incriminazione, in tali casi, il diritto penale viene richiamato all'interno di un quadro giuridico che deve, secondo la Corte, risultare il più efficace ed effettivo possibile, prevedendo, all'occorrenza, anche gli strumenti di tutela più adeguati a ristoro della vittima, rispetto ai rimedi risarcitori.

Su tale linea si colloca anche il ricorso, attualmente pendente dinnanzi alla Corte Edu, *Cordella e altri c. Italia*, di cui si attende l'esito.

La complessità del caso Ilva, la stratificazione normativa e amministrativa, le vicende giudiziarie, con i conflitti di potere annessi tra il potere legislativo e giudiziario, verranno sottoposte in tutta la loro evidenza alla Corte Edu, che, per la prima volta, si vede chiamata a giudicare nel merito della responsabilità dell'Italia per la gestione dello stabilimento Ilva e, non più, come nel caso *Smaltini*, con riguardo ad un singolo procedimento penale: il diritto penale, in

⁵⁰ Così P. CORSO, *La normativa penale dell'ambiente nei suoi riflessi processuali penali*, cit., 4, il quale evidenzia il rischio di un eccessivo rallentamento delle maglie processuali a favore dell'intervento di parti accessorie "che cercheranno il loro spazio accanto alle parti principali (p.m. e imputato), dalle questioni sulla loro costituzione e sulle opposizioni alla loro costituzione, dai tempi per consentire la chiamata dei convenuti rispetto alla domanda risarcitoria/restitutiva e dai tempi necessari per consentire la piena esplicazione del diritto di difesa di questi soggetti".

questo caso, rimane sullo sfondo, con un ruolo del tutto marginale.

Oggetto del giudizio finirà ad essere la politica ambientale dell'Italia e della gestione amministrativa di gravi disastri ambientali: se sotto il profilo penale, il legislatore è intervenuto con la legge n. 68/2015, con l'introduzione anche di ipotesi delittuose fortemente punitive, come, ad es., il disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* c.p., sotto il profilo politico (inteso come gestione pubblica di attività industriale a rilevanza industriale), sembrano emergere ancora numerose lacune e pesanti *deficit*, che, così come in ambito penitenziario e gestione delle carceri, potrebbero essere oggetto di una pronuncia della Corte, costringendo nuovamente lo Stato italiano a ricorrere ad interventi straordinari e d'urgenza, che mal si conciliano con una politica ambientale integrata ed ecosostenibile.