



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: Situazioni giuridiche soggettive - Vita private e familiare - Ambiente

Titolo: *La saga della "terra dei fuochi" continua (?). Forse, "l'ultima parola" nella sentenza Locascia c. Italia*

Autore: ALFREDO RIZZO*

Sentenza di riferimento: Corte eur.dir.uomo, sent. 19 ottobre 2023, *Locascia and others v. Italy*, appl. n. 35648/10

Parametro convenzionale: Art. 8 CEDU

Parole chiave: Tutela della vita privata e familiare; danni ambientali; assenza di interventi da parte delle autorità pubbliche; bilanciamento con le esigenze della società nel suo complesso; margine di apprezzamento

Abstract: *Con la recente sentenza Locascia et alteri c. Italia la Corte europea dei diritti dell'uomo aggiunge un ulteriore tassello alla giurisprudenza che si è interessata dei gravi episodi di inquinamento che si sono verificati negli ultimi decenni soprattutto nell'Italia meridionale. Rispetto ad altri casi precedenti, la Corte ha esaminato e accolto la tesi della violazione dell'art. 8 CEDU (vita privata e familiare) rilevando in tal caso non solo la situazione di degrado ambientale in sé considerata, ma anche la sostanziale assenza di interventi concreti da parte delle autorità locali al fine di contenere gli effetti delle emissioni nocive derivanti dalla mancata raccolta dei rifiuti urbani nelle aree interessate. Tali interventi, infatti, hanno costretto la cittadinanza e le persone a ridurre in modo consistente l'esercizio delle proprie libertà costituzionalmente e internazionalmente garantite. In una condizione di grave esposizione a pericolo per la salute, tali interventi rappresentano un ulteriore elemento che fa emergere la lesione del bene tutelato all'art. 8 CEDU. Alla luce di tali elementi, la Corte ha constatato l'impossibilità da parte sua di attingere al criterio secondo cui la compressione di una libertà tutelata dalla Convenzione può essere valutata alla luce delle esigenze della "società nel suo complesso", ciò che avrebbe potuto eventualmente consentirle di raggiungere una conclusione differente rispetto a quella contenuta nella sentenza in esame.*

Abstract: *With a recent ruling (Locascia and others v. Italy), the European Court of Human Rights adds a further piece to the jurisprudence that has dealt with the serious pollution episodes that have occurred in recent decades, especially in Southern Italy. Compared to other previous cases, the Court examined and accepted the theory of violation of the art. 8 ECHR (private and family life), noting in this case not only the environmental degradation considered in itself in this case, but also the substantial absence of concrete interventions by local authorities in order to contain the effects of harmful emissions resulting from failure to collect municipal waste in the affected areas. Some late interventions, in fact, enacted by local authorities have forced citizens and peoples to significantly reduce the exercise of the freedoms guaranteed to them constitutionally and internationally. In a condition of serious exposure of people to health risks, these interventions represent a further element that highlights the damage inflicted on the good protected by the art. 8 ECHR. In light of these elements, the Court held that it was not possible for it to make use of the*



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

criterion according to which one freedom protected by the Convention can be impaired to certain extent and, especially, in light of the needs of "society as a whole", which might possibly have enabled it to reach a conclusion other than that contained in the present ruling.

SOMMARIO: 1. Il contesto – 2. La ricevibilità del ricorso – 3. La violazione dell’art. 8 CEDU.

1. Il contesto. - La sentenza che si vuole qui commentare rientra nel contesto di questioni controverse e contenziosi che hanno coinvolto complessivamente negli ultimi venti/trent’anni l’Italia e i diversi governi che ne hanno assunto la conduzione politica a seconda delle diverse maggioranze risultanti dalle sfide elettorali succedutesi in questo stesso periodo.

Come noto, il *leading case* al riguardo è rappresentato dalla decisione emessa dalla stessa Corte di Strasburgo nel caso *Di Sarno e a. c. Italia*¹. Per un altro caso rientrante in un analogo contesto in diritto, ma inerente alla situazione delle industrie ILVA situate nella provincia di Taranto, rileva la sentenza emessa nel caso *Cordella e a. c. Italia*, con la quale la Corte di Strasburgo si è parimenti occupata della tutela della vita privata e familiare garantita dall’art. 8 CEDU, nel contesto di un contenzioso concernente la valutazione di danni ambientali derivanti da mala gestione del noto sito industriale².

Il contesto giuridico rilevante nella controversia *de qua* è rappresentato tanto dalle fonti di diritto interno e decisioni assunte sia a livello governativo centrale che a livello di governi regionali e locali, quanto dalle rilevanti fonti internazionalistiche e di diritto dell’Unione europea che in tale ambito materiale – inquinamento atmosferico – hanno forgiato gli sviluppi del diritto dell’ambiente contemporaneo. Ciò è confermato dalla Corte nel punto in cui riconosce espressamente che il quadro normativo attiene alla disciplina sullo smaltimento dei rifiuti ampiamente e costantemente violata – anche in termini di assenza di adeguati interventi per farla rispettare – in Campania nel periodo indicato: l’unica specificazione attiene al fatto che il caso oggetto della più recente pronuncia attiene a un’area (c.d. Area Vasta “Lo Uttaro”) afferente al comune di San Nicola La Strada, sempre in provincia di Caserta (mentre il caso “Di Sarno e a.” riguardava in particolare fenomeni analoghi avvenuti nel comune limitrofo di Somma Vesuviana).

¹ Sentenza 10 aprile 2012, ric. 30765/08.

² Sentenza 26 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 et 54264/15, su cui sia consentito richiamare il ns. commento *La Corte di Strasburgo decide il caso Ilva, ovvero: quando la negligenza dei governi mette a rischio la salute delle persone*, <https://diritti-cedu.unipg.it/>, con dottrina e giurisprudenza ivi richiamate.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

La Corte ricorda altresì le sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea grazie alle quali quest’ultima ha condannato l’Italia per mancata osservanza della rilevante disciplina di fonte comunitaria (oggi, appunto, dell’Unione) che rilevava anche nel citato caso *Di Sarno*. Può essere sufficiente ai nostri fini citare la più recente pronuncia del 2015³ con la quale la Corte del Lussemburgo ha accertato (c.d. “seconda condanna”) lo stato di permanente inadempimento dell’Italia ai sensi dell’art. 260 par. 2 Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), nei confronti di quanto imposto da una precedente pronuncia della stessa Corte di giustizia dell’Unione⁴ con la quale quest’ultima aveva condannato lo stesso Paese per la violazione, inter alia, degli obblighi di cui alla direttiva 2006/12 sullo smaltimento dei rifiuti⁵. Sul piano della ricostruzione fattuale rileva menzionare anche la situazione processuale descritta dalla stessa Corte europea nella sentenza in commento.

Per quanto riguarda il contenzioso in sede penale, la Corte di Strasburgo ricorda una decisione della Cassazione di rimessione della controversia al giudice di appello che aveva stabilito il decorrere dei termini di prescrizione confermando, tuttavia, i capi di imputazione a carico dell’amministratore del consorzio denominato ACSA CE 3, incaricato dall’amministrazione comunale delle attività di smaltimento rifiuti, e del commissario aggiunto (tale figura era stata ideata sin dalla prima crisi dei rifiuti nelle zone interessate, risalente al 1994) incaricato del conferimento dei rifiuti nella discarica situata nel distretto “Lo Uttaro”: secondo la Suprema Corte tale conferma non risultava adeguatamente motivata.

Sul piano amministrativistico, rilevano una serie di atti e decisioni, l’ultima delle quali risalente al 28 giugno 2019, data in cui il sindaco di Caserta ha vietato ai proprietari di pozzi situati nella contrada “Lo Uttaro” di

³ Nella causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478.

⁴ Nella causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:115.

⁵ Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, **GU L 114 del 27.4.2006, pagg. 9, non più in vigore, cfr. oggi** Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE) **GU L 312 del 22.11.2008, p. 3, a propria volta ulteriormente modificata, da ultimo, da** Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (Testo rilevante ai fini del SEE) **PE/11/2018/REV/2, GU L 150 del 14.6.2018, p. 109), cfr. versione consolidata della indicata direttiva del 2008**, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/2018-07-05> (cfr. per l’Italia D. Lgs. 23 dicembre 2022 n. 213, “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”, GU Serie Generale n.127, 1° giugno 2023).



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

utilizzare le acque sotterranee per il consumo umano, l'irrigazione, l'abbeveraggio del bestiame e l'uso industriale, e ha imposto il divieto di coltivazione nella zona. I pozzi situati in un raggio di 500 metri dall'area interessata, secondo tale atto, possono essere utilizzati solo dopo la convalida da parte delle autorità competenti dei risultati dei test volti ad accertare la sicurezza dell'acqua. Il 18 marzo 2019 Invitalia ha avviato una procedura di gara, tuttora in corso, per la messa in sicurezza delle acque sotterranee dell'Area Vasta “Lo Uttaro”.

Per quanto attiene alle azioni in sede civile, la Corte europea ricorda che nel 2007 il Tribunale civile di Napoli aveva già accolto un ricorso presentato in via d’urgenza (ai sensi dell’art. 700 del codice di procedura civile) da un consorzio di cittadini (Villaggio Saint Gobain) e ordinando tanto al vicecommissario all’epoca incaricato e al consorzio ACSA CE 3 di cessare le proprie attività presso l'impianto di smaltimento dei rifiuti. Il tribunale aveva poi constatato che le autorità non avevano messo in atto tutte le misure necessarie per garantire che il funzionamento della discarica non danneggiasse la salute pubblica. Secondo il Tribunale, la decisione di realizzare una nuova discarica nell’area “Lo Uttaro” era stata dettata dall’urgenza di trovare un sito per lo smaltimento dei rifiuti solidi in provincia di Caserta, anche a discapito della salute delle persone.

2. La ricevibilità del ricorso. - Alla luce del contesto fattuale e processuale sopra del tutto sommariamente ripercorso emergevano diverse questioni d’interesse specifico per la Corte europea alla luce delle rilevanti disposizioni della CEDU.

Vale la pena innanzitutto rimarcare che la Corte europea, ai fini dell’ammissibilità del ricorso presentato dalle parti contro lo Stato italiano, richiama il suo indirizzo secondo il quale rientra tra le proprie competenze quella di valutare lo status di “vittime” (o meno) dei soggetti ricorrenti, ciò che veniva preliminarmente contestato dal Governo italiano convenuto⁶. E in effetti, la Corte riconosce solo ad alcune

⁶ Rileva il carattere “autonomo” della nozione richiamata (“vittima”) nel sistema creato dalla CEDU, trattandosi di una nozione che viene di volta in volta individuata e interpretata dalla Corte europea e per la quale quindi non rilevano interpretazioni di rango nazionale, cfr. di recente una lettura estensiva di tale nozione nella sentenza *M.A. v. France* resa il 27 giugno del 2023, ric. n. 63664/19 (si veda al p. 42 della sentenza in cui si afferma che, traducendo dal francese,“(…) *le persone che sostengono che una legge pregiudica i loro diritti derivanti dalla Convenzione possono, in determinate circostanze, dichiararsi vittime di una violazione di tali diritti anche se la legge in questione non regola direttamente la loro condotta, a condizione che tale legge generi una situazione di cui subiscono direttamente gli effetti nel godimento di tali diritti*”, cfr. di recente L. ACCONCIAMESSA, *La “vittima” ai sensi dell’art. 34 CEDU, tra flessibilità e rischi di imprevedibilità. Il*



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

tra le persone costituenti la parte ricorrente lo status indicato di vittima avente come tale pieno titolo all’azione contro lo Stato ai fini di far valere una presunta violazione delle norme CEDU : ciò anche sulla scorta della considerazione secondo la quale il sistema di Strasburgo non ammette azioni collettive (c.d. *actio popularis*), dovendosi semmai accertare che la presunta violazione da parte di uno Stato membro della CEDU degli obblighi per esso derivanti dalle disposizioni della CEDU stessa – tanto attraverso comportamenti omissivi quanto attraverso comportamenti commissivi – incida in modo sufficientemente “diretto” sugli interessi di ciascun ricorrente/soggetto individualmente considerato, facente parte del gruppo che abbia proposto ricorso dinanzi alla Corte dei diritti dell’uomo. Tale accertamento rileva anche e specificamente per quanto attiene agli obblighi stabiliti dall’art. 8 CEDU in tema di protezione della vita privata e familiare, la cui eventuale violazione da parte di uno dei paesi membri della Convenzione può comunque essere lamentata singolarmente, appunto, da qualunque individuo contro uno degli Stati indicati. In caso di omissioni/azioni di uno di tali Stati per quanto riguarda in particolare la tutela dell’ambiente emerge una violazione della suddetta disposizione quando tale omissione/azione implichi una lesione dei beni che l’art. 8 CEDU stesso mira a proteggere: in tal senso, tuttavia, la lesione non deve essere generica o presunta, ma deve bensì inerire in modo sufficientemente “diretto” (come segnalato) ad uno dei beni essenziali – vita privata e familiare – protetti dalla norma indicata⁷.

Sulla scorta delle preliminari considerazioni indicate – attinenti in modo pressoché congiunto tanto alla ammissibilità di ricorsi presentati *uti singuli* quanto alla riconducibilità delle singole violazioni in campo ambientale a una violazione di beni spettanti a ciascun individuo quali la vita privata e familiare, come protetta dall’art. 8 CEDU – la Corte riconosce quindi che solo alcune tra le persone che avevano presentato ricorso contro lo Stato italiano potessero nel caso di specie assumere la veste di ricorrenti (in quanto

contrasto tra le recenti decisioni M.A. e altri c. Francia e A.M. e altri c. Polonia, in SIDI Blog <http://www.sidiblog.org/2023/10/05/la-vittima-ai-sensi-dellart-34-cedu-tra-flessibilita-e-rischi-di-imprevedibilita-il-contrasto-tra-le-recenti-decisioni-m-a-e-altri-c-francia-e-a-m-e-altri-c-polonia/>).

⁷ Si veda però di recente L. ACCONCIAMESSA, *La “vittima” ai sensi dell’art. 34 CEDU, tra flessibilità e rischi di imprevedibilità. Il contrasto tra le recenti decisioni M.A. e altri c. Francia ... cit. supra*, nel punto in cui l’A. ricorda la distinzione tra vittime dirette e indirette dei comportamenti (omissivi o commissivi) dello Stato. Tale A. ricorda correttamente che in tale ultimo caso la Corte ha sottolineato che i criteri intorno all’applicazione dei limiti alla legittimazione attiva per la presentazione dei ricorsi dinanzi ad essa devono essere interpretati con una certa elasticità. Si veda in particolare al p. 39 della sentenza più recente *M.A. c. Francia*, in cui la Corte ricorda quanto segue: “*le caractère ‘direct’ des effets de la législation litigieuse sur la situation de la catégorie de personnes à laquelle appartient un requérant doit s’apprécier avec une certaine souplesse*” (grassetto nostro).



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

“vittime” ai termini della CEDU, cfr. articoli 34 e 35).

Oltre alla natura giuridica dei ricorrenti in quanto effettive “vittime” dei comportamenti delle autorità pubbliche italiane presuntivamente lesivi e contrari alla CEDU, la Corte di Strasburgo valuta anche se fossero state realmente esaurite tutte le vie di ricorso a livello nazionale in virtù del principio del previo esaurimento dei ricorsi interni ai fini dell’emersione della propria competenza giurisdizionale. Abbiamo sopra elencato brevemente quali vie d’azione siano state intraprese a livello nazionale, rilevando che si è trattato di azioni intentate nelle sedi penale, civile e amministrativa. Ora, la Corte riprende osservazioni svolte anche nella pronuncia *Di Sarno* per rilevare semplicemente che il governo convenuto nel corso del procedimento dinanzi ad essa non ha fornito alcuna dimostrazione che alle parti ricorrenti fossero stati resi accessibili dei rimedi realmente “effettivi”, pur considerate le diverse sedi contenziose. Per quanto attiene, in particolare, ai ricorsi in sede amministrativistica, la Corte rileva come il Governo convenuto non sia riuscito a dimostrare il carattere effettivo dei ricorsi stessi in termini di ripristino delle posizioni individuali lese a causa dei danni all’ambiente (letti alla luce dell’art. 8 della CEDU stessa) conseguenti al comportamento di tipo prevalentemente omissivo delle autorità locali. Per quanto attiene al rimedio d’urgenza di cui al citato art. 700 del Codice di procedura civile italiano, la stessa Corte osserva come un rimedio del genere non abbia materialmente evitato la continua espansione delle emissioni nocive nel sottosuolo a causa della presenza dei rifiuti non sottoposti a raccolta e smaltimento.

In buona sintesi, sia sotto il profilo dei rimedi di natura civilistica sia sotto il profilo dei rimedi in sede amministrativistica, il caso di specie ha dimostrato la carenza del carattere effettivo della tutela offerta a livello nazionale attraverso tali rimedi: ciò che lascia emergere come, in un caso simile, anche l’esigenza del previo esaurimento di tali rimedi possa essere ritenuto superato a causa del carattere inefficace degli stessi ai fini della tutela imposta dalla fonte di rango internazionalistico di cui all’art. 8 CEDU ⁸.

⁸ La stessa Corte europea nella pronuncia in esame cita (cfr. par. 106) alcuni passaggi (da 65-68), della propria sentenza *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 September 1996, *Reports* 1996-IV: “*The Court recalls that the rule of exhaustion of domestic remedies (...) obliges those seeking to bring their case against the State before an international judicial or arbitral organ to use first the remedies provided by the national legal system. Consequently, States are dispensed from answering before an international body for their acts before they have had an opportunity to put matters right through their own legal system. The rule is based on the assumption, reflected in Article 13 of the Convention – with which it has close affinity –, that there is an effective remedy available in respect of the alleged breach in the domestic system whether or not the provisions of the Convention are incorporated in national law. (...) 66. (...) normal recourse should be had by an applicant to remedies which are available and sufficient to afford redress in respect of*



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

3. La violazione dell’art. 8 CEDU. - Per quanto riguarda la violazione dell’art.8 CEDU, e quindi sul merito delle questioni poste alla cognizione della Corte, quest’ultima ha buon gioco nel ripercorrere la propria rilevante giurisprudenza⁹, che ha stabilito in modo piuttosto assertivo che l’art. 8 CEDU implica per gli Stati membri della Convenzione l’obbligo di adottare misure adeguate alle “specificità dell’attività” che rileva per valutarne l’eventuale pericolosità: si tratta di un obbligo che emerge di volta in volta all’attenzione della Corte (trattandosi nel caso di specie della raccolta e smaltimento di rifiuti) in particolare per quanto riguarda la necessità di comunicare i rischi per la salute dei cittadini derivanti da anche solo eventuali (in virtù del principio precauzionale) danni ambientali. Rileva in tal caso anche quanto previsto a livello internazionalistico rispetto all’obbligo informativo dei rischi ambientali che possono incombere sui cittadini come stabilito dalla Convenzione di Aarhus, appositamente menzionata nella pronuncia in commento¹⁰. E, d’altro canto, la particolare responsabilità ricadente sulle autorità afferenti allo Stato italiano (pur nel rispetto del principio di c.d. “correzione in via prioritaria alla fonte” dei danni ambientali,

the breaches alleged. The existence of the remedies in question must be sufficiently certain not only in theory but in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness. (...). 67. However, there is, (...) no obligation to have recourse to remedies which are inadequate or ineffective. In addition, according to the "generally recognized rules of international law" there may be special circumstances which absolve the applicant from the obligation to exhaust the domestic remedies at his disposal (...) The rule is also inapplicable where an administrative practice consisting of a repetition of acts incompatible with the Convention and official tolerance by the State authorities has been shown to exist and is of such a nature as to make proceedings futile or ineffective (...)". Sull’art. 26 CEDU, corrispondente all’attuale art. 35 CEDU, cfr. la nota della Commissione europea dei diritti dell’uomo, Dipartimento dei diritti umani, “Concerning Article 26 of the Convention”, doc. DH (55) 11 del 5 settembre 1955. In tema *ex multis* M. CASTELLANETA (a cura di), *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell’uomo: diritti azionabili e modalità di presentazione*, Bari, 2018, in part. pp. 16 ss. e C. MASCIOTTA, *Il ricorso “diretto” a Strasburgo in deroga al principio del previo esaurimento, ex art. 35 CEDU: un possibile “cortocircuito” tra sistema costituzionale e convenzionale di tutela?*, Osservatorio sulle fonti, n. 1/2018, <http://www.osservatoriosullefonti.it>, G. RAIMONDI, *La Corte e la stagione dei protocolli con le corti supreme*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, Gli speciali di Questione giustizia, 2019, pp. 107-111, particolarmente in riferimento al criterio di sussidiarietà su cui si basa la giurisdizione della Corte europea.

⁹ Sia consentito al riguardo richiamare A. RIZZO, “*The quest of an ecocide under EU Law. The international context and prospects under current EU treaties and law*”, <https://diritti-cedu.unipg.it/>.

¹⁰ United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, made in Aarhus, Denmark, 25 June 1998. Alla Convenzione ha aderito l’Unione europea recependone con ampliamenti gli obblighi e i contenuti tramite il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale **GU L 264 del 25.9.2006, pagg. 13.**



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

inerente all’imputazione agli enti territoriali dello Stato di attivare le misure di smaltimento dei rifiuti solidi urbani)¹¹ nel non avere osservato un dovere informativo della collettività nel caso di specie emerge, secondo la Corte, dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, così come già menzionata nel precedente *Di Sarno*. In particolare, in questa pronuncia (cfr. par. 56) il giudice di Strasburgo ha fatto riferimento alla situazione di “deficit strutturale” nell’attività di smaltimento di rifiuti nelle zone rilevanti, senza che neppure un’attività di cooperazione interregionale per fare fronte all’emergenza stessa potesse rimediare a tale denunciato “deficit”, che appunto si era così rivelato essere “strutturale” e non sporadico¹².

Oltre all’inosservanza del dovere di informazione, nel caso esaminato rileva, secondo la Corte di Strasburgo, un livello di danno riconducibile alla tutela prevista dall’art. 8 CEDU, che come tale può riguardare non solo l’emersione di un rischio serio per la salute delle persone, ma anche la “sola” compromissione della vita privata degli individui stessi, come dimostrato dalla necessità che le autorità locali ricorrano anche a misure di chiusura di esercizi pubblici e scuole per ridurre i rischi derivanti

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia dell’Unione del 9 luglio 1992, *Commissione c. Regno del Belgio* (c.d. *Wallon waste*) causa C-2/90, Racc. I-4431, cfr. p. 34 ai sensi del quale “(...) il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all’ambiente, principio stabilito per l’azione della Comunità in materia ambientale all’art. 130 R, n. 2, del Trattato [CEE] – articolo inserito nella versione di tale trattato come modificato dall’Atto unico europeo, GU L 169 del 29.6.1987 p. 11, cfr. art. 25, v. oggi artt. 191-192 TFUE, n.d.a. – implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l’accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare”. Sul principio precauzionale, cfr. Corte di giustizia dell’Unione del 22 dicembre 2010, C-77/09, ECLI:EU:C:2010:803, ai sensi della quale “Qualora risulti impossibile determinare con certezza l’esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell’ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l’adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive” (p. 76). In tema cfr. *ex multis* (anche per la dottrina ivi richiamata), A. RIZZO, *Human-security and its Multi-faceted Meaning under European Union Law. An Attempt for an Intersectoral Legal Approach*, in *Peace Human Rights and Governance*, n. 7, June 2023, in part. a p. 97 e dello stesso a., *L’affermazione di una politica ambientale dell’Unione europea. Dall’Atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, in F. AMABILI, R. GIUFFRIDA (a cura di), *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, in part. pp. 31 ss.

¹² Rileva al riguardo la pronuncia della Corte del Lussemburgo del 4 maggio 2010, causa C- 297/08, *Commissione c. Italia*, cit. *supra*, cfr. in part. p. 75, dove si legge come segue: “Benché l’art. 5 della direttiva 2006/12 consenta una cooperazione interregionale nella gestione e smaltimento dei rifiuti, e persino una cooperazione tra Stati membri, cionondimeno, nel caso di specie, anche con l’assistenza di altre regioni italiane e delle autorità tedesche, non è stato possibile rimediare al deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella regione Campania. Ciò è attestato dai quantitativi ingenti di rifiuti ammassati per le strade di questa regione”.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

dall’esposizione della popolazione locale alle emissioni tossiche dei rifiuti solidi lasciati deperire nelle pubbliche vie.

Tornando poi al livello più elevato di rischio per la stessa salute delle persone, la pronuncia in esame attiene specificamente all’aspetto relativo alle azioni concrete intraprese dalle autorità pubbliche per ridurre i relativi rischi derivanti dall’abbandono dei rifiuti nelle strade comunali. Una serie di documenti e fatti riportati nella sentenza dimostrano la sostanziale inadeguatezza delle misure intraprese dalle autorità pubbliche locali e nazionali per fare concretamente fronte alla crisi ambientale e sanitaria generata nel caso di specie. Da tale dato la Corte fa derivare che tale crisi ha di fatto esposto a rischio la salute delle persone, pur tenuto conto dell’impossibilità di valutare l’esatto livello di rischio. Da questo punto di vista la pronuncia presenta un sicuro rilievo e interesse. Pur tenendo conto del fatto che nel caso in oggetto ci si occupa essenzialmente della lesione del bene di cui all’art. 8 CEDU – e non di quello protetto dall’art. 2 CEDU stessa, concernente la tutela della vita delle persone –, la Corte sembra volere comunque affermare una certa elasticità in termini specificamente di onere probatorio delle parti ai fini della dimostrazione dei comportamenti lesivi e del danno subito. D’altro canto, la particolare gravità delle circostanze riscontrate (compresa l’assenza di misure adeguate adottate dallo Stato per ridurre il livello dei danni per le persone), alla luce della documentazione fornita, ha fatto concludere alla stessa Corte che nel caso di specie è “completamente saltato” (“was upset” cfr. al p. 150) quell’equilibrio che, particolarmente per i casi di violazioni di diritti “disponibili” come quelli di cui all’art. 8 CEDU, va ricercato tra il bene da tutelare nel caso concreto e l’interesse della “società nel suo complesso”.

Per i casi di violazioni di beni come quello protetto dall’art. 8 CEDU (vita privata e familiare), e come richiesto dallo stesso secondo paragrafo di tale norma, si tratta di valutare se il sacrificio richiesto in termini di compressione del bene stesso sia adeguato e motivato dalla necessità, per le autorità pubbliche, di perseguire altre finalità ricomprese nella tutela dell’interesse generale. Rileva a tale riguardo anche la teoria nota del c.d. “margine di apprezzamento” che viene riservato agli Stati membri della Convenzione proprio con riguardo ad alcune categorie di libertà che possono trovare un loro limite esattamente nella necessità per lo Stato di perseguire altri beni pubblici¹³. Ebbene, come accennato, tale equilibrio – che può implicare

¹³ Si veda al riguardo, e *ex multis*, la sentenza del 16 luglio 2014, *Hämäläinen v. Finland*, appl. no. [37359/09](#), in part. pp. 65 ss. e *ex multis* G. REPETTO, *Alle origini del margine d’apprezzamento, tra self-restraint e*



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

eventuali compressioni delle libertà individuali "non essenziali" (distinte da quelle indicate, ad es., al Capo I della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato alla "Dignità"¹⁴) – per la Corte risulta assente nel caso del sito "Lo Uttaro", alla luce del permanere della situazione di continuata esposizione della popolazione a rischi per la propria salute conseguenti ai danni ambientali rilevati, e alla luce della compressione delle libertà delle persone dovuta alle stesse iniziative intraprese dalle autorità pubbliche per limitare gli effetti di quegli stessi danni.

* Ricercatore presso l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle politiche pubbliche, cultore di diritto dell'Unione europea nell'Università Unitelma-Sapienza di Roma, già avvocato del Foro di Roma.

(23.11.2023)

inquadramento del pluralismo: in caso Handyside, <https://diritti-cedu.unipg.it/CEDUhtml/>.

¹⁴ Tale Capo della Carta dei diritti dell'Unione è ispirato chiaramente alla Carta delle Nazioni Unite del 1945 che già riaffermava nel suo Preambolo l'espresso ossequio nei confronti dei "diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana". La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 nel suo Preambolo ha poi rafforzato quanto indicato nella Carta ONU, stabilendo quanto segue: "Considerando che il riconoscimento della dignità intrinseca e dei diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana è il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo". In tal senso, il concetto in questione ("Dignità") pur mantenendo una sua rilevanza autonoma anche giuridicamente, supporta l'insieme di diritti e valori inalienabili che attengono alla persona umana e cui qualsiasi soggetto della comunità internazionale deve rendere adeguato ossequio.