

# ENVIRONMENTAL PROTECTION, *"WASTE EMERGENCY"*, AND HUMAN RIGHTS



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI SALERNO



Co-funded by  
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



# CHE COS'È L'AMBIENTE?

# LA GRADUALE EVOLUZIONE DELLA PROTEZIONE AMBIENTALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Gli Stati hanno riconosciuto l'esigenza di dare risposte ai problemi ecologici soltanto a partire dalla seconda metà del secolo scorso, periodo in cui si inquadra una concreta evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente attraverso l'affermazione di un approccio globale nei confronti di un tema riguardante l'intera comunità internazionale.

L'elaborazione dei principi cardine in tale materia è avvenuta a cavallo delle due fondamentali conferenze mondiali sull'ambiente delle Nazioni Unite: la Conferenza sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma nel 1972 e la Conferenza su ambiente e sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. In tal contesto la protezione dell'ambiente è caratterizzata dalla conclusione di trattati di carattere settoriale, in seguito si avrà una seconda fase, che ha le sue radici nella Conferenza di Rio De Janeiro su ambiente e sviluppo del 1992 in cui si inaugura un periodo di convenzioni a vocazione universale.

# UNO SGUARDO AL NOSTRO PAESE, LA TUTELA DELL'AMBIENTE IN ITALIA: UN CAMMINO A TAPPE

## 1. Assenza di riferimento diretto in Costituzione.

2. Con le sentenze 28 maggio 1987, n. 210, e 30 dicembre 1987, n. 641, la Corte costituzionale sancì la definitiva emancipazione dell'ambiente rispetto agli altri diritti quale bene giuridico autonomo e interesse pubblico di valore costituzionale, un "bene immateriale unitario" che trae il proprio riconoscimento direttamente nel testo costituzionale al di là dei frammentari e settoriali riconoscimenti normativi.

## 3. Riforma Costituzionale del 2022:

**Il testo dell'art. 9 della Costituzione, a seguito della riforma costituzionale che vi introduce un nuovo comma, è il seguente:** *«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. **Tutela l'ambiente**, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».* Il testo dell'articolo 41, a seguito delle modifiche apportate dalla riforma costituzionale approvata, così recita: *«L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, **all'ambiente**, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e **ambientali**».*

## IL PERCORSO EVOLUTIVO DELLA CEDU IN MATERIA AMBIENTALE

Il sistema di tutela della Convenzione, nato negli anni Cinquanta, non prefigurava nel suo catalogo di diritti la necessità di predisporre un sistema volto alla tutela ambientale. A questo proposito, si è parlato di “**svolta verde**” della Corte EDU, grazie alla quale i giudici di Strasburgo, seguendo un canone ermeneutico definito “necessariamente evolutivo”, hanno condotto ad un diverso approccio dell’interpretazione normativa convenzionale. In particolare, il rapporto tra ambiente e tutela dei diritti umani è stato portato avanti dalla Corte di Strasburgo principalmente tramite il meccanismo di protezione *par ricochet*, legando la tutela ambientale **al rispetto del domicilio, della vita privata e familiare, nonché in alcuni casi, del diritto alla vita tutelato dall’art. 2 CEDU.**

La protezione *par ricochet*, ovvero di riflesso, è una modalità di tutela che ha permesso alla Corte di Strasburgo di **estendere la protezione di determinati diritti già garantiti dalla CEDU ad altri non espressamente previsti** come nel caso del diritto ad un ambiente salubre che, pur non presentando una concreta dimensione Convenzionale è stato ricompreso nella disciplina di cui all’art. 8 CEDU e, in alcuni casi, all’art. 2 CEDU.

**L’ambiente è oggetto mediato di salvaguardia**

# I LANDMARK CASES DELLA CORTE EUROPEA COME LIVING INSTRUMENT

Nel solco del percorso innovativo della Corte è stato possibile plasmare un vero e proprio catalogo di diritti connessi all'ambiente, attraverso dei *landmark cases* che hanno condotto ad un evidente avanzamento dell'attività ermeneutica in chiave evolutiva.

## IL CASO LOPEZ OSTRA C. SPAGNA

Il vero punto di partenza si registra nel 1994 quando si apre la strada alla nuova sensibilità del sistema convenzionale in materia di tutela indiretta dell'ambiente tramite il perimetro applicativo dell'art. 8 CEDU. Nel 1994 infatti si registra la principale controversia in materia di “tutela ambientale indiretta” attraverso la Convenzione, ovvero il caso *Lopez Ostra c. Spagna*, la vittima, che viveva nei pressi di un impianto per il trattamento degli scarti da concerie, lamentava che le esalazioni di gas e degli odori provenienti dal suddetto impianto avessero causato gravi problemi di salute alla sua famiglia. In tal caso la Corte sottolineò, per la prima volta, nel punto centrale della decisione, che **“un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute”**. Dunque, i giudici di Strasburgo statuirono come fosse necessaria la compromissione della propria vita privata e familiare senza alcun tipo di danno diretto alla salute in quanto tale, affermando anche l'esigenza di una forma di protezione da parte dello Stato sia negativa che positiva;

# I LANDMARK CASES DELLA CORTE EUROPEA COME LIVING INSTRUMENT: FOCUS SULLE VIOLAZIONI DELL'ITALIA

## IL CASO GUERRA C. ITALIA

La Corte nota in primo luogo che le ricorrenti risiedono tutte a Manfredonia, a circa un chilometro dallo stabilimento in questione che, a causa della produzione di fertilizzanti e di caprolattame, è stato classificato ad alto rischio nel 1988, in virtù dei criteri stabiliti dal D.P.R. 175/88.

Durante il suo ciclo produttivo lo stabilimento ha liberato grandi quantità di gas infiammabile, oltre ad altre sostanze nocive, tra le quali l'anidride d'arsenico, nel 1976 si verificò il ricovero in ospedale di 150 persone, a seguito di una intossicazione acuta da arsenico.

Inoltre, nel suo rapporto dell'8 dicembre 1988, la commissione tecnica nominata dal comune di Manfredonia affermava in particolare che, a causa della localizzazione dello stabilimento, le emissioni di sostanze nell'atmosfera erano spesso canalizzate verso la città.

L'incidenza diretta di tali emissioni nocive sul diritto delle ricorrenti al rispetto della propria vita privata e familiare porta a concludere per l'applicabilità dell'articolo 8.

**Effetto diretto delle emissioni nocive sul diritto dei ricorrenti al rispetto della propria vita privata e familiare: ciò conduce ad affermare l'applicabilità dell'articolo 8.**

**I ricorrenti lamentano non un'azione, ma un'omissione dello Stato – l'art. 8 ha essenzialmente ad oggetto la tutela dell'individuo contro le ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri – non si limita ad imporre allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a questo impegno meramente negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata o familiare.**

# I LANDMARK CASES DELLA CORTE EUROPEA COME LIVING INSTRUMENT

## IL CASO CORDELLA E ALTRI C. ITALIA

Con la sentenza Cordella e altri c. Italia la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul caso dell'Ilva di Taranto, acclarando la violazione del diritto alla vita privata (art. 8 Cedu) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 Cedu) di oltre centosessanta persone abitanti nelle aree limitrofe agli stabilimenti della nota acciaieria.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto all'unanimità che le autorità italiane non abbiano raggiunto un punto di equilibrio tra l'interesse della società nel suo complesso e l'interesse dei singoli ad una qualità di vita che non poteva essere pregiudicata dall'attività industriale in svolgimento nell'area.

**Bilanciamento di interessi: interesse pubblico – interesse privato.**



# EMERGENZA RIFIUTI E TUTELA DELL'AMBIENTE NEL SISTEMA CEDU: IL LEADING CASE DI SARNO E ALTRI C. ITALIA

La Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Di Sarno e altri c. Italia*, sentenza del 10 gennaio 2012 si è occupata per la prima volta dell'emergenza rifiuti che ha interessato in maniera acuta la regione Campania dagli anni Novanta del secolo scorso.

la Corte, “nonostante il margine di discrezionalità riconosciuto allo Stato convenuto, affermò che l'incapacità protratta delle autorità italiane ad assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, proprio in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale”

## **Che cos'è la *waste emergency*?**

La crisi in Campania esordisce nei primi anni Novanta, in particolare, dall'11 febbraio 1994 al 31 dicembre 2009, veniva dichiarato, lo stato di emergenza al fine di contrastare la preoccupante situazione relativa al mancato smaltimento dei rifiuti solidi urbani. In ogni caso, una vera e propria crisi gestionale, all'interno di un contesto di “deficit strutturale”, continuava a persistere negli anni.

# IL RECENTE APPRODO GIURISPRUDENZIALE IN RELAZIONE ALLA TUTELA AMBIENTALE E LA GESTIONE DEI RIFIUTI: IL CASO LOCASCIA E ALTR C. ITALIA

Oggetto di doglianza da parte dei diciannove ricorrenti “sono la cattiva gestione da parte delle autorità dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania” nonché “la mancata adozione di misure di protezione per ridurre o eliminare gli effetti dell'inquinamento proveniente da una discarica situata tra i comuni di Caserta e San Nicola La Strada. In ogni caso, una vera e propria crisi gestionale, all'interno del menzionato contesto di “deficit strutturale”, continuava a persistere negli anni senza un concreto miglioramento delle condizioni ambientali, comportando addirittura la sospensione, per lunghi periodi di tempo, dei servizi di raccolta dei rifiuti a Caserta e San Nicola La Strada. Tale sospensione ha condotto al conseguente abnorme accumulo di rifiuti lungo le strade pubbliche e la necessaria chiusura temporanea da parte delle autorità locali di asili, scuole, università e mercati nei due comuni.

**Accertata violazione dell'art. 8 della CEDU**

**I giudici di Strasburgo ritenevano, richiamando il filone giurisprudenziale consolidato in materia, affermavano che tale grave situazione di inquinamento ambientale in relazione alla gestione dei rifiuti fosse riferibile al deterioramento della vita privata e familiare delle persone e non anche al pericolo diretto per la salute degli stessi.**

## IL MERITO DEL CASO LOCASCIA E ALTRI C. ITALIA

L'emergenza di Lo Uttaro nel caso *Locascia e altri c. Italia* nell'acclarare la violazione dell'art. 8 della CEDU ricalca pedissequamente gli stessi principi della decisione riguardante l'analogo caso di *Sarno c. Italia* che, dodici anni prima, aveva acceso il faro sulla tutela dei diritti umani in Campania. Proprio nel merito delle questioni poste alla cognizione della Corte, quest'ultima ha ribadito, in modo piuttosto netto, che l'art. 8 CEDU implica per gli Stati membri della Convenzione l'obbligo di adottare misure idonee a controllare le attività a rischio al fine di delimitarne la pericolosità per i cittadini. In tal senso, secondo quanto affermato dalla sentenza l'articolo 8 non si limita ad imporre allo Stato di astenersi da ingerenze nella sfera del singolo, a questo impegno meramente negativo, si aggiunge un *positive duty* inerente ad un rispetto effettivo della vita privata o familiare.

**In particolare, i giudici di Strasburgo hanno fatto riferimento alla situazione relativa alle “emissioni incontrollate” nell'attività di smaltimento di rifiuti che in assenza di una struttura adeguata hanno condotto ad una enorme ed indefinito accumulo di sostanze tossiche direttamente nell'atmosfera.**

**Nel caso in esame rilevava, secondo la Corte di Strasburgo, una tipologia di danno rientrante nel perimetro applicativo dall'art. 8 CEDU e consistente in una reale e concreta compromissione qualitativa della vita privata degli individui stessi a prescindere dai possibili danni diretti alla salute.**

# TUTELA DELL'AMBIENTE COME VIOLAZIONE DEL DIRITTO ALLA VITA, ARTICOLO 2 CEDU

## CASO ONERYLDIZ C. TURCHIA

Con riguardo al caso *Oneryldiz c. Turchia*, la Corte ha accertato la violazione sostanziale dell'art. 2 CEDU poiché lo Stato, pur consapevole di un pericolo immediato e reale, non aveva utilizzato gli strumenti precauzionali necessari al fine di impedire la perdita di molte vite umane. Nella sentenza la Corte “ritiene all'unanimità che vi sia stata una violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale, a causa della mancanza di misure adeguate a prevenire la morte accidentale di nove dei parenti stretti del ricorrente.”

## CASO BRINCAT C. MALTA

Nel caso *Brincat e altri c. Malta*, riguardante un lavoratore esposto ad amianto e deceduto per una grave forma tumorale, la Corte, ha ritenuto sussistente il nesso causale attraverso l'esclusione dei possibili decorsi causali alternativi in relazione allo sviluppo della patologia. In tal senso la causalità individuale è stata provata nonostante fosse stabilita soltanto l'esposizione alla sostanza nociva per la salute.

# ASSENZA DI VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 CEDU NEL CASO DELL'EMERGENZA RIFIUTI: QUALI RAGIONI E PROSPETTIVE

Difficoltà nel provare la lesione del bene della vita nel caso in cui sia apprezzabile un *“danno da esposizione ad una determinata sostanza tossica, individuando un pericolo per la vita sulla base dei risultati relativi agli studi epidemiologici in relazione alla popolazione suscettibile”* come nel caso dell'inquinamento da rifiuti o da qualsiasi sostanza tossica.

È evidente che l'art.8 della Convenzione consente di poter tutelare i ricorrenti anche nei casi in cui non è intrinsecamente possibile provare il menzionato diretto pericolo per la salute, come nel caso di inquinamento di entità non ben definita, tale perimetro di tutela è però sempre subordinato al dosaggio applicativo tra interesse pubblico e privato. *Ed invero, nel caso del diritto alla vita, lo Stato non potrebbe operare alcun bilanciamento*, attesa l'assoluta inidoneità di comparazione del bene oggetto di tutela.

## NECESSARIA PROVA DEL NESSO CAUSALE, PIU' COMPLESSA NEL DANNO DA ESPOSIZIONE – POSSIBILE ORIGINE MULTIFATTORIALE DEL DANNO

È possibile dunque constatare la violazione dell'articolo 2 in caso di compromissione dell'integrità di un individuo in seguito al contatto con fattori di rischio diretti e concreti, dimostrabili chiaramente *alla luce di un nesso di causalità che non pone l'interprete in stato di incertezza, ovvero nel caso di esposizione a sostanze tossiche, dall'esclusione certa di possibili eventi causali alternativi.*

# ASSENZA DI VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 CEDU NEL CASO DELL'EMERGENZA RIFIUTI: QUALI RAGIONI E PROSPETTIVE

La questione è nel solco della cruciale dicotomia: **evento intermedio/esposizione.**

Nel primo caso, c'è possibilità di trovare un nesso, nel caso dell'esposizione non è così perché vi è solo la prova epidemiologica e non quella individuale. Le patologie soprattutto di tipo oncologico che non si prestano ad analisi individualizzanti in ragione della loro possibile origine multifattoriale, fondano il loro dato probatorio *“nella disponibilità di studi epidemiologici dai quali emerge l'esistenza di una sicura relazione di tipo causale tra l'esposizione ad una sostanza e l'aumento di incidenza di determinate patologie nella popolazione degli esposti”*

*Tutela tramite l'art. 8 CEDU meno gravosa in termini di onere probatorio rispetto all'art. 2 CEDU*

# ASSENZA DI VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 CEDU NEL CASO DELL'EMERGENZA RIFIUTI: QUALI RAGIONI E PROSPETTIVE

## *I poteri istruttori della Corte*

In concreto è senza dubbio possibile che nel prossimo futuro la Corte possa adoperare in maniera maggiormente incisiva i poteri istruttori di cui dispone in relazione ai casi di inquinamento ambientale, attesa la discrezionalità assoluta nella determinazione della tipologia di prove e dei mezzi per assumerle. Sarebbe necessario, in tal senso, approfondire con accertamenti scientifici mirati la situazione di fatto posta alla base della doglianza, ben oltre il semplice richiamo alla giurisprudenza consolidata, e partendo da ciò intraprendere una strada diversa in grado di verificare se effettivamente sia la vita stessa dei ricorrenti ad essere in pericolo, intesa ai sensi dell'art. 2 della Convenzione.

## *Il riconoscimento della tutela ambientale tramite un Protocollo addizionale alla Cedu*

Su di un'altra parallela, ma altresì importante direzione, un riconoscimento convenzionale del diritto dell'ambiente attraverso un protocollo alla CEDU, con un superamento della prospettiva *par ricochet* a cui si è fatto riferimento potrebbe essere uno strumento concreto per un avanzamento della tutela e una sempre maggior attenzione ai casi drammatici che ad oggi non hanno condotto ad un avanzamento interpretativo in chiave innovativa.

Tale auspicabile protocollo consentirebbe il certo superamento della questione del rapporto tra norme Convenzionali che tutelano l'ambiente in via indiretta, prefigurando innovative pronunce basate su di un diritto dell'ambiente in quanto tale e non assimilato ad altri diritti già esistenti nel catalogo.