

# Giurisprudenza straniera

Giurisprudenza  
straniera

## La tutela dell'ambiente come strumento necessario per la protezione dei diritti individuali e il sindacato giurisdizionale sulla sua inadeguatezza\*

[Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, causa Cordella e altri c. Italia, ricc. nn. 54414/13 e 54264/15, sent. 24 gennaio 2019]

Luca Geninatti Satè\*\*

**SOMMARIO:** 1. La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 24 gennaio 2019 (Cordella e altri *contro* Italia) e la differenza fra la necessarietà della tutela dell'ambiente a la sua adeguatezza. – 2. L'orientamento sulla necessarietà della tutela dell'ambiente e la valorizzazione del carattere formale del diritto: (a) la giurisprudenza italiana. – 3. (segue): (b) la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. – 4. Il sindacato giurisdizionale sull'adeguatezza materiale della tutela ambientale nella sentenza *Cordella c. Italia*.

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il presente scritto rielabora la relazione tenuta dall'Autore ad Alessandria il 10 maggio 2019, in occasione dell'XI Settimana di studi sulle autonomie locali, dedicata a "Regioni, enti locali e ambiente" e promossa dal Dottorato di ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza dell'Università del Piemonte Orientale.

\*\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università del Piemonte Orientale, luca.geninatti@uniupo.it.

## 1. La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 24 gennaio 2019 (Cordella e altri *contro* Italia) e la differenza fra la necessarietà della tutela dell'ambiente a la sua adeguatezza

La sentenza pronunciata dalla CEDU il 24 gennaio 2019 sui ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15 riafferma, in termini concettualmente più netti, il principio in forza del quale la tutela dell'ambiente costituisce uno strumento *necessario* per la protezione dei diritti individuali. Com'è noto, la sentenza origina da ricorsi nei quali viene sostenuto che gli effetti delle emissioni provenienti dall'Ilva di Taranto sulla salute dei ricorrenti, e sull'ambiente circostante, integrino violazioni dei diritti alla vita, al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo (articoli 2, 8 e 13 della Convenzione).

È bene osservare che esiste una distinzione concettuale rilevante fra (a) il sostenere che la tutela dell'ambiente sia uno strumento *necessario* per la protezione dei diritti umani e (b) lo svolgere un sindacato giurisdizionale sulla *adeguatezza* del livello di protezione dell'ambiente (rispetto alla sufficiente tutela dei diritti umani).

Il principio che afferma la *necessarietà* della tutela dell'ambiente rispetto alla protezione dei diritti umani si limita a sostenere che tutelare l'ambiente significa garantire altri diritti della persona (il diritto alla salute, ma anche il diritto alla vita); il principio che rivendica la sindacabilità in via giurisdizionale della *adeguatezza* della tutela ambientale conduce invece a ritenere che un livello di tutela ambientale ritenuto non adeguato dal giudice non è idoneo a garantire i diritti individuali.

I due principi si fondano su di una diversa concezione della tutela dell'ambiente (rapportata alla protezione dei diritti), perché il primo si radica sulla *necessarietà* della tutela intesa come doverosità giuridica (e dunque porta a sindacare le omissioni legislative, considerate fonti di violazioni dei diritti umani perché lacune rispetto all'obbligo di tutela dell'ambiente, inteso come bene giuridico mediato), mentre il secondo presuppone l'esistenza di un obbligo giuridico positivo di mettere in atto una legislazione di tutela (non quale che sia, ma) adatta alle specificità del caso concreto (e dunque porta a valutare l'adeguatezza degli interventi legislativi, giudicando come omissioni anche gli interventi ritenuti non adeguati).

Questa diversità incide sulla differente valorizzazione che assume, in materia di tutela ambientale, il carattere formale del diritto: nel primo caso, infatti, i criteri per valutare gli interventi normativi restano esclusivamente riconducibili a quanto prescritto dal sistema delle fonti; nel secondo caso, invece, il sindacato giurisdizionale esplora l'adeguatezza dell'intervento legislativo adottando parametri che esorbitano da quel sistema (parametri tecnici, scientifici e, in ogni caso, materiali).

Lo stile espositivo e argomentativo della sentenza "Cordella" oscilla fra le due posizioni, ma i suoi contenuti si attestano sostanzialmente sulla seconda; di qui l'opportunità di sottolineare e ricostruire alcuni passaggi che valgono a differenziare questa pronuncia dall'orientamento su cui essa si fonda.

## 2. L'orientamento sulla necessarietà della tutela dell'ambiente e la valorizzazione del carattere formale del diritto: (a) la giurisprudenza italiana

Le origini dell'orientamento che qualifica la tutela dell'ambiente come strumento necessario per la tutela dei diritti individuali sono ormai facilmente riconducibili alla transizione dalle storiche pronunce della giurisprudenza di legittimità in materia diritto all'ambiente come diritto "assoluto" alle sentenze della Corte costituzionale sulla nozione di diritto soggettivo a un ambiente salubre<sup>1</sup>.

In particolare, nell'impostazione della Corte costituzionale<sup>2</sup> il danno ambientale "*costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente*" e quindi il bene "ambiente" va tutelato "*come elemento determinativo della qualità della vita [...] e come valore primario e assoluto*"<sup>3</sup>, sulla base degli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost..

Da questi fondamenti si sviluppa, anche con il supporto della giurisprudenza (specialmente amministrativa), il corollario della necessarietà della tutela ambientale, intesa – come si è detto – come regola giuridica, derivante dal dovere di tutela dei diritti individuali, che impone l'adozione di interventi di protezione dell'ambiente<sup>4</sup>.

Questa impostazione ha progressivamente condotto a elaborare il diritto soggettivo a un ambiente salubre come diritto sociale, e dunque a riconoscere una pretesa positiva, giuridicamente tutelata, a un intervento degli organi statali finalizzato alla promozione della tutela dell'ambiente ("*con ciò sottolineandosi la diretta (e dinamica) corrispondenza del diritto fondamentale a quel sistema di misure di pianificazione, di promozione e di sostegno nei campi della politica economico sociale, della politica della cultura e dell'istruzione, di quella della sanità e della famiglia, che caratterizza il moderno stato sociale*"<sup>5</sup>).

In che termini questo orientamento debba considerarsi fondato sulla valorizzazione del carattere formale del diritto è mostrato efficacemente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi proprio sulle vicende dell'Ilva.

È utile chiarire che con l'espressione "carattere formale del diritto" s'intende (soltanto) indicare quel connotato dei sistemi giuridici positivi che comporta di trattare i fenomeni ritenuti in contrasto con la Costituzione come fenomeni che incidono sulla validità delle

<sup>1</sup> Cass., SS.UU., sent. n. 5172/1979, in *Giur. It.*, 1980, I, p. 859, con nota di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*.

<sup>2</sup> Corte cost., sent. n. 210/1987, in *Foro It.*, 1988, I, p. 694, con nota di F. GIAMPIETRO.

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 641/1987, in *Riv. Giur. Amb.*, 1988, p. 93, con nota di A. POSTIGLIONE.

<sup>4</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1601; Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795; T.A.R. Lombardia, Brescia, 24 agosto 2004, n. 29; Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2002, n. 2441; nella giurisprudenza di merito, v. Cass., SS.UU., 31 gennaio 2002, n. 3798.

<sup>5</sup> L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2001, p. 130.

norme secondo modalità esclusivamente riconducibili a quanto prescritto dal sistema delle fonti.

Questo carattere del diritto si fonda, normalmente, sulla massima valorizzazione della coerenza della disciplina giuridica, tendendo a escludere che un fenomeno rispettoso di una fonte normativa possa simultaneamente essere in contrasto con un'altra<sup>6</sup> e riducendo così le questioni di legittimità costituzionale ai problemi di incoerenza che una legge eventualmente generi rispetto al sistema.

Nella nota sentenza n. 85/2013 la Corte costituzionale ha esaminato la questione se un'attività che si svolga conformemente al provvedimento autorizzativo che la facoltizza possa comunque violare (altre) disposizioni normative (e, dunque, se prescrivere la conformità dell'attività all'autorizzazione che ne consente l'esercizio sia garanzia sufficiente per la tutela dei diritti).

Come si è già cercato di dimostrare<sup>7</sup>, ammettere che un'attività conforme alla propria autorizzazione amministrativa non possa essere in contrasto con altre norme non significa di per sé stabilire una presunzione assoluta circa la sua legittimità, ma comporta di ricondurre i problemi di illiceità dell'attività ai vizi di illegittimità dell'atto che la autorizza, escludendo perciò che un'attività rispettosa dell'atto con cui è stata autorizzata sia lesiva di beni tutelati tutte le volte in cui l'atto autorizzativo sia esso stesso legittimo.

Questa struttura del sindacato giurisdizionale si fonda su di un (presupposto) carattere "chiuso" del sistema, perché riconduce i contrasti tra condotte e norme a conflitti tra atti e norme, escludendo quindi i parametri di sindacato diversi da quelli riconducibili al sistema degli atti amministrativi e normativi.

Così impostata, la necessità della tutela ambientale, come strumento per la protezione dei diritti individuali, comporta che la verifica sul rispetto dell'obbligo giuridico di protezione ambientale si traduca (*i*) nel giudizio sull'esistenza di interventi normativi protettivi e (*ii*) nel giudizio sulla legittimità dei provvedimenti autorizzativi.

In ciò la questione rimanda al carattere formale del diritto: valorizzare questo carattere comporta di ricondurre il contrasto materiale fra una condotta autorizzata e un bene protetto alla eventuale violazione da parte dell'atto autorizzativo nei confronti delle norme protettive di quel bene.

<sup>6</sup> Cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, tomo 2, Milano, Giuffrè, 1980, p. 360.

<sup>7</sup> L. GENINATTI SATÈ, "Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in *Forumcostituzionale.it*, 16 maggio 2013; la pronuncia è stata oggetto di numerosi commenti (molti dei quali critici), fra i quali rilevano, in particolare, V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. Cost.*, 2013, pp. 1494 ss.; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, *ivi*, pp. 1498 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, *ivi*, pp. 1505 ss.; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, *ivi*, pp. 1511 ss.; M. MEZZANOTTE, *Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza ILVA, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. parl.*, 2013, n. 3, pp. 669 ss.

Ciò implica, a propria volta, lo spostamento delle valutazioni circa la lesività materiale di una condotta sul piano della validità dei provvedimenti che la facoltizzano, il che significa giudicare la legittimità dei fenomeni esaminando la conformità degli atti che li autorizzano alle rispettive fonti sulla produzione.

Assumere come atteggiamento dogmatico il carattere formale del diritto conduce quindi a riconoscere il carattere chiuso dei sistemi giuridici, e perciò a riportare i conflitti tra condotte e norme a conflitti fra atti e norme, e alla conseguente necessità di risolvere questi ultimi conflitti attingendo unicamente alle regole che l'ordinamento ha predefinito per risolvere le antinomie fra gli atti normativi.

Questa impostazione estromette perciò tutti i giudizi fondati su criteri diversi da quelli che il sistema delle fonti ha stabilito per garantire la propria coerenza interna, individuando nella verifica sulla validità degli atti normativi (intesa come conformità di essi alle proprie fonti sulla produzione) l'unico strumento per il controllo della legittimità delle condotte. In questo solco la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 85/2013, ha potuto ad affermare che un'attività conforme al proprio provvedimento autorizzativo (non dichiarato illegittimo) non può considerarsi lesiva dell'ambiente senza con ciò svolgere un sindacato sull'adeguatezza materiale della tutela: la Corte ha assunto infatti che l'autorizzazione ambientale sia, nel sistema delle fonti, atto costitutivamente preposto alla tutela dell'ambiente, con la conseguenza che l'attività che si svolga conformemente ad essa non può considerarsi (nemmeno potenzialmente) lesiva dell'ambiente, poiché questa conclusione determinerebbe una incongruenza non ammessa dal sistema.

È dunque sulla valorizzazione del carattere formale del diritto, e sulla conseguente natura chiusa dell'ordinamento, che la Corte, in quella pronuncia, ha rinvenuto la sufficiente garanzia per la tutela dell'ambiente da parte della normativa esaminata: questa normativa, infatti, inserisce il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente “*nel contesto normativo di riferimento*”, contesto che (usando le parole della Corte) “*non azzera e neppure sospende il controllo di legalità, ma lo riconduce alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata*”.

È quindi nel sistema chiuso degli atti normativi che devono necessariamente rinvenirsi le soluzioni ai dubbi sulla liceità delle condotte, che non possono venire valutati secondo parametri assiologici esterni, ma devono essere risolti attraverso i criteri che stabiliscono la validità degli atti normativi.

Nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2013, ancora sulla vicenda Ilva, questa impostazione non è smentita, come alcuni hanno ritenuto<sup>8</sup>: piuttosto, com'è stato pun-

<sup>8</sup> R. De VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 marzo 2018; G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, *ivi*, 10 aprile 2018; in termini più dubitativi, S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta Online*, 23 luglio 2018.

tualmente dimostrato<sup>9</sup>, è stata la “*dimensione temporale del bilanciamento legislativo*” a indurre la Corte a un pronunciamento di illegittimità, e questo conferma che il tema della valorizzazione del carattere formale del diritto resta persistentemente sotteso.

In effetti, nella sentenza n. 58/2018 la Corte costituzionale ha utilizzato nuovamente la tecnica del bilanciamento, già discusso dai commentatori della precedente pronuncia del 2013.

Nella decisione più recente emerge l'uso del bilanciamento (inteso come tecnica impiegata per produrre la norma parametro attraverso l'attribuzione di significati specifici a enunciati costituzionali contenenti principi) nella forma dell'individuazione della “ottima proporzione”.

In forza di questo procedimento, la Corte individua la migliore proporzione possibile fra due principi (cui sono ricondotte le disposizioni oggetto della questione) che appaiono in conflitto; l'individuazione di questo punto di equilibrio consegue alla assunzione da parte della Corte: di uno tra i tanti possibili criteri di giustizia, i quali, come ha dimostrato Kelsen<sup>10</sup>, rinviano tutti – tranne quello della carità – a ordinamenti di valori e di preferenze la cui esistenza è presupposta e accettata da chi utilizza il criterio; di uno specifico significato attribuito, a fronte del caso concreto, a quel principio.

Sulla base di questo specifico significato attribuito ad un particolare principio di giustizia – e cioè sulla base di una “doppia preferenza” che individua il criterio di giustizia concreto idoneo a risolvere il conflitto – la Corte attribuisce alle disposizioni costituzionali che costituiscono i poli del conflitto medesimo, i significati idonei a risolverlo.

Nel caso dell'ottima proporzione, si dichiarano incostituzionali tutti i significati delle disposizioni che non coincidono con quello che esprime tale puntuale equilibrio e la Corte, ricorrendo alla tecnica del bilanciamento, opera il bilanciamento medesimo come se consistesse nell'applicazione di una norma parametro individuata attraverso l'interpretazione delle disposizioni in conflitto.

Nella sentenza n. 58/2018, in particolare, la Corte stabilisce che “*il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita*”.

Questo giudizio emerge in relazione al fatto che la norma oggetto della questione esaminata consente la prosecuzione dell'attività d'impresa subordinandola soltanto all'adozione di un atto unilaterale dell'azienda, i cui contenuti non sono oggetto di alcuna elaborazione partecipata con “altri soggetti pubblici o privati”, senza che i contenuti del piano previsto siano “*parametrati a prescrizioni e obiettivi necessari a ripristinare condizioni di sicurez-*”

<sup>9</sup> D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto*, in *Corti Supreme Salute*, 2018, pp. 193 ss.

<sup>10</sup> H. KELSEN, *Il problema della giustizia*, 1960, tr. it. Torino, Einaudi, 2000.

za degli impianti, come invece avrebbe potuto disporsi con specifiche indicazioni o almeno con rinvio alla normativa in materia”<sup>11</sup>.

È dunque la mancanza di una “infrastruttura procedurale”<sup>12</sup> a rendere le disposizioni impugnate contrarie all’ottima proporzione frutto del bilanciamento, il che dimostra come il giudizio di legittimità della Corte abbia assunto a parametro criteri esclusivamente interni al sistema normativo, astenendosi da valutazioni materiali di adeguatezza delle misure di tutela ambientale e censurando, invece, il difetto che queste misure presentano rispetto alla necessaria coerenza con gli (altri) atti formali che compongono l’ordinamento.

Infatti “è proprio a causa dell’omessa previsione di questo quadro regolatorio, non solo della condotta dell’azienda ma delle forme stesse della tutela amministrativa cui rimettere gli interessi alla cui lesione aveva reagito l’autorità giudiziaria in forza della legge penale, che il legislatore del 2015 «ha finito col privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)»”<sup>13</sup>: dunque, l’illegittimità delle norme contestate è frutto di un giudizio ancorato al carattere formale del diritto, perché è risolta esclusivamente sulla base di criteri interni al sistema degli atti normativi.

### 3. (segue): (b) la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo

Nella parte in cui la Corte costituzionale ammette (nella sentenza n. 85/2013) che sia “*lecita la continuazione dell’attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell’attività stessa*”, e quindi correlativamente esclude (nella sentenza n. 58/2018) che, in pendenza di un sequestro preventivo, l’attività d’impresa possa continuare senza alcuna regola (e in attesa di un “piano” unilaterale, predisposto dall’azienda stessa, che quindi nemmeno risulta adottato), essa non si discosta dall’orientamento assunto dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, laddove si sanziona l’Italia per non avere “*adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva IPPC, ovvero, nei modi opportuni, me-*

<sup>11</sup> D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull’Ilva di Taranto*, cit., p. 200.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 201.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

diante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), e 15, n. 2, della medesima<sup>14</sup>.

Anche in questo caso, infatti, la giurisprudenza si mantiene sul piano del controllo formale, sindacando l'assenza di regole parametro attraverso le quali sia consentito verificare che lo svolgimento delle attività produttive sia conforme alle prescrizioni ambientali.

Non è dunque in discussione – nuovamente – l'efficacia e l'adeguatezza materiale delle misure di tutela, ma l'esistenza in sé di criteri normativi che permettano di controllare, attraverso un confronto formale fra le caratteristiche dell'attività svolta e le prescrizioni regolamentari, la conformità delle prime alle seconde.

La giurisprudenza della CEDU compie un percorso diverso.

Le pronunce degli anni novanta in cui si esclude che l'art. 8 della Convenzione (come qualsiasi altra norma di essa) siano specificamente diretti ad apprestare una protezione generale dell'ambiente contribuiscono ad affermare il principio in forza del quale se una condotta, attraverso la lesione dell'ambiente, conduce alla violazione di un diritto umano, allora può ritenersi integrata una violazione della Convenzione; se invece la medesima condotta si limita a compromettere l'ambiente, senza che sia dimostrata la lesione del benessere (o, addirittura, della vita) dei ricorrenti, allora la violazione non sussiste<sup>15</sup>.

Questa impostazione consente letture secondo le quali (i) sono possibili compromissioni dell'ambiente che non si traducano in lesioni dei diritti tutelati dalla Convenzione, e dunque (ii) non qualsiasi compromissione ambientale determina, di per sé, una lesione di tali diritti, con la conseguenza (iii) che non si può affermare in via generale che la protezione dell'ambiente sia uno strumento *necessario* per la tutela dei diritti individuali, poiché ciò può non valere in tutti i casi in cui proteggere l'ambiente non equivalga a tutelare un diritto garantito dalla Convenzione.

A partire, dai casi Lopez Ostra c. Spagna (sentenza del 6 dicembre 1994) e Guerra e altri c. Italia, (sentenza del 19 febbraio 1998), si riconosce un diritto inviolabile ad un ambiente salubre privo di inquinamento e rispettoso dalla salute.

<sup>14</sup> CGUE, 31 marzo 2011, in causa C-50/2010.

<sup>15</sup> Cfr., p.e., Kyratos c. Grecia, n. 41666/1998. In argomento, G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Amb. e Dir.*, 1999; V. STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, pp. 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, p. 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*, 2005, pp. 243 ss.; A. GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2007, pp. 1501 ss.; V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva, Il nuovo diritto penale ambientale*, 2018, pp. 259 ss.; 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; M. DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1997.

Con tali pronunce si afferma quindi l'esistenza di un obbligo positivo a carico dello Stato, il quale non è più tenuto unicamente 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 pericolo.

Successivamente, nel caso *Öneryildiz c. Turchia* (sentenza della Grande Camera del 20 novembre 2004) 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, estendendo 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*".

Con la sentenza *Fadeyeva c. Russia* (9 giugno 2005) si compie un passaggio cruciale, perché la Corte rileva che le Autorità non avevano compiuto alcuna azione per attenuare i rischi di coloro che vivevano nella zona inquinata, omettendo di operare un corretto bilanciamento tra gli interessi della comunità e quelli della ricorrente al rispetto effettivo del suo diritto ad una casa ed alla vita privata<sup>16</sup>.

Si afferma, dunque, la sussistenza di una violazione dell'art. 8 nei casi in cui le Autorità nazionali non abbiano adempiuto gli obblighi positivi finalizzati alla tutela della salute degli abitanti di una zona residenziale afflitta da emissioni gassose nocive provenienti da un impianto industriale privato (e si comincia a menzionare l'obbligo per il Governo di fornire una "*soluzione effettiva*" alle esigenze della ricorrente, ammettendo così l'ingresso, nell'argomentazione a sostegno del sindacato giurisdizionale, di criteri anche esterni rispetto al sistema chiuso degli atti normativi)<sup>17</sup>.

#### 4. Il sindacato giurisdizionale sull'adeguatezza materiale della tutela ambientale nella sentenza *Cordella c. Italia*

Nella sentenza *Cordella e altri c. Italia* il percorso vira nettamente verso l'affermazione di un obbligo giuridico positivo di porre in essere una legislazione di tutela ambientale *adatta alle specificità* del caso concreto.

<sup>16</sup> Cfr. P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *Quest. Giust.*, 2019, pp. 376 ss.

<sup>17</sup> In argomento, F. KLUG, *Human rights and victims*, in E. CAPE (ed.), *Reconcilable rights? Analyzing the tensions between victims and defendants*, London, 2004, pp. 8 ss.; B. EMMERSON, A. ASHWORTH, A. MACDONALD, *Human Rights and Criminal Justice*, London, 2007, pp. 74-784; J. DOAK, *Victims' Rights, Human Rights and Criminal Justice: Reconceiving the Role of Third Parties*, Oxford-Portland, Oregon, pp. 39 ss.; P. LONDONO, *Positive Obligations, Criminal Procedure and Rape Cases*, in *European Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, pp. 159 ss.

La Corte, nella sentenza, chiarisce di non avere il compito di determinare precisamente le misure che sarebbe stato necessario adottare, *ma* constata che le Autorità italiane hanno omesso di adottare le misure necessarie per assicurare una “*protezione effettiva*” del diritto al rispetto della vita privata, integrando così una violazione dell’art. 8 della Convenzione. Questa impostazione amplia inevitabilmente il *thesaurus* dei parametri del sindacato di giurisdizionalità e, soprattutto, li modifica qualitativamente, perché s’introduce nel sindacato un insieme di criteri che attengono all’adeguatezza materiale della tutela (e non più alla mera conformità formale dell’attività svolta alle norme che la disciplinano).

L’apertura del sistema degli atti normativi a questi criteri materiali comporta che il principio della necessità della tutela ambientale come strumento per la protezione dei diritti umani si estende a comprendere quello della tutela necessariamente efficace, ossia a una verifica in concreto circa il fatto che le misure introdotte dagli ordinamenti siano idonee a garantire la protezione dei diritti individuali.

Si possono prospettare varie implicazioni di questo principio, non tutte facilmente governabili.

In primo luogo, la possibilità di una sovrapposizione del sindacato di effettività a quello di legittimità, e dunque della sostituzione della Corte alle valutazioni di idoneità della tutela normalmente proprie del legislatore.

In secondo luogo, le criticità che tipicamente affliggono le prognosi postume, e dunque la possibilità che, in ragione di un giudizio di idoneità formulato sulla base di un ricorso che lamenta la compromissione del diritto a un ambiente sano, si sostenga l’inadeguatezza *ex se* della misura adottata dallo Stato, seguendo la *petitio principii* per la quale, se la misura adottata fosse stata idonea a garantire il diritto, non si sarebbe verificata la sua lesione.

Infine, l’introduzione nel sindacato di adeguatezza di parametri non semplicemente riconducibili a un sistema, discussi nella loro attendibilità scientifica e non strutturati secondo relazioni gerarchiche, in pregiudizio della prevedibilità, controllabilità e condivisibilità del sindacato stesso.

Lo sforzo della Corte Europa di introdurre nel sindacato di adeguatezza delle misure di tutela ambientale è chiaramente rivolto a garantire una protezione dei diritti effettiva, evitando che la mera adozione di misure *soi-disant* preordinate alla tutela dell’ambiente possa escludere la violazione di un diritto tutte le volte in cui tali misure non raggiungano, in realtà, questo obiettivo.

Tuttavia: (a) l’abbandono del carattere formale del diritto, (b) la rinuncia a risolvere i fenomeni ritenuti in contrasto con l’ordinamento come fenomeni che incidono sulla validità delle norme secondo modalità esclusivamente riconducibili a quanto prescritto dal sistema degli atti normativi e (c) l’adozione di un’impostazione che tende a considerare i conflitti tra condotte e norme come conflitti tra condotte e concezioni assiologiche sono tutti fenomeni che possono rendere ulteriormente complicato il sindacato giurisdizionale sull’adeguatezza delle misure di tutela ambientale.