

TUTELA MULTILIVELLO DI AMBIENTE E SALUTE:

il ruolo di Cedu e Unione Europea alla luce del caso dell'Ilva di Taranto.

Valentina Cavanna*

Abstract: Il presente articolo si propone di investigare il carattere multilivello della tutela di ambiente e salute analizzando il ruolo svolto dalla CEDU e dall'Unione Europea, attraverso l'esame della normativa e della casistica rilevante, ed in particolare alla luce del caso ILVA di Taranto.

Abstract: This article aims to investigate the multilevel nature of environmental and health protection analyzing the role played by the ECHR and the European Union, by examining the relevant legislation and case studies, and in particular in light of ILVA case in Taranto.

SOMMARIO: **1.** Introduzione. – **2.** Tutela di ambiente e salute in ambito CEDU: il caso ILVA di Taranto. – **2.1.** L'articolo 8 CEDU e il caso ILVA – **2.2.** Riflessi sull'ordinamento interno. – **3.** Tutela di ambiente e salute nel contesto dell'Unione Europea. – **3.1.** Il caso delle "discariche abusive". – **3.2.** Il caso ILVA di Taranto. – **4.** Conclusioni.

* Avvocato e dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso la Scuola di Dottorato dell'Università degli Studi di Torino. Indirizzo e-mail: valentina.cavanna@unito.it.

1. Introduzione.

La tutela della salute pubblica è un tema sempre più dibattuto in Italia soprattutto in connessione con le problematiche legate alla protezione dell'ambiente.

Innanzitutto, deve premettersi che il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente (da intendere come una sorta di endiadi¹) godono di una copertura costituzionale nel nostro Paese²; peraltro, il diritto alla salute è l'unico che la nostra Carta definisce "fondamentale"³.

Molti casi hanno dimostrato come tali questioni necessitino di una risposta che coinvolga più settori (quello della scienza e del diritto), nonché diversi campi del diritto stesso e che abbia una dimensione multilivello⁴, non limitata al diritto interno, in vista di una sempre maggiore tutela, anche in un'ottica di sviluppo sostenibile⁵

1 In argomento, anche per i riferimenti bibliografici, si consenta di rinviare a V. Cavanna, *Tutela di salute e ambiente: riflessioni a margine dell'emergenza Coronavirus*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, n. 4.

2 Come noto, nel corso del tempo la Corte Costituzionale è intervenuta ripetutamente al fine di garantire la copertura, anche a livello costituzionale, dell'ambiente, mutuato dagli articoli 9 e 32 della Costituzione: in argomento, si veda, *ex multis*, B. CARAVITA - A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 17-38.

3 In relazione al diritto alla salute in ambito costituzionale ed amministrativo, si vedano *ex multis*: C. BOTTARI, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, 2018; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI - G. CERRINA FERONI - M. C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, pp. 9 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2017; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana*, Milano, 2002; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2018; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007; M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute - Dir.cost.*, in *Enc. Giur.*, CCXII, Roma, 1991; A. SIMONCINI - E. LONGO, Art. 32, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, VI, Milano, 2006; E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012; R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI - G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, pp. 13 ss.; C. TRIPODINA, Art. 32, in S. BARTOLE - R. BIN (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 321 ss.; L. BUSATTA, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, Torino, 2018.

Sulla questione della "fondamentalità" del diritto alla salute si veda anche quanto indicato *infra* al Paragrafo 2.1.

4 Così anche F. FONDERICO, *Ambiente (tutela dell')*, I) *Diritto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, XVI, 2008.

5 A tal riguardo, è utile richiamare la definizione di sviluppo sostenibile del Rapporto Brundtland del 1987: «lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri».

La dottrina ha tra l'altro affermato che, posto che la tutela dell'ambiente implica la necessità di un «diritto per principi», il principio dello sviluppo sostenibile deve essere inteso come garanzia procedurale nell'elaborazione delle scelte e delle decisioni discrezionali sulla definizione dell'equilibrio ecologico e sulla indicazione delle prestazioni che l'uomo è in grado di ottenere dalla natura, conservandone le capacità di prestazioni future. Come tale, costituisce una applicazione del principio della tutela delle future generazioni: così S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 186.

Occorre poi menzionare in argomento gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030: all'obiettivo 3 si legge: «3.9 Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche

(ovvero, auspicabilmente, verso un diverso tipo di sviluppo fondato sul rispetto della natura, la natura umana e quella della terra⁶).

La tutela dell'ambiente ha in effetti ricevuto nel tempo una sempre maggiore attenzione a diversi livelli: più specificamente, nel formante interno la protezione dell'ambiente è affidata a differenti strumenti (*in primis*, di diritto amministrativo⁷ e penale); a ciò, si aggiungono – con diversa efficacia ed effettività, come vedremo *infra* – quello europeo⁸ e quello internazionale, anche attraverso la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (“CEDU”)⁹.

Il diritto ambientale è in effetti un diritto “giovane”, “esplosivo” alla fine degli anni Sessanta per ovviare ai fenomeni di inquinamento; ed è un diritto in continua evoluzione, che tende a reagire alle sollecitazioni delle sempre nuove esigenze che si

pericolose e da inquinamento e contaminazione di aria, acqua e suolo»; l'obiettivo 12, «Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo»; l'obiettivo 15, «Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica»: si veda la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 dal titolo «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile», consultabile all'indirizzo <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

A tal proposito, la necessità di ovviare alle conseguenze di uno sviluppo insostenibile, emersa nel corso del tempo, fa ripensare al secondo significato di ambiente teorizzato da M. S. Giannini nella sua (seppur risalente) “trilogia”, ossia «l'ambiente come fatto di mutua aggressione tra l'uomo e la natura», ove «si ritiene eticamente riprovevole aggredire l'ambiente se e in quanto lo si renda aggressivo; se l'azione umana non producesse questo evento dannoso per le collettività, l'aggressione dell'ambiente potrebbe provocare rimpianti, o altri fatti emozionali, ma non interesserebbe la normazione giuridica»; pertanto, ciò che rileva, secondo l'Autore, è il fatto che l'uomo sia privato della possibilità di fruire di terra, aria e acqua «secondo le *utilitates* che ciascuno di questi elementi è idoneo a prestare». A tal proposito, si veda M. S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 ss.. Peraltro, una parte della dottrina ritiene opportuno superare il principio dello “sviluppo sostenibile” e teorizzare la diversa formula di “ambiente per lo sviluppo”, ove si verifica la compatibilità e addirittura la convergenza tra l'interesse all'ambiente e altri interessi (come trasporti ed energia): così G. ROSSI, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2017, p. 20. In argomento si vedano anche: R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2017, pp. 182 ss..

⁶ Che costituisce, secondo la dottrina, la terza fase nello sviluppo del diritto dell'ambiente: così G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, n. 2.

⁷ In argomento, G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Quaderni dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, 1998, n. 9, all'indirizzo <https://www.centrostudiparlamentari.it/website/quaderni/send/11-quaderno-9-seminario-1998/160-q09-07-giuseppe-morbidelli>.

⁸ La dottrina sottolinea come nella disciplina unionale concernente le politiche ambientali trovano composizione sia gli interessi antropocentrici al perseguimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente come habitat umano e come presupposto della qualità della vita, quanto quelli ecocentrici della salvaguardia della fauna, della flora e delle risorse naturali della biosfera, inclusa la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi naturali e la lotta ai cambiamenti climatici: in tal senso, si veda P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, pp. 29-30.

⁹ Su cui si veda, anche per i riferimenti bibliografici, A. DI STASI, *Garanzie “multilivello” e tutela sostanziale nella CEDU*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano, La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Milano, 2016, pp. 3 ss..

manifestano a livello mondiale¹⁰. Peraltro, la “questione ambientale” «interroga tutti i saperi ed interroga quindi tutti i saperi giuridici e l’intero assetto ordinamentale»¹¹ e il valore ambientale stesso, a livello costituzionale, «è il risultato di un processo decisionale e di una assunzione collettiva di responsabilità che di volta in volta deve essere adeguata alle particolari esigenze degli equilibri ambientali che si debbono perseguire»¹²; se l’ambiente ha una dimensione «poliedrica e multireferenziale», il legislatore diventa «propulsore degli interessi ambientali e del rispetto degli obblighi di solidarietà»¹³.

Se l’impatto delle attività umane sulle matrici ambientali è di fatto ineliminabile, non sono peraltro mancati (e non mancano) episodi di degrado ambientale, che hanno sollecitato risposte di vario tipo (più o meno efficaci e tempestive) da parte degli ordinamenti.

Sotto altro aspetto, la salute pubblica stenta a trovare una soddisfacente tutela nell’ambito dei procedimenti ambientali esistenti a livello nazionale e disciplinati in primo luogo dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il c.d. “Codice Ambiente”¹⁴

10 Come autorevole dottrina ha osservato, infatti, «la tutela dell’ambiente si colloca in un difficile crinale tra le esigenze del progressivo sviluppo nella soddisfazione dei diritti fondamentali e le esigenze di tutela degli equilibri ambientali e della qualità del rapporto tra l’uomo e la natura»; la “questione ambientale” richiede pertanto anche risposte dallo Stato costituzionale, che si trova a dover affrontare il rapporto tra sviluppo e ambiente e a dover inglobare i nuovi valori che la crisi ecologica mette in evidenza: così S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, 2012, pp. 113 ss.. Altra dottrina ha affermato: «Se contemplato attraverso la lente del principio di sviluppo sostenibile, il diritto ambientale si candida al ruolo di «interfaccia» tra società e natura, se vogliamo di artefatto che, monitorando e registrando i cambiamenti ecosistemici, retroagisce sui comportamenti umani allo scopo di promuovere un processo permanente di aggiustamento dei «tempi storici ai tempi biologici», necessario alla salvaguardia delle nostre opportunità di sopravvivenza, in quanto specie»: così M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 65.

11 Così S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2017, n. 3. L’Autore ritiene che la Costituzione italiana sia “capace di futuro” in quanto, tra l’altro, essa è fondata su una visione solidaristica ed è aperta all’equità intergenerazionale ed allo sviluppo sostenibile. Analogamente, altra dottrina collega la visione solidaristica allo sviluppo sostenibile: «Il combinato disposto dei principi di sviluppo sostenibile e di solidarietà sociale risulta particolarmente proficuo nel settore della tutela dell’ambiente, in quanto il primo offre un essenziale fondamento giuridico all’applicazione del secondo. La solidarietà ambientale si giustifica non solo con riguardo alla tutela di situazioni attuali ma ancora di più nella prospettiva di salvaguardare le aspettative delle generazioni future, compito che non può essere svolto efficacemente che da un’istituzione stabile e destinata ad un futuro durevole, quale è quella statuale (in senso lato)»: così P. DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Lexambiente.it*, 15 novembre 2008. Secondo altra dottrina, «il dovere di rispettare l’ambiente è la condizione per garantire un futuro ai nostri figli e una prospettiva all’intera umanità, di cui il diritto non è che un prodotto»: così F. FRACCHIA – F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lg. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2008, pp. 123-124.

12 S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, cit., p. 118.

13 *Ibidem*, p. 119.

14 In argomento, si vedano *ex multis*: A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Bari, 2018; A. MILONE, *Le Valutazioni Ambientali*, in R. FERRARA – C. E. GALLO, *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, Vol. II, Milano, 2014, pp. 135 ss.; G. DE GIORGI, *Le procedure*

(ed in particolare ci si riferisce alla Valutazione di Impatto Ambientale – “VIA”¹⁵, alla Valutazione Ambientale Strategica – “VAS”¹⁶ e all’Autorizzazione Integrata Ambientale – “AIA”¹⁷).

Detti procedimenti includono senza dubbio la salute umana tra gli aspetti da tenere in debita considerazione (si pensi, a tal proposito, alla VIA, dove “popolazione e salute umana” rientrano espressamente tra i fattori da esaminare quando si valutano i possibili impatti di un progetto sull’ambiente¹⁸).

integrate, in R. FERRARA – C. E. GALLO, *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, Vol. II, cit., pp. 191 ss.; F. FRACCHIA – F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lg. n. 152/2006*, cit., pp. 121 ss.; P. DELL’ANNO, *Diritto dell’Ambiente*, Milano, 2018; N. LUGARESÌ, *Diritto dell’Ambiente*, Milano, 2020; B. CARAVITA – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, cit..

15 La VIA ha la finalità di «proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita» (articolo 4, c. 4, lett. b) del Codice Ambiente).

Essa è regolata a livello europeo dalla Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 26 del 28 gennaio 2012, pp. 1–21; a livello nazionale è attualmente disciplinata dagli articoli 19 e seguenti del Codice Ambiente.

La VIA è un procedimento di natura tecnico-amministrativa avente il fine di individuare preventivamente i potenziali impatti che determinati progetti pubblici o privati possono comportare sull’ambiente, al fine di valutarne la compatibilità con lo stesso ed individuare – attraverso un’analisi comparativa tra il sacrificio ambientale e l’utilità socio-economica – le alternative possibili (compresa la c.d. “opzione zero”).

16 La VAS ha lo scopo di valutare preventivamente l’effetto dell’implementazione di piani e programmi «che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale».

La VAS trova la sua origine a livello comunitario nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente, del 27 giugno 2001, in GUUE L 197 del 21 luglio 2001, pp. 30–37.

Essa ha l’obiettivo di tutelare gli interessi ambientali nel corso dell’iter amministrativo (durante la loro elaborazione e prima della loro adozione) ed è attualmente disciplinata a livello nazionale dagli artt. 11 e seguenti del Codice Ambiente.

17 L’AIA ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento proveniente da una serie di attività elencate e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell’aria, nell’acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell’ambiente. L’AIA è attualmente disciplinata a livello europeo dalla Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), del 24 novembre 2010, in GUUE L 334 del 17 dicembre 2010, pp. 17–119; è regolata a livello nazionale dagli articoli 29-*bis* ss. del Codice Ambiente. Occorre dunque soffermarsi sulla definizione di inquinamento: l’art. 5, comma 1, lett. i-*ter*) del Codice Ambiente, definisce inquinamento «l’introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell’aria, nell’acqua o nel terreno, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell’ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell’ambiente o ad altri suoi legittimi usi». La predetta definizione di inquinamento implica che le condizioni dell’autorizzazione debbano essere tali da raggiungere un’elevata tutela dell’ambiente nel suo complesso, inclusa la salute umana.

18 L’art. 5, comma 1, lett. c) del Codice Ambiente, nella sua versione attuale, definisce come segue gli impatti ambientali «effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni

Tuttavia, anche alla luce delle osservazioni formulate dalla Commissione Europea¹⁹, può affermarsi che l'attuale disciplina della VIA e della VAS non esclude che, talvolta, alcuni possibili effetti negativi di un progetto o di un piano/programma siano sottovalutati, soprattutto per quanto concerne gli interessi non direttamente legati alla dimensione ambientale, ad esempio quelli connessi alla sfera sociale, che possono tuttavia essere rilevanti per la sostenibilità del territorio interessato. Infatti, le valutazioni ambientali tendono a focalizzarsi sui singoli comparti ambientali (aria, acqua, suolo, ecc.)²⁰.

Inoltre, anche in relazione all'AIA, l'attuale dettato normativo non esclude il verificarsi di ipotesi in cui difetti un adeguato approfondimento, in particolare, dell'aspetto della salute²¹.

Peraltro, si ricorda che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS") ha sposato una nozione ampia di salute, intesa non solo come assenza di malattia, bensì come «completo stato di benessere psicologico e sociale»²². Si tratta dunque di un concetto "olistico" di salute, fondato su aspetti biologici e sociologici, nel quale occorre dare rilevanza altresì alla percezione del rischio da parte della popolazione (e non solo dunque ad un rischio scientificamente valutabile attraverso i dati tossicologici ed epidemiologici). L'idea di fondo è quella che la salute e il benessere siano determinati dall'interazione tra fattori di natura genetica, ambientale e sociale (comprensiva delle opportunità e dei servizi di cui ciascun soggetto può usufruire)²³.

materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo».

19 In argomento, si veda Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva VIA (direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE) - Risultati ottenuti dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva VIA*, COM(2003)334.

20 Per fare un esempio: per quanto riguarda la VIA, spesso la componente salute pubblica è analizzata e valutata nell'ambito degli SIA in maniera insufficiente: in sostanza, dagli impatti sui fattori ambientali (aria, acque, suolo, rumore, radiazioni) vengono "mutuati" gli impatti sulla salute (inquinamento atmosferico, idrico, dei suoli, acustico, etc.) in termini di rispetto degli standard di qualità ambientale stabiliti dalle pertinenti normative di settore. Tuttavia, valutazioni basate sul rispetto dei limiti fissati dalle norme ambientali di settore sono considerate un approccio "minimo" ma non sufficiente, in mancanza di valutazioni integrate tra ambiente e salute.

21 Si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *L'aspetto della salute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2017, n. 5, pp. 337-342.

22 In argomento, A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 19 ss..

Sulla estensione della nozione di salute nel nostro Paese, si vedano *ex multis*: D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana*, cit., pp. 15 ss.; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, cit., pp. 8 ss. e 27 ss..

23 Sui determinanti della salute si veda, *ex multis*, G. MACIOCCO, *I determinanti della salute. Una nuova, originale cornice concettuale*, in *SaluteInternazionale.info*, 25 gennaio 2009.

In argomento, si veda anche A. D'ALOIA, *Oltre la malattia: metamorfosi del diritto alla salute*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2014, n. 1, pp. 87 ss..

Secondo la dottrina, una lettura “olistica” del diritto alla salute è da ricollegarsi alla portata potenzialmente inesauribile dello stesso, al suo contenuto aperto e alla scelta del costituente di lasciare un ampio margine per l’interpretazione del diritto, in modo che la norma si possa adattare progressivamente all’evoluzione dei tempi e della società²⁴; peraltro, «agire sui determinanti sociali della salute, ossia sui fattori ambientali, comportamentali e di istruzione che incidono più o meno direttamente sullo stato di salute di una persona o di un gruppo di popolazione permette di ridurre le differenze nell’accesso ai servizi sanitari e può consentire di miglio[ra]re la gestione di talune politiche di sanità pubblica»²⁵.

A tal proposito, l’OMS ha suggerito l’applicazione di un diverso procedimento, quello della Valutazione di Impatto sulla Salute – “VIS” – la cui implementazione è attualmente oggetto di studio anche nel nostro Paese²⁶.

Scopo del presente contributo è quello di analizzare, senza pretese di esaustività, la tutela di ambiente e salute offerta dalla CEDU²⁷ e nel contesto dell’Unione Europea attraverso l’esame della normativa e della casistica rilevante, ed in particolare del caso dell’ILVA di Taranto.

2. Tutela di ambiente e salute in ambito CEDU: il caso ILVA di Taranto.

Come noto, la CEDU non ricomprende espressamente, tra i diritti tutelati, il diritto all’ambiente²⁸ (né uno stato di salute inteso in senso “olistico”). Infatti, troviamo solamente l’art. 2 (Diritto alla vita)²⁹ e l’art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e

24 Così L. BUSATTA, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, cit. p. 27. Sotto altro aspetto, l’Autrice sottolinea come «l’avanzamento scientifico, quindi, detta anche l’ampliamento verso l’alto del contenuto delle tutele: la ricerca scientifica, soprattutto quella in campo medico, è in continuo movimento e ciò produce uno spostamento del “confine verso l’alto” di quello che abbiamo definito il “perimetro del possibile”»: *ibidem*, p. 151.

25 *Ibidem*, p. 26.

26 In argomento, si vedano *ex multis*: F. BIANCHI - V. CAVANNA, *Stato attuale e prospettive della valutazione di impatto sulla salute in Italia*, in *Epidemiologia e Prevenzione*, 2019, n. 43 (2-3), pp. 127-128; V. CAVANNA, *Tutela di ambiente e salute: riflessioni “de iure condendo” tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020, n. 1, pp. 29-35; V. CAVANNA, *Valutazione di Impatto sulla Salute: qualcosa di nuovo sotto il sole? (nota a CDS n. 983/2019)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, n. 7, pp. 543-549; V. CAVANNA, *Valutazione di Impatto sulla Salute (VIS). Normativa, Linee Guida, Applicazioni Pratiche*, Milano, 2017.

27 In argomento, P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Milano, 2011, pp. 135 ss..

28 Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, sentenza dell’8 luglio 2003, ricorso n. 36022/97, *Hatton e altri c. Regno Unito*.

29 L’art. 2, comma 1 recita: «Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena»

familiare)³⁰. Tuttavia, è stato osservato che, attraverso la giurisprudenza della Corte EDU, la protezione dell'ambiente, intesa come diritto ad un ambiente salubre, si è affermata come un nuovo valore (come si vedrà meglio *infra*, il riferimento è in particolare a *López Ostra c. Spagna* del 6 dicembre 1994³¹, *Guerra e altri c. Italia* del 19 febbraio 1998³², *Di Sarno e altri c. Italia* del 10 gennaio 2012³³)³⁴.

È stata dunque l'interpretazione offerta dalla Corte EDU ad attuare «una vera e propria *green jurisprudence* in grado di rendere la stessa Convenzione strumento di interpretazione attuale e rispondente alle sempre diverse esigenze della società»³⁵. Peraltro, come si vedrà, la Corte EDU – in aggiunta ad obblighi “negativi” (di

30 L'art. 8 dispone quanto segue: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e 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».

31 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*.

32 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, sentenza del 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89, *Guerra e altri c. Italia*.

33 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08, *Di Sarno ed altri c. Italia*. A tal proposito, di veda G. D'AVINO, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre (art. 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., pp. 821-852.

34 È stato infatti affermato che «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*, riconoscendo e tutelando l'ambiente sotto il profilo del rispetto del domicilio, della vita privata e familiare e della vita, successivamente, attraverso l'elaborazione di una giurisprudenza ambientale in grado di evolvere e trasformare la Convenzione europea in uno “strumento assolutamente vivente da interpretare alla luce delle concezioni prevalenti nella società”(…). 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 salubre»: così V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva. Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, n. 1, pp. 262-263. In argomento, si veda anche T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione “ambientalista” della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso “Urgenda”*, in *Riv. giur. ambiente*, 2019, pp. 619-632.

35 F. ALBANO - L. CIMAGLIA, - L. OCCHIONERO, E. RUGGIERO, *Il caso Taranto. Ambiente e diritti umani nella sentenza Cordella e altri c. Italia: un'occasione mancata*, in *quotidianolegale.it*, del 27 novembre 2019; A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, n. 2, pp. 129-137. In argomento, si segnala che L. Davitashvili (Ministro dell'Ambiente e dell'Agricoltura in Georgia e Presidente del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa), in occasione della Conferenza dal titolo *Environmental protection and human rights* svoltasi il 27 febbraio 2020, ha affermato: «Despite the absence of a specific reference to the environment in the Convention of Human Rights, the European Court of Human Rights has clearly established that various types of environmental degradation, ineffective assessment of environmental risks and obstacles while accessing the relevant information, can result in violations of substantive human rights, such as the right to life, to private and family life, the prohibition of inhuman and degrading treatment, and the peaceful enjoyment of the home. We are intending to strengthen co-

astensione da ingerenze arbitrarie) – identifica precisi obblighi “positivi” connessi all’art. 8 CEDU, tra cui l’obbligo di adottare azioni concrete per prevenire ulteriori violazioni del medesimo diritto³⁶. Si è affermato, a tal riguardo, che dalla valorizzazione degli obblighi positivi dipende l’effettiva tutela della vita privata³⁷.

Allo scopo, dunque, di investigare il nesso ambiente-salute, si è scelto di analizzare la sentenza della Corte EDU del 24 gennaio 2019, *Cordella ed altri c. Italia*³⁸ (nel seguito, “*Cordella*”)³⁹, che ha condannato l’Italia nel (tristemente) noto caso “ILVA” di Taranto⁴⁰; tale decisione consente altresì di verificare quali siano gli obblighi positivi che l’art. 8 CEDU pone a carico dello Stato, nonché i riflessi sull’ordinamento interno di detta sentenza.

2.1. L’articolo 8 CEDU e il caso ILVA.

A partire dalla sentenza *López Ostra c. Spagna*, i cui principi sono stati successivamente ripresi in *Guerra e altri c. Italia*, la Corte ha riconosciuto, sotto l’alveo

operation in environmental protection through the Council of Europe, our main goal is to balance development and nature needs, to provide the healthy environment for current and future generations»: si veda a tal proposito il discorso all’indirizzo <https://rm.coe.int/opening-address-by-levan-davitashvili-minister-of-environment-protecti/16809cb979>.

³⁶ Infatti, «the Court reiterates that although the object of Article 8 is essentially that of protecting an individual against an arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference. In addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private and family life»: così Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, terza sezione, sentenza del 24 aprile 2018, ricorso n. 4587/09, *Lozovyie c. Russia*. In argomento, D. XENOS, *The Positive Obligations of the State Under the European Convention of Human Rights*, Londra, 2011; CONSIGLIO D’EUROPA/CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO, *Guida all’articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo. Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza*, 2018, all’indirizzo https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ITA.pdf.

³⁷ S. MARINO, *L’omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti: riflessioni sulla portata dell’art. 8 e dell’art. 13 nel diritto ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2019, p. 323.

³⁸ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sentenza del 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella ed altri c. Italia*.

³⁹ Su cui si vedano, *ex multis*: R. BIANCHI, *L’esecuzione delle sentenze delle Corti europee per la tutela dell’ambiente e la salute umana*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020, n. 5, pp. 401-407; F. GIAMPIETRO, *Sull’inquinamento dell’ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell’uomo*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, n. 4, pp. 263-269; S. MARINO, *L’omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti*, cit.; R. Picone, *A DIFFICULT BALANCE OF INTERESTS: the ILVA case reaches the European Court of Human Rights*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, n. 4.

⁴⁰ In argomento, anche per i riferimenti bibliografici, si vedano *ex multis*: R. BIANCHI, *Dal processo “Ambiente svenuto” a “crimine contro l’umanità”: chi dovrà pagare il prezzo?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2018, n. 5, pp. 308-315; V. CAVANNA, *Vicenda Ilva e bilanciamento dei diritti fondamentali: nota alla sentenza della Corte Costituzionale n. 58/2018*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2018, n. 6, pp. 385-390; G. D’AVINO, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti fondamentali (art. 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano (2016-2020)*, Milano, 2020, pp. 709-765.

dell'art. 8 della CEDU, un diritto inviolabile ad un ambiente salubre (mediato da un pregiudizio alla vita, alla famiglia o al domicilio)⁴¹.

Infatti, nelle predette pronunce si è affermato che «danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata»⁴². Si è sostenuto che l'articolo 8 può essere applicabile anche ad un grave inquinamento ambientale cagionato da violazioni degli obblighi positivi a carico dello Stato, che abbia effetti diretti sul domicilio o sulla vita privata⁴³, mentre non è sufficiente un degrado ambientale generale; inoltre, il disturbo subito deve raggiungere un livello minimo di gravità, da valutare a seconda delle circostanze del caso concreto⁴⁴.

La giurisprudenza della Corte EDU, in altri termini, ha evidenziato la «stretta connessione tra inquinamento ambientale e rischi per la salute umana, cui fa da corollario necessario la *governance* territoriale, a partire dalla disamina del caso Di Sarno ed altri c. Italia»⁴⁵. Peraltro, in quest'ultimo caso la Corte EDU ha fatto largamente riferimento alla normativa europea (nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea)⁴⁶.

In argomento, la sentenza *Cordella* rappresenta un ulteriore tassello di questo percorso intrapreso dalla Corte EDU.

Detta pronuncia, peraltro, si va ad aggiungere agli interventi normativi, amministrativi e giudiziari che si sono avvicinati nel caso ILVA e si inserisce altresì nel dibattito circa il bilanciamento tra i diritti costituzionalmente garantiti. Si farà qui qualche accenno per meglio comprendere l'importanza dell'arresto *Cordella*.

Innanzitutto, deve premettersi che, da un punto di vista autorizzativo, l'attività industriale svolta nello stabilimento ILVA di Taranto è soggetta al rilascio dell'AIA. Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha dapprima

41 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 9 giugno 2005, ricorso n. 55723/00, *Fadeyeva c. Russia*.

42 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *López Ostra c. Spagna*, cit., par. 51; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, *Guerra e altri c. Italia*, cit., par. 60.

43 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 febbraio 1990, ricorso n. 9310/81, *Powell e Rayner c. Regno Unito*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 16 novembre 2004, ricorso n. 4143/02, *Moreno Gómez c. Spagna*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 9 novembre 2010, ricorso n. 2345/06, *Deés c. Ungheria*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 9 luglio 2012, ricorso n. 61654/08, *Martínez Martínez e Pino Manzano c. Spagna*.

44 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 luglio 2019, ricorso n. 12605/03, *Leon e Agnieszka Kania c. Polonia*. Si veda altresì Consiglio d'Europa/Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, 2014, consultabile all'indirizzo https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ITA.pdf.

45 V. CARDINALE, *Il caso Di Sarno et a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2013.

46 Come evidenziato in O. W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. H. KNOX - R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, pp. 86-96.

emesso il Decreto DVA DEC - 450 del 4 agosto 2011; sulla Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 252 del 27 ottobre 2012 è stato poi reso noto che, con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012 si è provveduto al riesame dell'AIA⁴⁷.

Peraltro, la situazione di inquinamento e di rischio per la salute della popolazione ha indotto il legislatore – sia in ambito statale che regionale – ad intervenire ripetutamente, sulla base del riconoscimento dello stabilimento come “stabilimento di interesse strategico nazionale” (ai sensi del Decreto Legge 3 dicembre 2012, n. 207 – “D. L. 207/12”, convertito in Legge 24 dicembre 2012, n. 231, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (DECRETO ILVA)”), nonché dell’esigenza di introdurre “disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione in caso di crisi». A tal proposito, la normativa emanata dal legislatore a partire dal 2012 è stata definita “*salva-Ilva*”, avendo tra l’altro autorizzato *ex lege* la prosecuzione dell’attività produttiva dello stabilimento, nonostante il sequestro preventivo senza facoltà d’uso disposto dalla magistratura tarantina nell’ambito del procedimento penale (ancora pendente).

Per quanto rileva ai fini del presente contributo, si deve segnalare altresì che il summenzionato D. L. 207/12, ha introdotto, all’art. 1-*bis*, la “Valutazione del danno sanitario” (“VDS”)⁴⁸, ispirata alla Legge della Regione Puglia n. 21 del 24 luglio 2012, su cui si dirà *infra*.

Inoltre, si noti che il Decreto Legge 9 giugno 2016, n. 98 (convertito in Legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, Legge 1 agosto 2016, n. 151) – “D. L. 98/16”, recante «Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA», ha previsto – per la modifica del “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria” approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 – l’emissione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (“MATTM”) e del Ministro dello Sviluppo Economico, che abbia valore di AIA, che tenga luogo, ove necessario, della VIA e concluda tutti i procedimenti di AIA in corso presso il MATTM. In esecuzione del summenzionato D. L. 98/16, è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2017, recante «Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell’articolo 1, comma 8.1., del

⁴⁷ Su cui mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, n. 3, pp. 221-227.

⁴⁸ Si veda il Decreto Interministeriale 24 aprile 2013.

decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13».

La vicenda ILVA è stata peraltro oggetto di contenzioso dinanzi a diversi organi giudicanti, anche in ragione di uno “scontro” tra poteri dello Stato⁴⁹. In particolare, la questione è stata rimessa alla Corte Costituzionale con l’ordinanza 22 gennaio 2013 del GIP del Tribunale di Taranto, che ha affermato tra l’altro che «la tutela del diritto alla salute è insopprimibile, non limitabile, non comprimibile, rappresentando non solo un diritto fondamentale per il singolo, ma un interesse per l’intera collettività, di tal che non è disponibile».

A tal proposito, è utile ricordare qui l’arresto della Corte Costituzionale con la ormai nota sentenza 9 maggio 2013, n. 85⁵⁰, secondo cui, tra l’altro, non è possibile individuare, tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (come la salute, da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, ed il lavoro), uno che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. Viceversa, «si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Nella predetta sentenza la Corte Costituzionale non condivide l’assunto per cui l’aggettivo “fondamentale”, contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un “carattere preminente” del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona⁵¹; né esisterebbe una gerarchia tra diritti fondamentali. È pertanto necessario un «continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Ambiente e salute, dunque, se da un lato non possono essere

⁴⁹ Su cui mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Caso Ilva e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (nota a Corte Cost. ordd. 13 febbraio 2013 nn. 16 e 17)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, n. 4, pp. 326-333.

⁵⁰ Su cui sia consentito di rinviare, anche per i riferimenti bibliografici, a V. CAVANNA, *Vicenda Ilva e bilanciamento dei diritti fondamentali*, cit.

⁵¹ Tuttavia, come rilevato dalla dottrina, le sopravvenute necessità poste dalla pandemia hanno mostrato l’inadeguatezza dell’approccio che aveva negato un autonomo significato normativo al carattere fondamentale riconosciuto dalla Costituzione al diritto alla salute (come la sentenza della Corte Costituzionale nel caso ILVA), mentre la normativa emergenziale ha posposto alla tutela della salute il godimento di altri diritti costituzionalmente tutelati. Secondo questa interpretazione, nel caso di contrasto non risolvibile attraverso il criterio di specialità, al diritto alla salute deve essere riconosciuta una sorta di prevalenza sugli altri diritti che, pur essendo costituzionalmente garantiti, sono privi della qualificazione della “fondamentalità”: a tal proposito, si veda D. MORANA, *La fondamentalità del diritto e dell’interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, pp. 161 ss.. In argomento, si veda altresì D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana*, cit., pp. 164 ss.. In dottrina si è affermato che il riferimento alla “fondamentalità” del diritto alla salute è stato inserito in Costituzione «proprio per rafforzare ed elevare la garanzia data dalla Costituzione alla salute»: così M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – Dir.cost.*, cit.

sacrificati ad altri interessi, dall'altro non sono posti alla sommità di un ordine gerarchico.

Come si vedrà, anche questa sentenza della Corte Costituzionale è rientrata nel novero delle argomentazioni che sono alla base della condanna dell'Italia da parte della Corte EDU⁵².

Tornando dunque alla decisione della CEDU nel caso *Cordella*, la Corte alsaziana ha dunque ritenuto violati, da parte del nostro Paese, gli articoli 8 e 13 della CEDU.

Alla base della decisione vi sono due ricorsi presentati alla Corte EDU⁵³ ai sensi dell'art. 24 CEDU⁵⁴: i ricorrenti denunciano gli effetti delle emissioni dello stabilimento ILVA di Taranto sulla salute e sull'ambiente, lamentando una violazione del diritto alla vita, al rispetto della vita privata ed al diritto ad un ricorso effettivo (rispettivamente, artt. 2, 8 e 13 CEDU). I ricorrenti vivono a Taranto o in Comuni limitrofi.

La Corte EDU riconosce che lo Stabilimento è il più grande complesso siderurgico in Europa, esteso su una superficie di circa 1500 ettari e dà atto del fatto che l'impatto delle emissioni dell'ILVA sull'ambiente e sulla salute siano da molti anni al centro di un importante dibattito. Elenca poi gli studi scientifici che si sono susseguiti nel tempo, tra cui i seguenti: (i) "Studio di coorte sugli effetti delle esposizioni ambientali ed occupazionali sulla morbosità e mortalità della popolazione residente a Taranto"⁵⁵ del 2016, che dimostra un nesso causale tra l'esposizione a PM10 e SO2 di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'ILVA, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari nei residenti; (ii) VDS

52 «Infatti, questo iniziale tentativo di intervento di emergenza, a tutela di interessi al livello costituzionale, si è trasformato in una prima, e quindi, in una seconda serie di Decreti legge e di Leggi di conversione, i quali, (...) hanno, di volta in volta, prorogato l'applicazione dell'AIA e del piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria sino alla decisione della vendita dell'ILVA alla società ArcelorMittal. Ma tale evento ha finito per giustificare il rinnovo, a vantaggio della cessionaria, delle scadenze, inizialmente previste (e già prorogate ...), per l'osservanza di rilevanti prescrizioni ambientali e sanitarie). (...) Questo "sistema" di rinvii è stato censurato dalla Corte europea non soltanto sulla base dell'esito (negativo) dei controlli sanitari, evidenziati negli anni, ma anche in forza del richiamo esplicito alla sentenza della nostra Corte costituzionale del 9 aprile 2013, n. 85 (...). Epperò, conclude la Corte europea, la citata normativa d'urgenza prevedeva un percorso di risanamento ambientale, tenendo conto, da una parte, del diritto alla salute e all'ambiente, e, dall'altra, del diritto al lavoro, entrambi garantiti dalla Costituzione»: così F. GIAMPIETRO, *Sull'inquinamento dell'ILVA*, cit., p. 264.

53 Si tratta dei ricorsi ai nn. 54414/13 e 54264/15.

54 L'articolo recita: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto».

55 Consultabile all'indirizzo https://www.sanita.puglia.it/web/csa/news-in-primopiano_det//journal_content/56/890301/studioidi-coorte-sugli-effetti-delle-esposizioni-ambientali-ed-occupazionali-sulla-morbosita-e-mortalita-della-popolazione-residente-a-taranto.

elaborata da ARPA del 2017⁵⁶, che stabilisce un nesso causale tra le emissioni industriali e il danno sanitario nella zona di Taranto.

Successivamente, la Corte EDU si sofferma sulle misure amministrative e legislative adottate dalle Autorità italiane in relazione allo Stabilimento a partire dal 1990, menzionando innanzitutto i due provvedimenti di AIA rilasciati dal Ministero dell'Ambiente, uno del 4 agosto 2011 ed uno del 27 ottobre 2012.

La Corte EDU ricorda poi l'adozione - a partire dal 2012 - dei Decreti Legge cosiddetti "Salva Ilva" e la suindicata pronuncia resa dalla Corte Costituzionale n. 85/2013, che consentono la prosecuzione dell'attività dello Stabilimento.

La Corte EDU afferma tra l'altro che i summenzionati studi scientifici evidenziano l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva dello Stabilimento e la compromissione della salute nel territorio interessato (tra cui i Comuni di Taranto, Crispiano e Massafra). Inoltre, l'inquinamento prodotto dallo Stabilimento ha senza dubbio conseguenze pregiudizievoli sul benessere dei ricorrenti.

Di particolare interesse è l'affermazione secondo cui, quanto alla violazione dell'articolo 8: «una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare»⁵⁷ (par. 156). Si tratta, dunque, anche in questo caso, della tutela di un diritto all'ambiente salubre mediata per il tramite del rispetto della vita privata individuale; ciò in quanto, come detto in precedenza, non esiste attualmente un diritto autonomo all'ambiente sano nell'ambito della CEDU⁵⁸.

Uno dei punti di forza della sentenza *Cordella* è comunque l'enfasi sugli obblighi positivi a carico dello Stato a favore dei propri cittadini. Infatti, la Corte EDU ha affermato tra l'altro che «gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne» (par. 158) e che, nel caso di specie, «le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata» (par. 172). Secondo la Corte, nel caso di specie l'Italia non ha intrapreso azioni efficaci per migliorare l'impatto ambientale

⁵⁶ Consultabile all'indirizzo <http://www.arpa.puglia.it/web/guest/vds2>.

⁵⁷ La Corte EDU specifica che «La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato (Fadejeva, sopra citata, §§ 68 e 69, Dubetska e altri c. Ucraina, n. 30499/03, § 105, 10 febbraio 2011, e Grimkovskaya c. Ucraina, n. 38182/03, § 58, 21 luglio 2011)».

⁵⁸ Come sottolineato già da S. MARINO, *L'omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti*, cit.

dello Stabilimento; tra l'altro, la realizzazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria ha scadenza nel 2023.

Il procedimento è dunque, secondo la Corte EDU, di una "lentezza estrema". Peraltro, il Governo è più volte intervenuto per far proseguire l'attività, nonostante i rischi gravi per la salute e per l'ambiente; da ultimo, si è anche introdotta una immunità penale ed amministrativa a favore dell'amministrazione provvisoria e dell'acquirente della società. Secondo la Corte EDU, tutto questo ha contribuito a realizzare una violazione dell'art. 8 CEDU.

Ma si ravvisa altresì una violazione dell'art. 13 CEDU, in quanto si ritiene che non esistano, per i ricorrenti, rimedi effettivi, non essendovi strumenti (di natura penale, civile o amministrativa) che rispondano all'obiettivo di risanamento delle zone interessate.

Infine, come si vedrà al Paragrafo successivo, la Corte EDU sottolinea l'urgenza dell'adozione di misure per il risanamento dello Stabilimento e del territorio impattato dall'inquinamento e specifica altresì che il Piano Ambientale approvato dalle autorità nazionali deve essere messo in esecuzione il prima possibile.

2.2. Riflessi sull'ordinamento interno.

Nel sistema CEDU nessuna norma riconosce efficacia esecutiva diretta alle sentenze della Corte EDU, ma l'art. 46 CEDU impone agli Stati di conformarsi alle stesse, prevedendo che il controllo sulla esecuzione di queste sia rimesso al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁵⁹.

A tal proposito, la sentenza *Cordella* non indica allo Stato italiano quali specifiche misure adottare (salvo quanto si dirà *infra*), rimettendo la questione al controllo del Comitato dei Ministri ai sensi del suindicato art. 46.

Inoltre, come è noto, nel nostro Paese, al Presidente del Consiglio dei Ministri è attribuita la promozione degli «adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano»⁶⁰, secondo quanto previsto dall'art. 5, c. 3, lett. a-bis) della Legge 23 agosto 1988, n. 400 (introdotto dalla Legge 9 gennaio 2006, n. 12)⁶¹. Non vi è, dunque,

⁵⁹ In argomento: A. DI STASI, *Garanzie "multilivello" e tutela sostanziale nella CEDU*, cit., pp. 59 ss.; E. L. Abdelgawad, *The Enforcement of ECtHR Judgements*, in A. JAKAB - D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, pp. 326-340.

⁶⁰ Questo, secondo la dottrina, ha lo scopo di agevolare la gestione di interventi più idonei a conformare l'azione del Governo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo: si veda A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Milano, 2018, p. 112.

al momento, uno specifico rimedio a livello interno⁶² finalizzato ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU⁶³. A tal proposito, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi della succitata disposizione, ha presentato al Senato la sentenza *Cordella* il 30 ottobre 2019 (annunciata nella seduta n. 169 del 2 dicembre 2019 ed assegnata alle Commissioni X⁶⁴ e XIII⁶⁵)⁶⁶.

L'attuazione della predetta sentenza da parte del nostro Paese è peraltro tanto complessa quanto necessaria, anche in considerazione del fatto che nel frattempo sono stati presentati alla Corte EDU due ulteriori ricorsi in relazione al caso ILVA, comunicati all'Italia in data 2 ottobre 2019⁶⁷, per cui la vicenda sarà nuovamente sottoposta al vaglio dei Giudici di Strasburgo. Nell'ambito dei predetti ricorsi si lamenta la violazione di diritti garantiti dalla CEDU, quali il diritto alla vita (art. 2), alla vita privata e familiare (art. 8) e ad un ricorso effettivo (art. 13).

La Corte EDU ha infatti sottolineato l'urgenza dell'esecuzione degli interventi per la tutela dell'ambiente e della salute, affermando che «il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni

61 Cons. Stato, sez. IV, sentenza dell'11 giugno 2015, n. 2866. Si è espressamente affermato che le norme CEDU «vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno» (Corte Cost., sentenze del 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349). Secondo il T.A.R. Sicilia, Catania, sentenza del 6 febbraio 2014, n. 424, «le decisioni della Corte Europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti»

62 In base all'art. 43, co. 10 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, «lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni».

63 Corte Cost., sentenza del 30 aprile 2008, n. 129. In argomento, si veda altresì R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 2018 n. III.

64 La X Commissione Permanente del Senato tratta di "Industria, Commercio e Turismo".

65 La XIII Commissione Permanente del Senato tratta di "Territorio, Ambiente, Beni Ambientali".

66 La dottrina ha sottolineato la «mancata occasione di sviluppare un cammino avviato con la legge n. 12/06»: C. CIUFFETTI, *Vincoli di conformazione per gli ordinamenti nazionali nelle pronunce della Corte EDU: i casi italiani della revisione penale e dell'indennità di esproprio*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra costituzione e CEDU*, Torino, 2007, pp. 77-82. Inoltre, «il fatto che la legge n. 12/2006 non preveda un atto normativo ad hoc per l'esecuzione delle sentenze di condanna si spiega anche con il fatto che in molti casi detta esecuzione avviene in via amministrativa. E quando la sentenza ponga esigenze di innovazione normativa, spetta al Governo promuovere l'iniziativa legislativa in ragione del ruolo istituzionale che gli compete in tale ambito» M. MIDIRI, *La CEDU in Parlamento*, in S. SONELLI, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e l'ordinamento italiano*, Torino, 2015, p. 149.

67 Si tratta dei ricorsi n. 45242/17 e n. 4642/17.

all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato» (par. 173); inoltre, «i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall'inquinamento ambientale sono di primaria importanza e urgenti (si veda, *mutatis mutandis*, Torreggiani e altri c. Italia, nn. 43517/09 e altri 6, § 99, 8 gennaio 2013). Perciò, il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali e recante l'indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, dovrà essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile» (par. 181).

Tale caso non è ancora chiuso in ambito CEDU: infatti, i ricorrenti, vittoriosi nella sentenza *Cordella*, hanno trasmesso una comunicazione al Comitato dei Ministri del 19 settembre 2019⁶⁸, con cui hanno lamentato l'aggravarsi della situazione ambientale e la mancata adozione, da parte dello Stato, di azioni volte ad eseguire la sentenza stessa.

Il Comitato dei Ministri, nella riunione del 5 marzo 2020⁶⁹, ha chiesto all'Italia di fornire informazioni circa l'implementazione delle misure entro il 30 giugno 2020⁷⁰.

I ricorrenti hanno successivamente lamentato il ripetersi della violazione dell'art. 8 CEDU, nonché lo spirare del termine del 30 giugno 2020⁷¹ (a tal proposito, per gli sviluppi della vicenda, si veda anche il Paragrafo 3.2).

L'importanza della sentenza *Cordella* – che pure non è andata esente da critiche⁷² – si evince anche dall'ordinanza dell'8 febbraio 2019⁷³, con cui il GIP di Taranto ha

⁶⁸ Consultabile all'indirizzo [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2019\)1065E"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

⁶⁹ Decisione CM/Del/Dec(2020)1369/H46-13, all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809cc6bb.

⁷⁰ L'art. 46 CEDU prevede una sorta di procedura di infrazione, in cui il Comitato dei Ministri ha un potere di sorveglianza che «si sostanzia in una sorta di pressione politica, anche se – giova ricordare – in caso di gravi inottemperanze, si può giungere ex art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa sino alla sospensione dal diritto di rappresentanza dello Stato inadempiente per violazione del suo art. 3 – il quale impone il rispetto del principio della preminenza del diritto e il riconoscimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ad ogni persona soggetta a giurisdizione – oltre che, come *extrema ratio*, all'invito da parte del Comitato dei ministri a recedere dal Consiglio d'Europa alle condizioni di cui all'art. 7 dello Statuto»: così A. IERMANO, *Una "procedura di infrazione" anche nel sistema CEDU: similitudini e divergenze rispetto al "modello UE" ex artt. 258-260 TFUE*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, n. 3, pp. 26-43.

⁷¹ Si tratta delle comunicazioni del 28 maggio 2020, all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809e8626, del 20 luglio 2020, all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809f0c0b e del 16 ottobre 2020, all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a02c64.

⁷² Così F. ALBANO - L. CIMAGLIA - L. OCCHIONERO - E. RUGGIERO, *Il caso Taranto*, cit.

⁷³ Su cui mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Il GIP di Taranto solleva una nuova questione di legittimità costituzionale sulla disciplina c.d. "salva ILVA"*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, n. 3, pp. 191-195; si veda altresì S. ZIRULIA, *Alla Corte Costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. "Salva-ILVA"*, in archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, del 14 febbraio 2019.

sollevato questione di legittimità costituzionale, in particolare, dell'art. 2, commi 5 e 6, D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto) nella parte in cui autorizzano lo stabilimento di Taranto a continuare la produzione anche in costanza di sequestro penale e nella parte in cui prevedono una esenzione da responsabilità penale per i gestori dello stabilimento e per i soggetti da essi delegati.

Tra le doglianze sollevate dal GIP del Tribunale di Taranto vi è la violazione dell'art. 117 Cost. in relazione al mancato adempimento degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con l'adesione alla CEDU (segnatamente quelli derivanti dagli articoli 2, 8 e 13 della CEDU), come affermato nella sentenza *Cordella*⁷⁴. Si segnala tuttavia che la Corte Costituzionale ha ordinato la restituzione degli atti al GIP del Tribunale di Taranto «per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo» (ordinanza 8 novembre 2019, n. 230).

Il caso ILVA conferma dunque quanto la dottrina ha già avuto modo di sottolineare circa la capacità evolutiva della CEDU come «strumento assolutamente vivente da interpretare alla luce delle concezioni prevalenti nella società»⁷⁵.

Peraltro, il caso *Cordella* è una sorta di “*strategic litigation*”, in quanto ha evidentemente lo scopo di perseguire un adattamento dell'ordinamento statale, ponendosi un obiettivo che travalica l'interesse – comunque esistente – dei singoli ricorrenti.

3. Tutela di ambiente e salute nel contesto dell'Unione Europea.

La tutela dell'ambiente nel nostro Paese, da un punto di vista normativo, è articolata su vari livelli. Uno di questi è proprio quello europeo, che viene effettivamente in gioco quotidianamente nell'applicazione del diritto ambientale.

Innanzitutto, va ricordato che le competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri sono disciplinate dagli articoli da 2 a 6 TFUE. L'ambiente si rinviene tra le materie a competenza concorrente (art. 4): gli Stati membri possono agire soltanto se l'Unione Europea ha scelto di non farlo. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 6, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o

⁷⁴ Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Taranto, ordinanza dell'8 febbraio 2019, consultabile all'indirizzo <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/5242-archiviaz.ilva.ordinanzarimessione.-definitiva-1.pdf>.

⁷⁵ A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente*, cit., p. 129.

completare l'azione degli Stati membri, tra l'altro, per la tutela e il miglioramento della salute umana (in questo caso, si tratta di competenze "parallele")⁷⁶.

Ai sensi dell'art. 191 TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire, tra gli altri, i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e protezione della salute umana; secondo l'art. 193 TFUE, in materia ambientale gli Stati membri devono rispettare lo standard minimo fissato dall'Unione Europea, ma possono mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose⁷⁷.

Peraltro, nello spazio giuridico europeo, ai diritti tutelati dalle costituzioni nazionali si aggiungono quelli previsti – oltre che dalla CEDU, su cui si è detto in precedenza – dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (equiparata, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al diritto primario)⁷⁸. A questo proposito, l'art. 37 della Carta⁷⁹ reca un principio⁸⁰, un obiettivo da raggiungere - quello di un elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità - piuttosto che un diritto individuale azionabile⁸¹, dovendo perciò essere attuato attraverso provvedimenti di matrice eurounitaria e statale, nell'ambito delle rispettive competenze, secondo quanto previsto dall'art. 52, par. 5 della Carta stessa⁸².

La maggior parte delle discipline nazionali di settore in materia ambientale, dunque, sono adottate in attuazione di direttive europee: si pensi alla disciplina di VIA, VAS ed AIA (già richiamate nel Paragrafo introduttivo), nonché rifiuti⁸³, danno

⁷⁶ In argomento, R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2019, p. 340.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 336 ss.

⁷⁸ Su cui si vedano, anche per i riferimenti bibliografici: A. DI STASI, *Garanzie "multilivello" e tutela sostanziale nella CEDU*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., pp. 3 ss.; A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, cit.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

⁷⁹ Esso dispone: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁸⁰ Come chiarito dalla "Spiegazioni" alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2007/C 303/02), in GUUE C 303/17 del 14 dicembre 2007.

⁸¹ B. CARAVITA - L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit, p. 88.

⁸² Secondo cui: «Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti».

⁸³ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*, del 19 novembre 2008, in GUUE L 312 del 22 novembre 2008, pp. 3–30.

ambientale⁸⁴, discariche⁸⁵, “Emission Trading”⁸⁶. Vi sono poi alcuni ambiti disciplinati direttamente con regolamento europeo (si pensi al Regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di gas fluorurati ad effetto serra⁸⁷ o il Regolamento (UE) n. 2018/1999 sulla *Governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima⁸⁸).

Così, l’esercizio della competenza da parte dell’Unione Europea in materia ambientale ha comportato nel corso del tempo una sempre più forte spinta per la tutela dell’ambiente, in linea con le nuove esigenze che sorgono via via⁸⁹, secondo i principi di precauzione, prevenzione, correzione dei danni in via prioritaria alla fonte e chi inquina paga⁹⁰.

84 Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, del 21 aprile 2004, in GUUE L 143 del 30 aprile 2004, pp. 56–75.

85 Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, *relativa alle discariche di rifiuti*, del 26 aprile 1999, in GUUE L 182 del 16 luglio 1999, pp. 1–19.

86 Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio*, del 13 ottobre 2003, in GUUE L 275 del 25 ottobre 2003, pp. 32–46, da ultimo modificata dalla Direttiva 2018/410/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814*, del 14 marzo 2018, in GUUE L 76 del 19 marzo 2018, pp. 3–27. In Italia, il sistema *Emission Trading* è disciplinato dal Decreto Legislativo 9 giugno 2020, n. 47 (che ha sostituito il Decreto Legislativo 13 marzo 2013, n. 30).

87 Regolamento 517/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006*, del 16 aprile 2014, in GUUE L 150 del 20.5.2014, pp. 195–230.

88 Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, dell’11 dicembre 2018, in GUUE L 328 del 21.12.2018, pp. 1–77.

89 Si pensi al “Pacchetto Economia Circolare”, in vigore dal 4 luglio 2018, composto da quattro Direttive che prevedono la modifica di sei Direttive europee che si occupano di rifiuti:

- Direttiva 2018/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*, del 30 maggio 2018, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, pp. 93–99;

- Direttiva 2018/850/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, pp. 100–108;

- Direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*, del 30 maggio 2018, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, pp. 109–140;

- Direttiva 2018/852/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*, del 30 maggio 2018, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, pp. 141–154.

Nel nostro Paese, le predette Direttive sono state recepite con i Decreti Legislativi del 3 settembre 2020, numeri 116, 118, 119, 121.

In argomento, si vedano: A. MURATORI, *Il nuovo piano d’azione per l’economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po’ d’aria fritta*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020, n. 4, pp. 289-294; A. MURATORI, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell’economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2018, n. 8-9, pp. 519-529.

90 Di cui all’art. 191 TFUE.

Peraltro, detto esercizio consente il controllo delle istituzioni comunitarie sul rispetto delle disposizioni adottate dai singoli Stati membri. Ed in effetti, in molti ambiti, sono state ripetutamente aperte procedure di infrazione, che potrebbero (o dovrebbero) condurre il nostro Paese verso risultati di segno positivo, e a tal proposito verranno analizzati nel proseguo sinteticamente due esempi del livello di impatto dell'ordinamento europeo in materia, quello delle cosiddette "discariche abusive" e dell'ILVA di Taranto⁹¹.

Un discorso a parte merita invece la tutela della salute in connessione alle tematiche ambientali, che non sempre riceve adeguata considerazione. A titolo esemplificativo possono citarsi la VIA, la VAS e l'AIA, in cui – nonostante si richieda espressamente la valutazione degli aspetti di salute pubblica nell'*iter* procedimentale affinché sia autorizzata una determinata attività – alcuni impatti possono essere sovente in concreto non adeguatamente stimati. Si può infatti osservare che l'attuale disciplina non esclude che, talvolta, alcuni possibili effetti negativi di un progetto o di un piano/programma siano sottovalutati, soprattutto per quanto concerne gli interessi non direttamente legati alla dimensione ambientale, ad esempio quelli concernenti la sfera sociale. Infatti, le valutazioni ambientali tendono a focalizzarsi sui singoli comparti ambientali (aria, acqua, suolo, ecc.). Peraltro, anche in relazione all'AIA, l'attuale dettato normativo non esclude il verificarsi di ipotesi in cui difetti un adeguato approfondimento, in particolare, dell'aspetto della salute. Pertanto, capita che spesso l'aspetto salute sia tutelato solo "indirettamente", attraverso la verifica del rispetto dei limiti previsti per specifiche matrici (ad esempio, i limiti di inquinanti emessi in atmosfera), senza un adeguato approfondimento.

Per questo, come anticipato e come si vedrà *infra* nel caso ILVA, si è rivelato utile un approfondimento attraverso la VIS o la VDS a supporto della normativa AIA.

3.1. Il caso delle "discariche abusive".

Un primo esempio che si può menzionare è quello della vicenda in materia di "discariche abusive".

Con la prima sentenza del 26 aprile 2007 (causa C-135/05), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha condannato l'Italia per esser venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della Direttiva 75/442/CEE⁹² e

⁹¹ Può anche citarsi l'esempio della "Terra dei Fuochi": a tal proposito, di veda G. D'AVINO, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre*, cit.

⁹² Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, *relativa ai rifiuti*, del 15 luglio 1975, in GUUE L 194 del 25 luglio 1975, pp. 47-49 (non più in vigore).

ss.mm.ii., nonché dell'art. 2, par. 1, della Direttiva 91/689/CEE⁹³, relativa ai rifiuti pericolosi, e dell'art. 14, lettere dalla a) alla c), della Direttiva 1999/31/CE⁹⁴, relativa alle discariche di rifiuti⁹⁵.

Successivamente, nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014 (causa C-196/13), l'Italia, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 26 aprile 2007 nella richiamata causa C-135/05, e venendo meno agli obblighi di cui all'art. 260, paragrafo 1, del TFUE, è stata condannata a versare alla Commissione europea, a partire dal giorno della pronuncia e fino alla data di esecuzione della citata sentenza C-135/05, una penality semestrale calcolata, per il primo semestre, in un importo iniziale fissato in euro 42.800.000,00, dal quale sarebbero stati detratti euro 400.000,00 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi, ed euro 200.000,00 per ogni altra discarica contenente rifiuti non pericolosi, messe a norma conformemente alla medesima sentenza.

Secondo i giudici europei, tra l'altro, gli Stati membri sono tenuti a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all'occorrenza, sono tenuti a bonificarle (p. 53). In questo caso, si ricorda all'Italia, il sequestro della discarica da bonificare e l'avvio di un procedimento penale contro il suo gestore non costituiscono misure sufficienti (p. 58). In altri termini, l'Italia deve garantire che le discariche sequestrate siano anche, effettivamente, bonificate. La Corte UE rileva che alla scadenza dei termini, i lavori di bonifica erano ancora in corso per alcuni siti; rispetto ad altri, invece, la Corte constata che il governo italiano non ha fornito alcun

⁹³ Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, *relativa ai rifiuti pericolosi*, del 12 dicembre 1991, in GUUE L 377 del 31 dicembre 1991, pp. 20–27 (non più in vigore).

⁹⁴ Di cui alla nota 43.

⁹⁵ Infatti, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'Italia ha violato la summenzionata normativa: «Non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari: (i) per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti; (ii) affinché ogni detentore di rifiuti li consegni ad un raccogliitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni di smaltimento o di recupero, oppure provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento conformandosi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE; (iii) affinché tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano operazioni di smaltimento siano soggetti ad autorizzazione dell'autorità competente; (iv) affinché in ogni luogo in cui siano depositati (messi in discarica) rifiuti pericolosi, questi ultimi siano catalogati e identificati; e (v) affinché, in relazione alle discariche che hanno ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione alla data del 16 luglio 2001, il gestore della discarica elabori e presenti per l'approvazione dell'autorità competente, entro il 16 luglio 2002, un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni relative alle condizioni per l'autorizzazione e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie; e affinché, in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le autorità competenti adottino una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni, facendo chiudere al più presto le discariche che non ottengano l'autorizzazione a continuare a funzionare, o autorizzando i necessari lavori e stabilendo un periodo di transizione per l'attuazione del piano».

elemento utile a determinare la data in cui i lavori di bonifica sarebbero stati eseguiti (p. 55).

Per ovviare a detta situazione è stato nominato, con Delibera del Consiglio dei Ministri del 24 marzo 2017, un Commissario straordinario, ai sensi dell'art. 41, comma 2-*bis*, della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁹⁶, con il compito di realizzare tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa delle discariche⁹⁷.

In base a quanto pubblicato sul sito internet del Commissario straordinario, risultano fuoriuscite dall'infrazione in 4 anni 160 discariche (su 200 iniziali) e l'importo versato a titolo di sanzione è pari ad euro 275.400.000,00 (dati aggiornati al 18 gennaio 2020⁹⁸).

3.2. Il caso ILVA di Taranto.

Tornando al caso ILVA, occorre effettuare un utile confronto rispetto a quanto già evidenziato nel Paragrafo 2 in relazione all'ambito CEDU.

Lo stabilimento ILVA è stato ripetutamente oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee. Una prima procedura di infrazione, aperta in data 8 maggio 2008, per la violazione della Direttiva 2008/1/CE in materia di AIA ha condotto alla sentenza della Corte di Giustizia del 31 marzo 2011 (causa C-50/10): la Corte ha condannato l'Italia in quanto non era stato effettuato, per numerosi impianti, un

⁹⁶ L'art. 41, comma 2-*bis* l. 234 del 2012 dispone: «Nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo». Si segnala altresì il Decreto Legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla Legge 12 dicembre 2019, n. 141 (cosiddetto "Decreto Clima"): in particolare, con l'art. 5 è stato previsto il potenziamento della struttura di supporto del Commissario.

⁹⁷ Con la Delibera del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 novembre 2017, il mandato commissariale è stato esteso, ai sensi dell'art. 41, comma 2-*bis* della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, ad altre ventidue discariche abusive oggetto delle citate sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 aprile 2007 e del 2 dicembre 2014. Con successiva delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2019 la nomina è stata estesa alla realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva nel Comune di Ascoli Piceno.

⁹⁸ Si veda la quinta relazione all'indirizzo <http://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/media/2305/v-relazione.pdf>.

riesame delle autorizzazioni preesistenti alla luce della nuova normativa in materia di AIA.

Nel 2012 è stato aperto poi un caso *EU-Pilot*⁹⁹ e successivamente è stata avviata una nuova procedura di infrazione¹⁰⁰, la numero 2013/2177¹⁰¹, che è attualmente ancora pendente. In particolare, nell'ottobre 2014 è stato emesso un parere motivato¹⁰² nell'ambito della predetta procedura d'infrazione relativa alla Direttiva sull'AIA n. 2010/75/UE.

Nel gennaio 2016 è stato altresì avviato un procedimento ai sensi dell'art. 108, par. 2 TFUE in relazione agli aiuti di Stato all'ILVA. Nel comunicato stampa del 21 dicembre 2017 della Commissione Europea¹⁰³ si legge tra l'altro che: «per molti anni l'ILVA ha disatteso le norme ambientali, causando gravi problemi all'ambiente e alla salute pubblica nell'area di Taranto. Dal 2013 la Commissione porta avanti nei confronti dell'Italia un procedimento d'infrazione per non aver garantito il rispetto da parte dell'ILVA della legislazione dell'UE in materia di norme ambientali. Ciò significa che la Commissione verifica scrupolosamente se i vincoli ambientali vengono rispettati. La Commissione continua ad insistere sul fatto che, come è stato concordato con le autorità italiane nel 2016-2017, gli interventi di bonifica necessari per proteggere la salute degli abitanti e l'ambiente delle aree circostanti devono essere realizzati senza indugi. Data l'urgenza della situazione, già la decisione di apertura della Commissione del 2016 - così come la decisione odierna - prevede alcune salvaguardie e la chiarezza che permettono all'Italia di procedere

99 Si ricorda che il sistema EU-Pilot è un meccanismo di scambio di informazioni tra la Commissione europea e gli Stati membri su possibili criticità che possono scaturire dalla mancata o incorretta applicazione del diritto dell'Unione europea. Tale strumento, introdotto nel 2008 con la Comunicazione della Commissione *Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario*, (COM(2007)502), è attivato nella fase precedente all'apertura formale di una procedura di infrazione.

100 In data 26 settembre 2013 è stata infatti trasmessa la lettera di costituzione in mora al nostro Paese ai sensi dell'art. 258 TFUE.

101 Su cui mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Brevi annotazioni sull'avvio della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia in relazione allo stabilimento ILVA di Taranto*, in <http://www.giuristiambientali.it>.

102 Si veda il comunicato stampa della Commissione Europea del 16 ottobre 2014 dal titolo *Ambiente: la Commissione europea invita l'Italia a risolvere i gravi problemi di inquinamento nel più grande impianto siderurgico d'Europa*, all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_14_1151.

103 Il comunicato stampa afferma altresì che: «Nel 2014 e nel 2015 la Commissione ha ricevuto quattro denunce dai concorrenti del mercato, secondo le quali l'ILVA aveva ricevuto aiuti di Stato illegali. Nel gennaio 2016 la Commissione ha avviato un procedimento di indagine formale in materia di aiuti di Stato riguardante cinque misure di sostegno che il governo italiano ha concesso all'ILVA. L'indagine della Commissione ha confermato che due delle cinque misure hanno conferito all'ILVA un vantaggio indebito, in violazione delle norme UE sugli aiuti di Stato. (...) In quanto beneficiaria di fondi pubblici concessi dall'Italia sotto forma di garanzie o finanziamenti, l'ILVA deve ora rimborsare circa 84 milioni di euro di aiuti (interessi esclusi)»: all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_17_5401/IP_17_5401_IT.pdf. In argomento, si veda la decisione della Commissione Europea del 21 dicembre 2017, C(2017) 8391 final.

all'attuazione delle misure di bonifica. L'odierna decisione lascia altresì impregiudicata applicazione del principio "chi inquina paga"».

Da menzionare, poi, il diritto di petizione al Parlamento europeo¹⁰⁴ garantito tramite l'apposita commissione per le petizioni ("PETI"). A tal proposito, sono state sollevate diverse petizioni aventi ad oggetto lo stabilimento ILVA: una delegazione della commissione per le petizioni ha dunque effettuato una serie di audizioni, nonché la visita dello stabilimento, nel luglio 2017, in cui sono state evidenziate diverse non conformità rispetto alla normativa applicabile ed è stata altresì formulata una serie di raccomandazioni¹⁰⁵.

Come può dunque notarsi, nel caso ILVA il livello di efficacia della risposta è, per il momento, inferiore in termini pratici a quello in ambito CEDU¹⁰⁶.

Nel frattempo, deve segnalarsi che una risposta dell'ordinamento interno si è avuta grazie alla applicazione (a supporto ed integrazione di quanto previsto dalla normativa in materia di AIA) della summenzionata VDS, il cui rapporto, nel caso di specie, è stato redatto secondo quanto previsto dal Decreto Interministeriale 24 aprile 2013 ed è stato trasmesso agli Enti¹⁰⁷ da ARPA Puglia, AReSS – Agenzia Regionale per la Salute ed il Sociale e ASL Taranto in data 12 febbraio 2019.

Infatti, anche in ragione degli esiti del rapporto di VDS¹⁰⁸, in data 21 maggio 2019 il Sindaco di Taranto ha chiesto, ai sensi dell'art. 29-quater, c. 7 del Codice Ambiente¹⁰⁹, il riesame dell'AIA dell'ILVA di cui al suindicato Decreto del Presidente del

104 Il diritto di petizione è previsto dagli articoli 20, 24 e 227 del TFUE e dall'articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La procedura per il trattamento delle petizioni è disciplinata dagli articoli 226-230 e dall'allegato VI (XX) del Regolamento del Parlamento Europeo.

105 A tal proposito, si veda il documento *RESOCONTO DI MISSIONE E RACCOMANDAZIONI a seguito della visita a Taranto dal 18 al 19 luglio 2017* del 24 aprile 2018, all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147947/1151674IT.pdf>.

Si veda altresì il documento recante *PETI Fact-Finding Mission to Taranto (17-19 July 2017) Environmental topics in Taranto: ILVA plant and ENI refinery* del 4 luglio 2017, all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/123280/Background%20Document%20PE571.403EN.pdf>.

106 Ciò è dovuto anche alla discrezionalità che la Commissione ha nell'ambito della gestione della procedura di infrazione: a tal proposito, si veda L. W. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, in A. JAKAB - D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit., pp. 65-78.

107 Il rapporto di VDS è indirizzato in particolare a Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Presidente della Regione Puglia, Sindaco di Taranto e, per conoscenza, ISPA, ISS, Assessorato all'Ecologia della Regione Puglia, Provincia di Taranto, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto.

108 Il rapporto VDS, tra l'altro, conferma gli esiti dello studio condotto nell'ambito del progetto del Centro Controllo Malattie ("CCM") del Ministero della Salute *Valutazione Integrata dell'Impatto dell'Inquinamento atmosferico sull'Ambiente e sulla Salute*, all'indirizzo <https://www.vias.it>.

109 Il comma 7 recita: «In presenza di circostanze intervenute successivamente al rilascio dell'autorizzazione di cui al presente titolo, il sindaco, qualora lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può, con proprio motivato provvedimento, corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione, chiedere all'autorità competente di riesaminare l'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 29-octies».

Consiglio dei Ministri 29 settembre 2017. Il riesame dell'AIA è stato disposto con Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del MATTM n. 188 del 27 maggio 2019 (poi impugnato dal gestore innanzi al TAR Puglia, Lecce, con ricorso R.G. n. 1207/2019).

Peraltro, deve darsi altresì atto che il Sindaco del Comune di Taranto ha successivamente emesso l'ordinanza contingibile e urgente n. 15 del 27 febbraio 2020 avente ad oggetto «Rischio sanitario derivante dalla produzione dello stabilimento siderurgico ex Ilva – Arcelor Mittal di Taranto - emissioni in atmosfera dovute ad anomalie impiantistiche - Ordinanza di eliminazione del rischio e, in via conseguente, di sospensione delle attività». Detta ordinanza è stata impugnata innanzi al TAR Puglia, sede di Lecce, con ricorsi R.G. n. 393/2020¹¹⁰ e n. 397/2020¹¹¹, e la questione è ancora *sub iudice*.

4. Conclusioni.

Come detto nel Paragrafo introduttivo, assistiamo ad episodi di degrado ambientale che conseguono, spesso, a violazioni di specifiche disposizioni normative. D'altronde, l'evoluzione della tecnologia e delle scoperte scientifiche rende necessario un continuo mutamento ed adattamento del diritto ambientale e delle risposte offerte dall'ordinamento. Alle problematiche ambientali sono poi sempre più

¹¹⁰ Il TAR, con provvedimento cautelare n. 318 del 24 aprile 2020, ha sospeso l'ordinanza fino alla camera di consiglio del 7 ottobre 2020, con contestuale ordine al MATTM di produrre in giudizio una serie di documenti, tra cui una relazione a firma del responsabile del procedimento, corredata della documentazione di riferimento, da cui si evinca se il procedimento di riesame dell'AIA sia stato o meno concluso ovvero quale sia lo stato del medesimo, nonché se l'AIA di cui al DPCM del 29 settembre 2017 risulti o meno supportata anche in via indiretta (ad esempio attraverso la documentata partecipazione al comitato degli esperti anche di specifiche professionalità nel campo della tutela della salute, come rappresentanti dell'ISS) da una VDS e, in caso affermativo, con quale metodologia esso sia stato calcolato, anche in relazione al principio di precauzione. Si noti che, alla camera di consiglio del 7 ottobre 2020, la causa è stata rinviata alla camera di consiglio del 15 dicembre 2020. Alla camera di consiglio del 15 dicembre 2020, la causa è stata nuovamente rinviata all'udienza del 27 gennaio 2021. Più specificamente, il TAR ha accolto l'istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso in via interinale l'efficacia degli impugnati provvedimenti fin alla data di pubblicazione del provvedimento che sarà adottato dal collegio a seguito dell'udienza del 27 gennaio 2021; nonché ha fissato per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 27 gennaio 2021. Ciò sulla base della considerazione che «le questioni sottese alla decisione del ricorso necessitano di adeguato approfondimento e che pertanto appare opportuno – anche nell'ambito di un compiuto bilanciamento degli interessi coinvolti e nel rispetto del pieno esercizio del contraddittorio tra le parti – pervenire alla definizione nel merito con una sollecita fissazione dell'udienza di trattazione».

¹¹¹ Il TAR ha emesso il provvedimento cautelare n. 319 del 24 aprile 2020, analogo al n. 318/2020 di cui in nota 109. Inoltre, anche la corrente causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 27 gennaio 2021.

strettamente connesse quelle legate alla salute umana (il cui stesso concetto è in fase di evoluzione)¹¹².

Alla luce delle problematiche suesposte e comunque della necessità di una sempre maggiore tutela, è pertanto da segnalare con favore l'aggiunta di un ulteriore livello nella tutela di ambiente e salute, quello della CEDU (attraverso l'interpretazione della Corte EDU che ha «riempito le disposizioni CEDU di contenuti nuovi e le ha progressivamente allineate ai mutamenti sociali dell'Europa»¹¹³), volto per lo più ad ovviare a situazioni "patologiche" ove venga accertata una violazione dei diritti fondamentali.

La sentenza *Cordella*, sotto tale profilo, ha evidenziato l'attenzione della Corte EDU per gli obblighi positivi di tutela dell'uomo e delle risorse naturali gravanti anzitutto sulle istituzioni nazionali, nonché per le violazioni del diritto alla salute misurabili in termini collettivi, valorizzando così il punto di forza degli studi epidemiologici¹¹⁴. Infatti, è stato sottolineato che «se muoviamo dal presupposto che la posta in gioco di uno sviluppo autenticamente sostenibile è rappresentata dalle condizioni essenziali dell'esistenza umana, allora forse la tutela dei diritti fondamentali strettamente inerenti alla salubrità dell'ambiente potrebbe davvero costituire una prospettiva di cambiamento, quanto meno come limite di quella discrezionalità politica che finora ha certamente dimostrato, per un usare un eufemismo, scarsa lungimiranza»¹¹⁵.

Tale livello si aggiunge – anche se in maniera differente – a quello unionale: gran parte della normativa interna in ambito ambientale è infatti di derivazione europea; inoltre, l'effetto diretto del diritto dell'Unione Europea¹¹⁶, la previsione della procedura di infrazione, nonché il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE, dovrebbero consentire di ottenere un *enforcement* della predetta normativa.

Peraltro, in linea generale può dirsi che tale sistema multilivello¹¹⁷ ha avuto – e sta avendo – un innegabile ruolo nell'ambito della tutela dell'ambiente (anzi, di un ambiente salubre), esercitando una forte pressione sugli ordinamenti nazionali (ad esempio, con la summenzionata armonizzazione del diritto interno rispetto alla

112 Di talché «solo una corretta interazione tra scienziati, opinione pubblica e decisori politici può portare a risultati positivi, tali da garantire uno sviluppo equilibrato della biosfera, anche per le future generazioni»: così S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 128-129.

113 G. BONAVENTURA, *La tutela dei diritti fondamentali nella Grande Europa*, in *ADIR*, 2015.

114 In tal senso, S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, n. 3, p. 135.

115 S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani*, cit., p. 162.

116 Su cui si veda D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 3.

117 Si parla anche di «sistema multilivello di tutela dei diritti»: così A. PERTICI, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Vol. II, Torino, 2019, p. 292.

disciplina europea). Tuttavia, l'analisi svolta nei paragrafi precedenti evidenzia come vi siano margini di miglioramento di detto sistema, che talvolta non si rivela completamente effettivo ed efficace. In particolare, il caso ILVA dimostra, ad oggi, le difficoltà di ottenere – in concreto – un ottimale conseguimento dell'obiettivo della tutela del diritto ad un ambiente salubre.

Se, da un lato, vi sono alcuni limiti a livello CEDU¹¹⁸ (tra cui quello dell'assenza di uno specifico rimedio interno finalizzato ad ottenere l'esecuzione delle decisioni della Corte EDU¹¹⁹ e l'assenza di un diritto autonomo all'ambiente salubre¹²⁰), dall'altro il caso ILVA ha evidenziato che, al momento, il vantaggio di detto livello è quello di obbligare lo Stato, quanto meno, a rendere conto delle proprie azioni (anche se ancora ciò non ha portato al completo soddisfacimento delle pretese dei ricorrenti).

Per quanto concerne il livello unionale, se in taluni casi (come nel caso delle discariche abusive) si è ottenuto l'auspicato *enforcement* della normativa, tale risultato non è tuttavia stato ancora pienamente ottenuto in relazione al caso ILVA.

Diversamente, l'obiettivo di tutela della salute non è sempre adeguatamente raggiunto in concreto, nonostante taluni procedimenti ambientali richiedano una valutazione di detto aspetto; a tal proposito, detta valutazione potrebbe essere affidata auspicabilmente soprattutto all'implementazione del procedimento di VIS a livello nazionale. Anche alla luce del caso ILVA di Taranto, non può pertanto dubitarsi da un lato del carattere necessariamente multilivello della risposta che deve essere data di volta in volta (anche in considerazione della necessaria proporzionalità e sussidiarietà dell'intervento) alle questioni che coinvolgono la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, nonché, dall'altro lato, del persistente ineludibile ruolo degli ordinamenti nazionali¹²¹.

¹¹⁸ Si veda a tal proposito il discorso della Prof.ssa Elisabeth Lambert in occasione della Conferenza dal titolo *Environmental protection and human rights* svoltasi il 27 febbraio 2020, all'indirizzo <https://rm.coe.int/e-lambert-speechfinal27fevrier/16809cd94a>, nonché la relativa relazione *Environnement et Droits de l'Homme* consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281>.

¹¹⁹ «Quella della sempre migliore applicazione della Convenzione a livello interno è l'unica strada percorribile se si vuole salvaguardare la pertinenza e l'efficacia del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali, la cui cifra non può essere che quella della sussidiarietà rispetto ai sistemi nazionali»: così G. RAIMONDI, *Presentazione*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., p. VIII.

¹²⁰ Non è infatti ancora andato a buon fine il tentativo di introdurre un apposito protocollo alla CEDU. A tal proposito, si ritiene tra l'altro che l'approccio all'ambiente adottato finora – un approccio sostanzialmente antropocentrico – sia ormai sorpassato e debba essere sostituito dal riconoscimento di un diritto soggettivo che vada oltre il diritto ad un ambiente sano, in modo da abbracciare una prospettiva eco-centrica e con un approccio intergenerazionale. Inoltre, si propone di elaborare un modello di processo ambientale a livello europeo. Sul punto, si rinvia alla relazione della Prof.ssa Elisabeth Lambert *Environnement et Droits de l'Homme* di cui alla nota 96.

¹²¹ La dottrina ha parlato di una “perdurante vitalità” degli Stati nazionali: così R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, cit., p. 8.