



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 5/2016

1. INFORMAZIONE AMBIENTALE E ART. 10 CEDU: QUALI PROSPETTIVE DI APPLICAZIONE NEL CASO ILVA DI TARANTO?

1. *Premessa*

L'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente ha permesso di riconoscere nel corso del tempo un diritto all'informazione ambientale, funzionale alla tutela sia dell'ambiente, sia di alcuni diritti umani ad esso correlati.

Scopo del presente lavoro è cercare di comprendere quanto tale diritto sia oggi effettivamente applicato nello spazio giuridico della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quale possa essere la base giuridica della CEDU per denunciarne eventuali violazioni.

Sarà quindi esaminata l'importanza della tutela del diritto all'informazione ambientale, quale possibile rimedio di carattere preventivo a salvaguardia di fondamentali diritti umani, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo.

Infine, sulla base di quanto esaminato, si analizzerà il caso Ilva di Taranto per verificare l'eventuale esistenza di presupposti che possano permettere l'applicazione dell'art. 10 CEDU quale diritto all'informazione ambientale.

2. *Origini ed evoluzione del diritto all'informazione ambientale*

L'ambiente è un bene della vita complesso, la cui tutela non può prescindere dalla protezione delle singole componenti di cui è composto.

A partire dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 1972, nota come Dichiarazione di Stoccolma, la comunità internazionale ha avvertito l'esigenza di procedere a una tutela sistematica dello stesso, utilizzando a tal fine il concetto di biosfera.

In tale dichiarazione sono stati enunciati alcuni significativi principi che evidenziano la responsabilità dell'uomo nei confronti dell'ambiente e delle future generazioni, mettendo in luce come lo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali del pianeta possa compromettere irrimediabilmente l'ecosistema del pianeta.

Il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma non riconosce espressamente il diritto individuale a un ambiente sano, ma lo considera un prerequisito essenziale per

consentire l'esercizio di alcuni diritti umani fondamentali, annoverabile tra i fattori che contribuiscono a garantire un tenore di vita adeguato, la salute e un sufficiente livello di benessere, come previsto dal principio 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 11, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

Per muovere da tale visione antropocentrica della natura a una prettamente ecocentrica, per la quale l'essere umano rappresenta solo una parte dell'ambiente naturale, occorrerà arrivare all'approvazione della Carta mondiale della natura nel 1982, promossa dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. La Carta ha mutato la prospettiva della tutela individuale in favore di una prospettiva maggiormente estesa ed è proprio a partire da ciò che viene stabilita l'importanza della partecipazione del pubblico ai processi decisionali che riguardano l'ambiente e il diritto del pubblico di accedere a rimedi giurisdizionali effettivi nei casi in cui l'ambiente circostante subisca un danno (principio 23).

È, tuttavia, solo nel 1992 che, con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, si realizza un intervento decisivo della comunità internazionale in tema di protezione dell'ambiente. Durante la Conferenza sono stati approvati alcuni importanti documenti e tra questi, per quanto di interesse ai fini del presente lavoro, la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, il cui principio 10 recita testualmente: «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascuno individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico, rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo».

Non solo, durante i lavori dell'*Earth Summit* di Rio è stata approvata anche l'Agenda 21, documento di indirizzo delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, la quale al capitolo 28 prevede che «Gli enti locali [...] in quanto livello di governo più vicino ai cittadini [...] giocano un ruolo vitale nell'educare, attivare e informare il pubblico per la promozione dello sviluppo sostenibile».

Con la Conferenza di Rio, l'importanza dell'accesso alle informazioni ambientali viene quindi espressamente riconosciuta, legittimando i cittadini a esercitare un diritto di controllo e intervento rispetto alle decisioni operate a tutti i livelli di governo.

Si rileva come, a partire da questo periodo storico, gli Stati si sono impegnati per giungere alla firma di numerose accordi multilaterali, sia a carattere globale, sia regionale, tra i quali è certamente il caso di citare la Convenzione sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (nota come convenzione di Aarhus), sottoscritta il 25 giugno 1998 alla IV Conferenza ministeriale *Environment for Europe*, a cui hanno aderito 46 Paesi, oltre all'Unione Europea.

La convenzione tutela il diritto all'informazione in materia di ambiente, sotto un duplice aspetto: sia prevedendo l'obbligo degli Stati parti di fornire le specifiche informazioni richieste dai cittadini, fatte salve alcune eccezioni di interpretazione tassativa (art. 4), sia prevedendo l'obbligo per le autorità pubbliche, in determinate condizioni, di

raccogliere e divulgare informazioni in materia ambientale a prescindere da qualsiasi richiesta (art. 5).

Il percorso che ha caratterizzato lo sviluppo del diritto all'informazione ambientale a livello globale può essere messo in relazione con l'analogo percorso compiuto dalle istituzioni regionali che si sono occupate dello stesso argomento, tra cui merita di essere segnalata la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, in diverse occasioni, ha citato proprio la Convenzione di Aarhus a supporto delle proprie decisioni, oltre a delineare un'autonoma linea interpretativa che è il caso di esaminare.

3. *L'art. 10 CEDU e la protezione del diritto all'informazione nel lato passivo*

Per quanto concerne l'ambito CEDU, in riferimento al diritto all'informazione, l'articolo della Convenzione cui deve farsi riferimento è il 10, che tutela la libertà di espressione, prevedendo al primo paragrafo che «[o]gni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive».

Dalla lettura della norma emerge con ogni evidenza che è riconosciuto dalla Convenzione un diritto all'informazione protetto sia dal lato attivo, inteso come libertà di informare, diffondere presso il pubblico notizie, fatti, informazioni; sia dal lato passivo ove è previsto il diritto di ogni persona a «ricevere [...] informazioni».

Inoltre, lo stesso articolo vieta essenzialmente a un governo di frapporre ostacoli che possano compromettere il diritto di ricevere informazioni.

Le informazioni oggetto della norma sono intese in maniera ampia e generica. Pertanto, è senz'altro lecito ricondurre nell'ambito di tale nozione anche le informazioni di carattere ambientale.

Tuttavia, innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e innanzi alla Commissione prima di essa, il percorso giurisprudenziale per giungere al riconoscimento e alla tutela del diritto all'informazione ambientale ha seguito una propria logica autonoma e ha preso in considerazione altre fattispecie contenute nella Convenzione.

4. *L'autonomo percorso giurisprudenziale della Corte di Strasburgo*

Per meglio comprendere l'iter argomentativo che ha aperto la possibilità di un'interpretazione del diritto all'informazione *ex art. 10 CEDU* in chiave ambientale, è opportuno effettuare una disamina di alcune pronunce della Corte di Strasburgo che si sono occupate di valutare l'ammissibilità del diritto all'informazione ambientale, in quanto funzionale non solo alla salvaguardia dell'ambiente, in sé considerato, ma anche degli altri diritti umani tutelati dalla Convenzione.

Il caso [*Guerra e altri c. Italia*](#) è, ai fini del presente elaborato, il più significativo: la nota vicenda riguarda il ricorso di quaranta cittadine del comune di Manfredonia, che lamentavano la violazione dei propri diritti per il fatto che una fabbrica chimica situata nelle vicinanze del Comune e classificata ad alto rischio inquinante, nel corso del suo ciclo di produzione, aveva liberato nell'aria ingenti quantità di sostanze tossiche.

È da subito interessante notare come le ricorrenti avessero denunciato espressamente

la violazione dell'art. 10, perché «tale diritto comprende la libertà di ricevere informazioni [...] contenuta nel paragrafo 1 dell'art. 10 e deve essere interpretato come il riconoscimento di un vero e proprio diritto a ricevere informazioni delle persone appartenenti a popolazioni che sono state o possono essere interessate da un'attività industriale, o di altra natura, dannosa per l'ambiente».

Tale interpretazione aveva trovato riscontro favorevole nel rapporto della Commissione. Questa, infatti, accogliendo il ricorso nella citata prospettiva, aveva evidenziato il carattere fondamentale «dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information de public».

Così facendo, la Commissione aveva aperto la strada all'ammissibilità della tutela dell'ambiente anche in chiave preventiva, riconoscendo la funzione dell'art. 10 CEDU quale norma posta a tutela del diritto di ricevere dalle autorità tutte le necessarie informazioni di carattere ambientale atte a evitare i possibili danni derivanti dall'esposizione a situazioni di rischio.

Tale interpretazione, secondo la Commissione, avrebbe permesso la tutela anticipata del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dello stesso diritto alla vita, contemplati, rispettivamente, dagli articoli 8 e 2 della Convenzione, le cui violazioni si possono realizzare anche mediante l'omessa divulgazione di informazioni adeguate alle popolazioni che si trovano soggette ai rischi connessi alle attività industriali classificate ad alto rischio. Le informazioni ambientali rilevanti che uno Stato sarebbe tenuto a diffondere, pertanto, avrebbero per oggetto una corretta informazione circa il pericolo derivante dall'esposizione agli agenti inquinanti, alle misure di sicurezza adottate dallo Stato interessato e dovrebbero focalizzarsi anche sui piani di emergenza organizzati per evitare l'aggravarsi del rischio, nonché alle modalità di esecuzione degli stessi.

In seguito, tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva riformato la decisione della Commissione, accogliendo il ricorso solo limitatamente alla violazione dell'art. 8, sul presupposto che la libertà di ricevere le informazioni «vieta essenzialmente ad un governo di impedire a qualcuno di ricevere le informazioni cui altri aspirano o possono consentirgli di fornirle». Nel caso di specie detta libertà, ad avviso della Corte, non imporrebbe obblighi positivi a carico dello Stato.

Il caso *Guerra e altri c. Italia* resta comunque un caso altamente significativo, in quanto la Commissione, per la prima volta, aveva ammesso la possibilità di applicare l'art. 10 per riconoscere alle vittime il diritto a ricevere informazioni in materia ambientale. Con un'interpretazione più restrittiva, tuttavia, la Corte ha ritenuto che le emissioni nocive provenienti da un'industria chimica avessero un'incidenza diretta *solo* sul diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, e che minacce di grave entità all'ambiente potessero incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del proprio diritto al domicilio così da nuocere alla loro vita privata e familiare, ritenendo quindi insussistente la violazione dell'art. 10.

La successiva giurisprudenza CEDU ha adottato una posizione intermedia tra l'interpretazione innovativa proposta dalla Commissione e l'interpretazione della Corte. Nel caso *L.C.B. c. Regno Unito* (sentenza del 9 giugno 1998) la Corte ha stabilito che l'esercizio del diritto all'informazione ambientale impone agli Stati la predisposizione di una procedura semplificata che consenta a chiunque di avere accesso alle informazioni da cui dipenda la tutela di propri diritti fondamentali. La Corte in tale pronuncia ha precisato che incombe sullo Stato l'obbligo positivo di preservare la qualità dell'ambiente, in quanto

strumentale all'effettivo godimento del diritto previsto dall'art. 8 CEDU.

Inoltre, secondo l'impostazione della Corte, il diritto all'informazione menzionato si declina non solo dal lato attivo, ma anche nel lato passivo, che si realizza nella possibilità di ricevere informazioni adeguate che possano permettere una tutela efficace a fronte di pericoli derivanti dalle attività inquinanti.

Pertanto è evidente che con tale pronuncia la Corte ha espressamente riconosciuto il diritto all'informazione ambientale con i relativi obblighi positivi a carico degli Stati, senza collocarlo, tuttavia, entro l'orizzonte materiale dell'art. 10, ma qualificandolo come requisito di godimento dei diritti protetti dall'art. 8.

Il caso *Tatar c. Romania* presenta analogie con il caso Ilva di cui si discuterà nei prossimi paragrafi. Pertanto è opportuno farne cenno. Esso trae origine dal ricorso di due cittadini rumeni che all'epoca dei fatti risiedevano in una zona di una città prossima a uno stabilimento di estrazione di materiale minerario, foriero di emissioni tossiche.

I ricorrenti, invocando l'art. 2 della Convenzione Europea, hanno eccepito che il sistema tecnico utilizzato dalla compagnia mineraria fosse dannoso per la loro salute. Inoltre, gli stessi rilevavano un comportamento omissivo delle autorità rumene a fronte dell'evidenziata situazione critica, producendo numerosi ricorsi e reclami a cui lo Stato interessato non aveva prestato le dovute attenzioni, soprattutto a seguito di un incidente avvenuto nel sito minerario che aveva causato lo sversamento di ingenti quantità di sostanze tossiche nel bacino idrico circostante.

I ricorrenti, ancora, producevano innanzi alla Corte di Strasburgo alcuni studi tecnici che documentavano il superamento dei livelli limite di inquinamento tollerati dalle varie convenzioni internazionali, oltre a un rapporto ufficiale del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente che denunciava proprio le gravi conseguenze patite dal territorio a seguito dell'incidente nell'area mineraria e che conteneva al suo interno analoghi rilievi da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

I ricorrenti, pertanto, si lamentavano della mancata diffusione, da parte delle autorità nazionali, di informazioni adeguate che potessero permettere loro di considerare la possibilità di cambiare domicilio, concludendo che, a loro giudizio, lo Stato rumeno aveva violato il precetto contenuto nell'art. 8 della Convenzione ed esorbitato dal margine di discrezionalità concesso sulla materia, non garantendo il giusto equilibrio tra l'interesse economico della comunità e il godimento dei diritti dei ricorrenti stessi.

La Corte, nelle sue osservazioni preliminari, ha ritenuto che l'obbligazione positiva di adottare tutte le misure adeguate a garantire i diritti dei ricorrenti, comporta per lo Stato il dovere di realizzare un quadro legislativo e amministrativo che si proponga di approntare una effettiva prevenzione dei danni all'ambiente e alla salute umana (cfr. *Budayeva c. Russia*, n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02).

I Giudici hanno stabilito che, nelle ipotesi in cui uno Stato si trovi ad affrontare questioni di politica ambientale ed economica, è opportuno procedere a una regolamentazione adatta alle specificità delle attività relative ai siti critici e ai rischi connessi: tale obbligo deve comportare l'autorizzazione, la messa in funzionamento, la gestione, la sicurezza e il controllo dell'attività potenzialmente dannosa.

Secondo la Corte, il processo legislativo deve, tuttavia, comprendere la realizzazione di indagini e studi adeguati, con lo scopo di prevenire e stimare la progressione degli effetti delle attività che possono causare un rischio per l'ambiente e per gli stessi diritti individuali, in modo da garantire un giusto bilanciamento tra i diversi interessi: nello specifico, non vi è alcun dubbio in ordine al diritto di ciascun individuo di accedere alle conclusioni dei

suddetti studi ed alle altre informazioni che permettano di valutare i pericoli derivanti dalle attività che hanno un impatto sull'ambiente.

La Corte ha quindi ritenuto che, a differenza degli altri casi simili sottoposti alla sua attenzione, nel caso esaminato, si sia trovata ad affrontare una particolare situazione critica, in ragione dell'assenza di qualunque decisione interna o di ogni altro documento ufficiale che puntualizzasse in modo chiaro il grado di danno che l'attività della società mineraria poteva arrecare alla salute umana e all'ambiente, stante l'inattività delle competenti autorità a fronte dei reclami e ricorsi proposti. In ragione di tali omissioni, la Corte, prendendo in considerazione le conclusioni dei Rapporti ufficiali e degli studi di impatto ambientale sopra menzionati, ha ritenuto che l'inquinamento generato dall'attività mineraria potesse cagionare un deterioramento della qualità della vita degli abitanti delle zone limitrofe al sito e, specificamente, danneggiare il benessere dei ricorrenti e privarli del godimento del loro domicilio in modo tale da danneggiare la loro vita privata e familiare *ex art. 8*.

Sebbene, secondo la Corte, i ricorrenti non fossero riusciti a provare il nesso causale tra l'esposizione alle sostanze tossiche e le malattie denunciate, data l'incertezza scientifica e la pluralità di cause generative delle malattie respiratorie, considerando gli studi di impatto ambientale prodotti la Corte ha rilevato che il territorio di residenza dei ricorrenti fosse già un luogo altamente inquinato in ragione sia dell'incidente ecologico sia di un'attività industriale intensa. Di conseguenza, ha ritenuto che sussistesse un rischio serio e sostanziale per la salute e per il benessere dei ricorrenti, che avrebbe imposto allo Stato un'obbligazione positiva di adottare delle misure ragionevoli e adeguate in grado di proteggere i diritti degli interessati al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, oltre che il godimento di un ambiente sano e protetto.

La Corte ha concluso affermando che le autorità rumene si sono rese inadempienti rispetto alla loro obbligazione di valutare preliminarmente in modo soddisfacente gli eventuali rischi dell'attività in questione, non avendo adottato misure adeguate in grado di garantire la protezione degli interessati dai rischi dell'esposizione ad agenti inquinanti.

Nel quadro delle obbligazioni positive derivanti dall'art. 8 della Convenzione, per quello che qui interessa, la Corte ha sottolineato l'importanza del diritto del pubblico all'informazione, così come consacrato nella sua giurisprudenza.^[1] La Corte, inoltre, ha affermato che l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono consacrati, a livello internazionale, dalla Convenzione d'Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dalla Romania il 22 maggio 2000, così come la Risoluzione n. 1430/2005 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui rischi industriali ha rafforzato, tra gli altri, il dovere per gli Stati membri di migliorare la diffusione di informazioni di tale genere.

Com'è evidente, anche in questo caso la Corte ha affermato puntualmente l'esistenza di un diritto all'informazione ambientale protetto nel lato passivo, evitando tuttavia di ricondurlo all'art. 10 e scegliendo di apprestare la relativa tutela riferendosi ad altre fattispecie.

Dall'esame della rassegna giurisprudenziale precedente, è possibile rilevare che gli indirizzi seguiti prima dalla Commissione e dopo dalla Corte siano giunti, in effetti, alle medesime conclusioni.

La Commissione ha evidenziato le caratteristiche espansive dell'art. 10 nel caso *Guerra* rilevando che «dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information de public» con la conseguenza di porre in rilievo, quale diritto fondamentale della persona,

non solo il diritto all'informazione ambientale protetto sotto il lato attivo, ma anche il diritto di ricevere informazioni adeguate a proteggere l'essere umano dai rischi derivanti dall'esposizione ad attività inquinanti. Quindi, secondo la Commissione, «l'importance d'un droit à la information dans ce domaine découle de sa raison d'être, qui est celle de protéger le bien-être et la santé des personnes concernées à-dire indirectement des droits qui sont vivés par d'autres dispositions de la Convention».

Seguendo tale logica, si evince come l'importanza della tutela dell'informazione a carattere ambientale possa trovare la *ratio* nella propria strumentalità atta ad evitare i possibili danni derivanti da fonti inquinanti, che si traducono, pertanto, nella violazione di altri diritti protetti dalla Convenzione.

Secondo la Commissione, quindi, l'art. 10 impone a carico degli Stati obblighi positivi, tra i quali la raccolta e la diffusione delle informazioni ambientali la cui trasmissione può evitare *ex ante* il concretizzarsi di situazioni potenzialmente dannose.

Come visto, tuttavia, la Corte ha ritenuto di adottare un'interpretazione più limitata dell'articolo in commento, ritenendo che «le libellé de l'art. 10, et le sens s'attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu'un Etat se trouve dans l'obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu'une personne demanda-exige d'elle-même des informations dont le gouvernement dispose à l'époque considérée. C'est pourquoi, j'estime qu'il faut considérer qu'une telle obligation positive dépend de la condition suivante: les victimes potentielles du risque industriel doivent avoir demandé que certaines informations, preuves, essais, etc., soient rendus publics et leurs soient communiqués par un service gouvernemental donné. Si le gouvernement ne satisfait pas à une telle demande et n'explique pas son absence de réponse de façon valable, alors celle-ci doit être considérée comme une ingérence de sa part interdite par l'article 10 de la Convention».

Tuttavia, anche se la Corte in tale pronuncia ha ritenuto che l'obbligo di fornire una tutela anticipata mediante la diffusione delle informazioni ambientali non fosse rinvenibile nel disposto dell'art. 10, la successiva giurisprudenza CEDU ha ugualmente riconosciuto il diritto all'informazione ambientale, ritenendo che lo stesso possa in alcuni casi ritenersi un prerequisito di altri diritti umani convenzionalmente previsti, come l'art. 8, considerato violato anche nel caso di omissione della corretta trasmissione di informazioni sui pericoli connessi alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d'emergenza preparati ed alle modalità esecutive necessarie a fare fronte ad eventuali incidenti ambientali.

La Corte ha continuato a seguire tale percorso argomentativo anche nelle pronunce successive, accantonando, almeno per il momento, l'impostazione adottata dalla Commissione che apriva alla possibilità di tutelare pienamente il diritto all'informazione ambientale collocandolo nell'alveo dell'art. 10.

5. *Il caso Ilva di Taranto*

Orbene, i menzionati casi precedenti presentano rilevanti analogie con il caso della città di Taranto. In tale area si trova uno stabilimento siderurgico le cui emissioni hanno avuto nel corso degli anni un importante impatto ambientale, nonché rilevanti conseguenze rispetto alla salute degli abitanti delle zone limitrofe al polo industriale.

Sul sito sono state effettuate diverse perizie chimiche ed epidemiologiche, sia da parte di enti pubblici e privati, sia da parte dell'autorità giudiziaria nel corso di un

procedimento penale volto ad accertare eventuali illeciti penali commessi da parte di soggetti a vario titolo interessati, tra i quali i gestori dello stabilimento e le autorità che avevano il compito di vigilare sulla tollerabilità o meno dei livelli di inquinamento dallo stesso prodotti.

Secondo i periti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto, prendendo a riferimento un arco di tempo di soli sette anni, l'Ilva, con le proprie emissioni, avrebbe causato oltre diecimila decessi e diverse decine di migliaia di casi di malattie cardiache, respiratorie e cardiovascolari, oltre che, per i bambini, tumori maligni e leucemie.

La maggior parte dei soggetti interessati erano residenti nei quartieri Tamburi e Borgo, vale a dire le zone della città limitrofe alla zona industriale.

Il Ministero della Salute, inoltre, con due diversi studi nell'ambito del Progetto Sentieri dell'Istituto Superiore di Sanità, ha rilevato analogamente l'esistenza di patologie tumorali correlabili con le attività inquinanti dello stabilimento.

Inoltre, il 26 settembre 2013 e il 14 aprile 2014 l'Italia è stata destinataria di due lettere di messa in mora da parte della Commissione U.E., che avanzavano il dubbio che le autorità italiane, consentendo la prosecuzione delle attività negli impianti, non avessero garantito l'adozione di misure adeguate per proteggere la salute umana e l'ambiente.

Tale circostanza rende il caso Ilva affine ai casi citati portati all'attenzione della Commissione e della Corte, ed in particolare al citato caso *Tatar c. Romania*, ove i ricorrenti hanno eccepito di aver subito danni a causa della loro presenza abitativa nei pressi di uno stabilimento minerario altamente inquinante, come documentato da studi prodotti all'interno del procedimento, a fronte dell'inerzia dello stato rumeno e del comportamento passivo delle proprie autorità garanti.

La questione Ilva, da parte sua, è stata già portata all'attenzione della Corte con il caso *Smaltini c. Italia*, relativo alla vicenda di una cittadina di Taranto morta il 21 dicembre 2012 per una meningite che non poteva essere curata a causa della leucemia contratta dalla donna.

Secondo l'impostazione del ricorso, tale malattia era stata provocata dalle emissioni rilasciate dall'Ilva ed il caso era già stato in precedenza portato per due volte all'attenzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto: le inchieste, in tali occasioni, sono state archiviate in quanto i magistrati avevano ritenuto insufficienti le prove di un nesso causale tra emissioni e malattia.

Nel ricorso si è sostenuto che le autorità avrebbero violato il diritto alla vita della Sig.ra Giuseppina Smaltini, ex art. 2 della Convenzione, perché esisterebbe, secondo i dimostranti, un nesso provato di causa ed effetto tra le emissioni dell'Ilva e la leucemia contratta. Ed è esattamente contro il provvedimento di archiviazione delle autorità interne che la ricorrente ha fatto ricorso a Strasburgo, sostenendo che la decisione avrebbe violato il diritto al rispetto della vita, perché i Tribunali italiani non avevano riconosciuto il nesso esistente tra le emissioni dell'Ilva e la sua malattia.

Tuttavia i Giudici di Strasburgo hanno dato ragione ai magistrati italiani, sostenendo che la signora Smaltini «non è riuscita a dimostrare che le prove scientifiche acquisite dai tribunali per decidere del suo caso provassero il nesso», concludendo che lo Stato italiano, mediante il proprio apparato giudiziario, non avesse violato alcun obbligo convenzionale.

Il Giudice di Strasburgo ha limitato le proprie valutazioni alle sole domande formulate dalla ricorrente, la quale lamentava unicamente la mancata rivelazione da parte delle autorità nazionali dell'esistenza di un rapporto di causalità tra le emissioni inquinanti prodotte dallo stabilimento Ilva e la patologia diagnosticata alla donna, deceduta nelle more

del giudizio. Pertanto la Corte, nella fattispecie in esame, ha giudicato in senso piuttosto diverso rispetto all'approccio tradizionale di natura sostanziale, che permette la riqualificazione delle eccezioni al fine di garantire una tutela piena del diritto violato. In questo caso si rileva come la Corte si sia anche astenuta dall'estendere l'esame alla verifica degli obblighi positivi dello Stato, che implicano la predisposizione di un'apposita legislazione volta a disciplinare l'esercizio delle attività industriali classificate come pericolose, nonché a monitorare l'incidenza degli effetti sull'ambiente circostante e sulle popolazioni interessate, così come invece accaduto nei casi sopra citati e nei casi [Öneriyildiz c. Turchia](#) nonché *Budayeva e a. c. Russia*.

La Corte, infatti, avrebbe potuto giungere a giudicare nel merito il ricorso *Smaltini*, anche evidenziando eventuali profili di violazione di altre fattispecie, tra cui l'art. 10 che tutela appunto le scelte consapevoli a seguito di un'azione positiva di carattere informativo da parte dello Stato e, viceversa, sanziona la mancanza di divulgazione in ordine ad informazioni di carattere ambientale connesse con primari diritti.

La questione Ilva è stata nuovamente riportata all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo (casi *Cordella e a. c. Italia* e *Ambrogi Melle e a. c. Italia* nn. 54414/13 e 54264/15), con l'accusa rivolta allo Stato Italiano di non aver protetto la vita e la salute di centottantadue cittadini di Taranto e provincia dagli effetti negativi delle emissioni dell'Ilva.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto sufficientemente solide, in via preliminare, le prove presentate, aprendo il procedimento contro lo Stato.

I ricorrenti nel proprio ricorso hanno denunciato la circostanza che «lo Stato non ha adottato tutte le misure necessarie a proteggere l'ambiente e la loro salute, in particolare alla luce dei risultati del rapporto redatto nel quadro della procedura di sequestro conservativo e dei rapporti Sentieri». Inoltre, gli stessi ricorrenti hanno contestato al governo italiano di aver permesso che il polo siderurgico continuasse ad emettere sostanze altamente nocive, adottando i numerosi decreti cosiddetti "salva Ilva".

Tale eccezione è di primaria importanza ai nostri fini: difatti, nonostante l'assodato livello di inquinamento prodotto, lo Stato italiano avrebbe operato delle scelte volte a salvaguardare la continuazione delle attività produttive che, in quanto tali, avrebbero permesso che lo stabilimento proseguisse a produrre emissioni altamente nocive, nonostante la circostanza che le indagini della Procura presso il Tribunale di Taranto e i vari studi tecnici avessero indicato un evidente nesso eziologico tra i danni subiti dalla popolazione e le attività siderurgiche.

Il ricorso è stato fondato sulla violazione del diritto alla vita *ex art. 2*, e sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex art. 8*, nonché sulla violazione dell'art. 13, in ordine all'inesistenza di un rimedio interno efficace, pertanto i rimostranti non hanno eccepito l'eventuale violazione dell'art. 10, che invece potrebbe essere correttamente invocato nel caso in esame.

6. Sul (possibile) riconoscimento della violazione dell'art. 10 CEDU nel caso *Ilva*

Nell'ultimo ricorso presentato avanti la Corte di Strasburgo, dunque, i ricorrenti non hanno denunciato la violazione dell'art. 10 che prevede il diritto all'informazione protetto nel lato passivo e nel lato attivo.

Nel caso *Guerra*, come chiarito, la Commissione ha interpretato in maniera estensiva l'art. 10. La Corte, invece, nelle pronunce successive, sebbene non abbia ritenuto integrata

la violazione dell'art. 10, ha riconosciuto un diritto all'informazione ambientale, ritenendolo sussistente nella violazione di altri articoli convenzionali come l'art. 8, nel momento in cui si venga a concretizzare un rischio serio e sostanziale per la salute e per il benessere delle persone, che impone agli Stati un'obbligazione positiva di adottare delle misure ragionevoli e adeguate in grado di proteggere i diritti degli interessati al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, oltre che il godimento di un ambiente sano e protetto.

La Corte, infatti, è dell'avviso di riconoscere l'esistenza di un'obbligazione a carico degli Stati di valutare preliminarmente in modo soddisfacente gli eventuali rischi dell'attività inquinante e di adottare tutte le misure adeguate che siano effettivamente in grado di proteggere le persone dai rischi dell'esposizione ad agenti inquinanti, avendo ripetutamente affermato, altresì, che l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono diritti propedeutici alla tutela di altre fattispecie convenzionali.

Non solo, nella pronuncia *Tatar c. Romania* la Corte, pur non citando l'art. 10, ha fatto espresso riferimento alla tendenza internazionale a riconoscere esistente il diritto all'informazione ambientale, citando all'uopo la Convenzione d'Aarhus del 25 giugno 1998, così come la Risoluzione n. 1430/2005 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui rischi industriali che si propone di migliorare la diffusione di informazioni di tale genere.

È evidente, pertanto, che la Corte ha riconosciuto l'esistenza del diritto all'informazione ambientale e la giurisprudenza CEDU, per come emerso dalle pronunce analizzate, è solida nell'affermare che tra gli obblighi positivi a cui ogni Stato è soggetto vi è anche quello di realizzare indagini e studi adeguati, con lo scopo di prevenire e stimare la progressione degli effetti delle attività che possono causare un rischio per l'ambiente e per gli stessi diritti individuali.

Mutatis mutandis, nel caso *Ilva di Taranto*, è possibile avanzare l'ipotesi che lo Stato Italiano non abbia adottato tutte quelle misure informative che avrebbero permesso ai cittadini residenti nei pressi dello stabilimento di operare scelte consapevoli sulla necessità o meno di continuare a vivere nella zona.

Pertanto, quantomeno a seguito della realizzazione delle varie perizie chimiche ed epidemiologiche, lo Stato italiano avrebbe dovuto informare la popolazione dei rischi che avrebbe comportato la permanenza sul territorio limitrofo all'area industriale.

Tuttavia lo Stato Italiano si sarebbe curato, mediante i decreti "Salva Ilva", così come denunciato dai ricorrenti nei ricorsi 54414/13 e 54264/15, di garantire la prosecuzione dell'attività produttiva degli impianti, non intervenendo a salvaguardia della salute della popolazione interessata e dello stesso ambiente, omettendo di realizzare una corretta campagna informativa.

Ciò potrebbe integrare, in ipotesi, la violazione dell'art. 10 della CEDU, che si realizzerebbe nel caso in esame sia sul piano formale che sul piano sostanziale.

Dal punto di vista formale si potrebbe accogliere l'impostazione adottata dalla Commissione nel caso *Guerra*, che ha espressamente riconosciuto nell'art. 10 un diritto all'informazione anche quando questa ha carattere ambientale, addebitando, pertanto, agli Stati tutti gli obblighi positivi che questi devono mettere in atto a fronte di pericoli ambientali.

Dal punto di vista sostanziale, è sufficiente fare riferimento alla copiosa giurisprudenza della Corte, che ha già stabilito chiaramente l'esistenza del diritto all'informazione ambientale, pur collocandolo nei confini di altre fattispecie. È vero, infatti,

che un'adeguata opera di raccolta e diffusione di informazioni a carattere ambientale può permettere di evitare, in chiave preventiva, il concretizzarsi di danni nonché la realizzazione della violazione di altre fattispecie convenzionali.

L'importanza di riconoscere espressamente nell'art. 10 il diritto all'informazione ambientale risiede nel permettere un intervento *ex ante*, prima cioè che i danni possano realizzarsi e cioè prima che altri diritti umani possano essere lesi, invece che apprestare una tutela *ex post*, mediante l'invocazione di altri articoli CEDU.

Nei ricorsi 54414/13 e 54264/15, pertanto, la Corte, oltre ad esaminare l'eventuale violazione delle fattispecie denunciate dai ricorrenti, potrebbe estendere l'esame del caso alla verifica degli obblighi positivi dello Stato, che implicano la predisposizione di apposita legislazione volta a disciplinare l'esercizio delle attività industriali classificate come pericolose nonché a monitorare l'incidenza degli effetti sull'ambiente circostante e sulle popolazioni interessate, ma soprattutto potrebbe verificare se vi siano state omissioni nella diffusione di informazioni inerenti ai pericoli per la popolazione connessi alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d'emergenza preparati ed alle modalità esecutive necessarie a fare fronte ad eventuali incidenti ambientali.

Corollario di quanto sopra è che, anche se i ricorrenti non hanno denunciato la violazione dell'art. 10, seguendo la prassi della stessa Corte che all'uopo giunge ad esaminare l'eventuale violazione di altre fattispecie non indicate nei ricorsi per garantire una piena tutela sostanziale, i Giudici di Strasburgo, muovendo dall'interpretazione estensiva dell'art. 10 così come indicata dalla Commissione, potrebbero giungere autonomamente a dichiarare l'esistenza del diritto all'informazione ambientale *ex art. 10* e verificare se, nel caso in esame, lo Stato italiano si sia reso o meno inadempiente a fronte degli obblighi positivi dallo stesso imposti.

Un riconoscimento del diritto all'informazione ambientale *ex art. 10* della Convenzione permetterebbe uno sviluppo del diritto europeo dei diritti umani, in quanto da una parte garantirebbe una tutela preventiva ai soggetti che possono correre seri pericoli dall'esposizione ad agenti inquinanti e, dall'altra parte, consentirebbe un serio passo in avanti nella tutela dell'ambiente in sé considerato, dal momento che imporrebbe agli stati maggiore attenzione riguardo alle problematiche ambientali.

PIERFABIO SCAGLIOSO