



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 1/2019

1. L'ITALIA CONDANNATA DALLA CORTE DI STRASBURGO PER IL CASO ILVA

Con sentenza del 24 gennaio 2019, relativa al [caso Cordella ed altri c. Italia](#), la I Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per violazione degli articoli 8 e 13 della Convenzione ai danni dei 180 ricorrenti.

All'ordinamento italiano viene imputato un comportamento omissivo nella misura in cui le autorità nazionali non hanno posto in essere tutte le misure necessarie per tutelare l'ambiente e la salute degli individui dagli effetti nocivi delle emissioni del noto impianto siderurgico Ilva di Taranto.

I fatti all'origine del ricorso riguardano le vicende del complesso siderurgico tarantino attivo sin dal 1965 ed oggetto già sul finire degli anni '90 di numerosi studi volti a rintracciare un nesso di causalità tra le emissioni nocive dell'impianto e le condizioni di salute degli individui residenti nella zona.

Tra le varie analisi condotte si segnala, in particolare, il rapporto dell'ARPA del 2002, in cui si mette in evidenza un aumento dei tumori sin dagli anni '70 nell'area, definita "ad alto rischio ambientale".

Dalle numerose indagini che si sono succedute nel tempo, alcune delle quali commissionate anche dal Ministero della Salute (vengono in rilievo, in particolare, i rapporti SENTIERI – Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento, 2012 e 2014), emerge con evidenza che l'aumento dei decessi per tumore è strettamente collegato all'emissione di sostanze cancerogene.

Tuttavia, nonostante tale scenario, decisamente allarmante per la salute della popolazione e per i gravi problemi di tutela dell'ambiente, il prosieguo dell'attività dell'impianto, è stato reso possibile grazie ai controversi decreti "salva Ilva", che si sono rivelati assolutamente carenti sotto il profilo della tutela dell'ambiente ed unicamente finalizzati a permettere che l'impianto continuasse a svolgere la propria attività (a partire dal 2012 si sono susseguiti una serie di provvedimenti, riguardanti l'amministrazione provvisoria della società e la sua messa in vendita: il decreto legge n. 207 del 3 dicembre 2012, convertito in legge n. 231 del 24 dicembre 2012; il decreto legge n. 61 del 4 giugno 2013, convertito in legge n. 89 del 3 agosto 2013; il decreto legge n. 101 del 31 agosto 2013, convertito in legge n. 125 del 30 ottobre 2013; il decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013, convertito in legge n. 6 del 6 febbraio 2014; il decreto legge n. 100 del 16 luglio 2014; il decreto legge n. 1 del 5 gennaio 2015, convertito in legge n. 20 del 4 marzo 2015; il decreto

del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015; il decreto legge n. 92 del 4 luglio 2015; il decreto legge n. 191 del 4 dicembre 2015, convertito in legge n. 13 del 1° febbraio 2016; il decreto legge n. 98 del 9 giugno 2016, convertito in legge n. 151 del 1° agosto 2016). L'ultimo decreto in ordine di tempo del 27 settembre 2017 del Presidente del Consiglio ha previsto un ulteriore slittamento del termine per l'attuazione del piano ambientale di risanamento fissandolo al 2023.

Da segnalare che le complesse vicende riguardanti l'impianto siderurgico Ilva erano state oggetto di attenzione anche nell'ambito dell'Unione europea. Con una sentenza del 31 marzo 2011 la Corte di Giustizia dell'Unione europea, infatti, stabilì che l'Italia aveva disatteso gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, sottolineando la mancata adozione di quelle misure necessarie che avrebbero permesso alle autorità competenti di controllare che gli impianti industriali fossero gestiti conformemente a quanto previsto nella direttiva stessa.

Inoltre, nel quadro di una procedura di infrazione contro l'Italia, il 16 ottobre 2014, la Commissione europea emise un parere motivato chiedendo alle autorità italiane di porre rimedio ai gravi problemi di inquinamento riscontrati nella zona della società Ilva. Secondo la Commissione, l'Italia non aveva osservato gli obblighi derivanti dalla direttiva sulle emissioni industriali (direttiva n. 2010/75/UE che aveva sostituito la direttiva n. 2008/01/CE).

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in commento si inserisce, dunque, in un contesto del tutto particolare, caratterizzato da un fatto oggettivo (l'attività gravemente nociva per l'ambiente e per la salute dell'Ilva) su cui non occorre ulteriormente indagare, al punto che la Corte si limita a ricordare quanto contenuto nei citati rapporti SENTIERI (parr. 106 e 164-166).

Di fronte alle richieste dei ricorrenti di condanna per lo Stato italiano per violazione del loro diritto alla vita, al rispetto della vita privata e familiare e ad un ricorso effettivo, la Corte decide di non pronunciarsi in merito alla presunta violazione dell'art. 2, ritenendo che le doglianze debbano essere valutate con riferimento alla presunta violazione dell'art. 8 (par. 94).

Il ragionamento seguito dai giudici di Strasburgo, partendo dalla considerazione di ordine generale, della mancanza di tutela dell'ambiente nel sistema delineato dalla Convenzione, è volto ad indagare se i danni all'ambiente possono incidere nel rispetto del diritto alla vita privata, in particolare nella parte in cui tale diritto include la tutela del domicilio (caso López Ostra c. Spagna del 9 dicembre 1994).

Secondo la Corte, incombe allo Stato l'obbligo di tutelare gli individui dai rischi derivanti da attività industriali pericolose, ma, nel caso di specie, le autorità nazionali hanno omesso di prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata («... la Cour constate que les autorités nationales ont omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressés au respect de leur vie privée», par. 173), determinando così la violazione dell'art. 8 della Convenzione, nella misura in cui lo Stato italiano non è stato in grado di realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse dei ricorrenti a non subire gli effetti nocivi dei danni all'ambiente e l'interesse della società («Ainsi, le juste équilibre à ménager entre, d'une part, l'intérêt des requérants de ne pas subir des atteintes graves à l'environnement pouvant affecter leur bien-être et leur vie privée et, d'autre part, l'intérêt de la société dans son ensemble n'a pas été respecté», par. 174).

Violato anche, ad avviso della Corte, l'art. 13 in considerazione dell'impossibilità per i ricorrenti di usufruire di mezzi di ricorso interni volti ad ottenere la bonifica dell'area inquinata (parr. 175-176).

Da segnalare che la Corte non accoglie la richiesta dei ricorrenti di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota. In particolare, la richiesta sollecitava l'indicazione dei provvedimenti che le autorità italiane avrebbero dovuto adottare al fine di bloccare l'attività inquinante ed eliminarne le conseguenze, attraverso un piano di bonifica dello stabilimento e dell'area circostante («Les requérants ... sollicitent l'application de la procédure d'arrêt pilote, compte tenue du nombre de personnes potentiellement touchées par la situation en cause. Ils demandent notamment à ce que les autorités italiennes adoptent toutes les mesures législatives et administratives afin, d'une part, de cesser les activités à l'origine des violations qu'ils allèguent et, d'autre part, d'éliminer les conséquences dérivant de celles-ci. Les requérants demandent notamment que les autorités nationales procèdent à la suspension immédiate de l'activité la plus polluante ... et à la mise en place d'un plan de décontamination de l'usine et de la région limitrophe», par. 177).

Come è evidente, si tratta di questioni particolarmente complesse ed eccessivamente tecniche in merito alle quali non sembrerebbe possibile che la Corte possa indicare allo Stato quali siano le misure in grado di porre termine alla violazione ed evitarne la ripetizione, come la procedura della sentenza pilota richiede (par. 180).

Cionondimeno, la Corte sottolinea che «des travaux d'assainissement de l'usine et du territoire touché par la pollution environnementale occupent une place primordiale et urgente (...). Ainsi, le plan environnemental approuvé par les autorités nationales, et contenant l'indication des mesures nécessaires à assurer la protection environnementale et sanitaire de la population, devra être mise en exécution dans les plus bref délais» (par. 182).

Il fatto, poi, che non venga accolta la richiesta di risarcimento per danni morali (in quanto, ad avviso dei giudici di Strasburgo, la constatazione della violazione degli artt. 8 e 13 costituisce già di per sé una giusta soddisfazione) suscita perplessità: la delicatezza della questione (si consideri che i ricorrenti hanno perso dei cari in conseguenza di patologie provocate dalle emissioni nocive ovvero sono essi stessi soggetti affetti da malattie di varia natura) e la portata degli interessi in gioco (primo fra tutti la tutela della salute), unitamente all'impossibilità di praticare la *restitutio in integrum*, fanno sì che il mancato risarcimento dei danni morali non sia del tutto convincente.

A fronte di tale limite il grande merito della sentenza sta nell'aver posto termine al filone dei decreti "salva-Ilva" con ciò cercando di porre un argine – stante la priorità e l'urgenza riconosciuta dalla Corte alla bonifica dell'intera area interessata con conseguente obbligo per lo Stato di dare esecuzione nel più breve tempo possibile al piano ambientale approvato dalle autorità nazionale – ai danni fin qui prodotti ed evitando di produrne altri in futuro.

FRANCESCA PERRINI