

AMBIENTE E DIRITTI UMANI NEI RICORSI CEDU

NN. 54414/2013 – 54264/2015.

**Alessandra Ceddia, Bruna Graziano, Marco Mezzi, Fausta Pasanisi,
Rachele Ramellini**

Abstract. Con la sentenza Cordella e altri c. Italia, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo si è pronunciata sul caso ILVA di Taranto, ravvisando la violazione del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU). La Corte ha ritenuto che le autorità italiane non abbiano saputo trovare un punto di incontro fra gli interessi dei singoli cittadini al benessere e alla qualità della vita e l’interesse alla prosecuzione delle attività produttive dell’ILVA. Per quanto questa sentenza, certamente, offra degli interessanti spunti di riflessione relativamente al problema dei danni alla salute da esposizione a sostanze tossiche, constatando la responsabilità dello Stato, al tempo stesso non mancano aspetti criticabili, primo fra tutti il mancato riconoscimento del risarcimento al danno accertato.

In Cordella and others v. Italy, the European Court of Human Rights ruled on the ILVA case in Taranto, finding that the right to privacy (Article 8 ECHR) and the right to an effective remedy (Article 13 ECHR) had been violated. The Court held that the Italian authorities had failed to find a balance between the interests of individuals in the well-being and quality of life and the interest in the continuation of ILVA’s productive activities. Although this judgment certainly offers interesting insights into the problems of health damage caused by exposure to toxic substance, at the same time there is no lack of critical aspects, first and foremost the failure to award compensation for the damage ascertained.

SOMMARIO: **1.** Premessa – **2.** La responsabilità dello Stato per la violazione di diritti fondamentali – **3.** L’applicabilità degli articoli 2 e 8 della Convenzione EDU: Il caso ILVA – **4.** Il “diritto a un ambiente sano” – **5.** I riflessi delle valutazioni nel merito sulla nozione di “vittima” – **6.** Le “mancanze” della sentenza Cordella: sentenza pilota e risarcimento del danno non patrimoniale. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Definire l'ambiente e, conseguentemente, il diritto ambientale è certamente un compito arduo, specie in virtù della sua sovrabbondanza e della sua mutevolezza¹. Orbene, sebbene si cerchi di uniformare la disciplina in materia ambientale, ancora oggi gli operatori del diritto muovono passi incerti sul punto. Un faro che indichi la via potrebbe essere la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la quale, seppur non senza limiti e qualche critica, ha più volte statuito in tema di diritto ambientale. Con la sentenza del 24 gennaio 2019 - *sentenza Cordella* - la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata sulla questione relativa all'impatto sulla popolazione residente delle emissioni provenienti dallo stabilimento siderurgico ex Ilva di Taranto e sulla lamentata inerzia dello Stato italiano nell'adottare provvedimenti incisivi.

Il "caso ILVA", noto alle cronache e alle aule di giustizia, nella dimensione della pronuncia succitata ha permesso di affrontare a livello europeo il tema della tutela dell'ambiente quale diritto fondamentale individuale. La sentenza è stata emessa all'esito di un procedimento instaurato con due ricorsi presentati nel 2013 e nel 2015, successivamente riuniti, da centottanta abitanti del territorio tarantino che contestavano allo Stato italiano la mancata adozione di misure idonee a salvaguardare l'ambiente dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria e, conseguentemente, la mancata tutela della salute e del benessere dei residenti della zona. La Corte di Strasburgo ha affrontato la questione dal punto di vista dell'art. 8 della Convenzione EDU (diritto alla vita privata), riconoscendo esplicitamente l'impatto negativo delle emissioni sul benessere della popolazione tarantina e, di fatto, la violazione della Convenzione da parte dello Stato italiano. Tuttavia, la Corte non ha riconosciuto un risarcimento economico ai ricorrenti, sostenendo che la sola constatazione della violazione costituisca, di per sé, una riparazione sufficiente per il danno morale subito. La Corte ha ribadito, a più riprese, l'inesistenza di un autonomo diritto fondamentale ad un ambiente sano, questione dibattuta tanto a livello internazionale quanto nella giurisprudenza nostrana. Nel proseguito saranno trattate le diverse responsabilità dello Stato italiano per la questione ambientale, con un accenno anche ai riflessi del "caso Ilva" sulla giustizia italiana; saranno analizzati gli artt. 2 e 8 della Convenzione EDU e l'opportunità della codificazione di un autonomo diritto ad

¹ Sul punto, si veda NESPOR, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini in L'ambiente e i nuovi diritti* inserito nell' "Aggiornamento ambiente", Grandi opere UTET, 2014, secondo cui «parafrasando una metafora attribuita a Newton, ma risalente al filosofo francese del XII secolo Bernardo di Chartres, il diritto dell'ambiente è come un nano sulle spalle di giganti: può vedere più cose di loro e più lontane, ma non certo per l'altezza del suo corpo, ma per le varie discipline che lo sorreggono».

un ambiente salubre, nonché i riflessi di questa mancanza sulla nozione di “vittima” nella giurisprudenza di Strasburgo e sulle peculiari scelte risarcitorie adottate nel caso di specie.

2. La responsabilità dello Stato per la violazione di diritti fondamentali.

La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 24 gennaio 2019, scaturita dai ricorsi n. 54414/2013 e n. 54254/2015, ha offerto una prospettiva nuova sull’annoso problema dei danni alla salute da esposizione a sostanze tossiche, ravvisando una responsabilità dello Stato in una materia che, sino ad ora, in Italia è stata prevalentemente oggetto di procedimenti penali avviati nei confronti dei privati gestori. Le evidenze scientifiche ad oggi disponibili mostrano una grave situazione ambientale e sanitaria nell’area di Taranto interessata dalle emissioni dello stabilimento siderurgico (ex) Ilva S.p.A. Tale situazione è stata determinata, o comunque non adeguatamente fronteggiata, dalle politiche ambientali italiane che, nel corso degli anni, si sono mostrate incapaci di trovare un *bilanciamento* tra l’interesse della società produttiva e il benessere e la qualità della vita dei residenti delle aree interessate.

In tema di inquinamento atmosferico, la nuova direttiva 2008/50 CE “*Qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa*”, recepita con D. Lgs. n. 115/2010, impone una revisione generale dei criteri di valutazione delle emissioni in atmosfera per determinate sostanze, prevedendo più stringenti procedimenti di pianificazione per la qualità dell’aria. Il D. Lgs. 152/2006² definisce l’inquinamento atmosferico come «*ogni modificazione dell’aria atmosferica, dovuta all’introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell’ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell’ambiente*». Tale nozione va, poi, collegata a quella di emissioni che il legislatore definisce, in generale, come «*qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell’atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico*». I diritti fondamentali della persona umana, ancorché primari e inalienabili, sono soggetti alle relativizzazioni derivanti dal bilanciamento con altri diritti o interessi di rango costituzionale e la mancata previsione di un diritto all’ambiente, sia in ambito comunitario sia nazionale, non ha impedito il delinearsi di una giurisprudenza di legittimità che, sulla base di una creativa interpretazione del combinato

² D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 “*Norme in materia ambientale*” in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

disposto degli artt. 2 (riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo), 9 (tutela del paesaggio) e 32 (tutela della salute) della Costituzione, garantisce tutela al c.d. diritto ad un ambiente salubre. In questa prospettiva, la vicenda Ilva di Taranto rappresenta un caso emblematico di come il risultato scaturente dal bilanciamento tra i diritti fondamentali della persona umana, benché primari e inalienabili, e altri diritti o interessi di rango costituzionale possa dar vita a contrastanti orientamenti giurisprudenziali. L'impianto ILVA di Taranto (ora *Arcelor Mittal*) è il più grande complesso di acciaierie industriali in Europa, che copre un'area di 1.550 ettari e conta circa 11.000 dipendenti. Malgrado le numerose vicende giudiziarie abbiano accertato che la produzione realizzata all'interno del colosso siderurgico tarantino fosse svolta con violazione della normativa a tutela dei diritti alla salute e della proprietà, oltre che dell'ambiente, l'attività inquinante - sversamento polveri e altre sostanze oltre i limiti tollerabili e consentiti - è proseguita, senza soluzione di continuità, per tutti gli anni successivi sino ad oggi, tanto che, sempre presso il Tribunale di Taranto, è pendente un altro procedimento penale³.

Sull'impatto delle emissioni dell'impianto sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale sono stati condotti diversi studi da cui sono emersi rapporti scientifici allarmanti. Tra questi, il *Rapporto Sentieri*⁴ del 22 ottobre 2012 redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute, formulò raccomandazioni per gli intervenenti di sanità pubblica sulla base dei dati riguardanti le cause di mortalità nei siti di bonifica di interesse nazionale (c.d. SIN) per il periodo 1995 - 2009. Da tale rapporto emerge l'esistenza di un legame causale tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e lo sviluppo di tumori polmonari, pleurici e di patologie cardiovascolari nelle persone residenti nelle aree colpite, così dimostrando che i decessi di uomini, donne e bambini che risiedevano nelle aree interessate per tumori, malattie del sistema circolatorio e altre patologie, erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale.

³ Procedimento penale n. 938/2010, Corte d'Assise di Taranto - RIVA Nicola + 44, accusati di 34 capi d'accusa per reati commessi tra il 1995 e il 2013 e relativi a: 1) l'emissione di sostanze nocive per la salute e per l'ambiente che hanno comportato un grave rischio per la salute pubblica e hanno causato la morte e provocato patologie di morte persone residenti nelle aree adiacenti il sito di produzione dell'Ilva di Taranto; 2) la contaminazione delle acque, dei prodotti della terra e degli animali destinati all'alimentazione umana; 3) l'inquinamento ambientale dell'aria; 4) la diffusione di informazioni riservate da parte di funzionari del Ministero degli Affari esteri incaricati della concessione dell'AIA. Il 30 marzo del 2012, il G.I.P. di Taranto ordinò una perizia chimica ed epidemiologica al fine di valutare l'impatto delle emissioni dello stabilimento sulla salute delle persone e sull'ambiente. Dalla perizia emerse non solo che l'Ilva produceva gas e vapori pericolosi per la salute dei lavoratori e della popolazione locale, ma anche che le misure imposte per evitare la dispersione di fumi e particelle nocive non erano state rispettate e che i valori di benzopirene, di diossine e di altre sostanze pericolose per la salute non erano conformi ai requisiti previsti dalle disposizioni regionali, nazionali ed europee.

⁴ Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento.

Uno studio del 2016 condotto dal dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario della Regione Lazio, dall'ARPA, dal Centro Salute e Ambiente Puglia e dalla Agenzia Sanitaria Locale di Taranto - riguardante 321.356 persone residenti nei comuni di Taranto, Massafra e Statte tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 2010 - dimostrò l'esistenza di un nesso causale tra l'esposizione a PM10 (polveri sottili) e al SO2 (diossido di zolfo) derivanti dall'attività produttiva dell'Ilva e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari nella popolazione di Taranto. Ed è proprio in relazione a questi dati che si registrano dibattuti contrasti giurisprudenziali. Invero, la Corte costituzionale, con sentenza n. 85/2013, statuì che, non esistendo una gerarchia dei diritti fondamentali previsti nella Costituzione - dovendo questi, in caso di conflitto, essere bilanciati ragionevolmente - il diritto all'ambiente salubre e alla salute non erano da considerarsi prevalenti rispetto al diritto al lavoro. Ma, successivamente, la Corte riconobbe espressamente che quella disciplina era stata imposta da una situazione «grave ed eccezionale» e solo la temporaneità delle misure adottate poteva farle ritenere compatibili coi principi costituzionali, in quanto circoscritte entro un orizzonte temporale limitato di trentasei mesi decorrenti dal 3 dicembre 2012. Difatti, con sentenza n. 58/2018⁵ la Suprema Corte affermò che l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva non dovesse giungere sino al punto di trascurare diritti costituzionalmente inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa, ai quali è indissolubilmente connesso al diritto al lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso. Orbene, con la pronuncia del 24 gennaio 2019 la Corte di Strasburgo giunge al punto di riconoscere la responsabilità diretta dello Stato italiano per violazione dell'articolo 8 della Convenzione EDU - *diritto al rispetto della vita privata e familiare* - poiché le Autorità Nazionali non sono state in grado di adottare tutte le misure necessarie per proteggere la salute dei ricorrenti e, più in generale, il loro diritto alla vita e il rispetto alla vita privata e familiare. Ciò che i numerosi ricorrenti lamentavano era proprio l'inerzia dello Stato italiano nell'impedire la lesione dei diritti fondamentali dei cittadini a fronte delle

⁵ Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 D. L. n. 92/2015 recante «*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*», nonché degli artt. 1, comma II, e 21 - octies L. n. 132/2015 recante «*Misure urgenti in materia fallimentare, civile, processuale civile e organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*». Le disposizioni di cui all'art. 3 D. L. n. 92/2015, concernenti misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario, erano state applicate con riferimento all'attività degli impianti Ilva (esso era uno dei c.d. Decreti salva Ilva). L'attività era proseguita con l'utilizzo dell'altoforno "Afo2", nonostante il sequestro preventivo dello stesso altoforno, disposto ai sensi dell'art. 321, comma III *bis* c.p.p., nell'ambito del procedimento penale per la morte di un operaio avvenuta presso lo stabilimento siderurgico.

immissioni nocive provenienti dall'impianto siderurgico e, conseguentemente, l'impatto delle stesse sulla salute e sull'ambiente.

La Corte, ritenendo che lo Stato italiano non abbia adottato tutte le misure necessarie a tutelare la salute dei cittadini, ha riconosciuto un'equa riparazione agli stessi, raccomandando allo Stato di far fronte a dette misure entro breve termine, soprattutto mediante la definitiva implementazione del piano nazionale ambientale sino ad ora non compiutamente attuato. Inoltre, la Corte ha attribuito al Comitato dei Ministri - organo decisionale del Consiglio d'Europa - il compito di indicare al Governo italiano le misure da assumere per garantire l'esecuzione della sentenza della Corte EDU, sottolineando l'urgenza dei lavori di bonifica delle aree colpite dall'inquinamento ambientale e l'importanza di approvare, nel minor tempo possibile, un piano ambientale. Da un'attenta disamina delle disposizioni e delle statuizioni contenute nella pronuncia della Corte si evince chiaramente la grande portata e l'incidenza della sentenza, la quale ha dato voce a numerose persone che hanno visto - e tuttora vedono - la propria salute passare in secondo piano in nome di uno stato di "emergenza" decretato a partire dal 2012, facendo luce su questioni di rilevanza nazionale rimaste lungamente nell'ombra.

La cattiva gestione dei rischi ambientali e sanitari, che ha caratterizzato le politiche dello sviluppo italiano dal dopoguerra ad oggi, ha portato con sé tragedie umane le cui responsabilità sono state, finora, attribuite ai singoli gestori delle private imprese, accusati di omicidi, lesioni personali e disastri ambientali. Ciò che è mancato è, non solo un controllo, ma anche un "esame di coscienza istituzionale" che portasse a chiedersi per quale ragione produzioni notoriamente tossiche siano state considerate lecite per molti anni.

La c.d. *sentenza Cordella* ha compiuto un grande passo in avanti, ponendo in primo piano il problema degli *obblighi positivi* di tutela dell'uomo e delle risorse naturali, gravanti innanzitutto sulle istituzioni nazionali, e ha permesso di individuare, grazie agli studi epidemiologici, la sussistenza di un nesso di causalità fra l'esposizione ambientale ad agenti cancerogeni e lo sviluppo di malattie tumorali nella popolazione. Merito straordinariamente innovativo della *sentenza Cordella* è l'aver richiamato lo Stato italiano alla propria responsabilità nella definizione del modello di sviluppo da adottare, il quale deve aver riguardo, specialmente, dei diritti fondamentali dei singoli e non solamente dell'interesse generale ad una prospera economica.

3. L'applicabilità degli articoli 2 e 8 Convenzione EDU: il caso ILVA.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nel corso degli anni, ha sviluppato un'interpretazione sempre più evolutiva della applicabilità degli articoli 2 e 8 della Convenzione EDU in materia ambientale. L'articolo 2 tutela il bene giuridico della vita, il cui diritto è ricompreso tra i diritti inviolabili dell'uomo, che può essere minacciato o danneggiato dal pericolo di morte. Difatti, prevede che il diritto alla vita di ogni individuo debba essere tutelato dalla legge e nessuno può esserne privato, salvo che in esecuzione di una sentenza emessa da un Tribunale. L'articolo 8, invece, disciplina il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, nonché il divieto di ingerenza nell'esercizio di tale diritto, salvo che la legge disponga diversamente. Tutela, altresì, il "benessere e la qualità della vita" - intesa come salute, tranquillità personale, e così via - che possono essere compromessi da attività inquinanti di diverso genere, quali industrie siderurgiche e circolazione di veicoli.

Fra le due disposizioni citate esiste un principio di sussidiarietà. Mentre l'art. 2 contempla i casi in cui il soggetto sia deceduto o la cui vita sia esposta a grave pericolo, l'art. 8 disciplina le offese all'integrità psico - fisica le quali, sebbene di rilevante entità, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 2. Entrambi i diritti devono ricevere una tutela assoluta da parte dello Stato, a cui è riconosciuto il potere di condurre delle indagini dirette ad individuare gli aggressori ingiustificati di tali diritti e, conseguentemente, il potere di applicare tutte le relative sanzioni. Una rilevante applicazione di questi principi si rinviene nel caso Ilva di Taranto. La Corte di Strasburgo ha, infatti, constatato che dallo stabilimento in questione, sin dagli anni '70 del secolo scorso, derivano emissioni inquinanti con effetti gravemente nocivi per l'ambiente e per la salute umana.

La Corte EDU ha, quindi, condannato l'Italia per la violazione del diritto alla vita privata e del diritto al "benessere" dei residenti nelle zone limitrofe allo stabilimento siderurgico tarantino, a causa della totale mancanza di misure finalizzate a proteggere l'ambiente dalle emissioni contaminanti dell'acciaieria. Come accennato poc'anzi, in merito sono state effettuate numerose indagini epidemiologiche da cui è emerso un aumento del tasso di mortalità ed un accertato pericolo di sviluppare patologie oncologiche per tutti gli abitanti di Taranto. La Corte EDU, nella *sentenza Cordella*, ha attribuito ai predetti studi epidemiologici un importante valore probatorio per tutti i ricorrenti, pur in assenza di qualsivoglia patologia letale. È evidente, dunque, che sussiste uno squilibrio fra il diritto alla vita privata dei singoli

individui e l'interesse della collettività all'esercizio dell'attività lavorativa, proprio in ragione della totale assenza di misure adeguate a fronteggiare il pericolo di morte e a ridurre i rischi nocivi per la vita umana. I gravi danni arrecati all'ambiente sono idonei a compromettere, oltre che il benessere, anche la qualità della vita dei residenti tarantini.

A tal proposito va precisato che non esiste una definizione di *qualità di vita*, atteso che è ancora oggi un concetto prevalentemente soggettivo. Sul punto, la Corte non ha altra scelta che quella di basarsi, sebbene non esclusivamente, sulle conclusioni delle giurisdizioni e delle altre autorità interne competenti⁶. Il caso in esame consente di comprendere la difficoltà della gestione di una situazione caratterizzata da un accertato rischio oncologico, quale conseguenza della produzione di uno stabilimento di importanza significativa per l'economica del Paese e dall'accertata violazione del diritto alla vita privata. In questo scenario, all'interno del quale le sanzioni dovrebbero rappresentare una reazione dell'ordinamento alle offese arrecate al "bene vita", sarebbe opportuna una prospettiva di cambiamento fondata su una delimitazione dei vari interessi, su un corretto agire dello Stato e su un'effettiva tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

4. Il "diritto a un ambiente sano".

La Convenzione Europea sulla salvaguardi dell'Uomo e delle libertà fondamentali non riconosce un diritto dell'uomo all'ambiente sano, pur prevedendo varie norme che hanno consentito lo sviluppo di una giurisprudenza della Corte EDU sulle tematiche ambientali. La Corte e la Convenzione, infatti, hanno dato prova, anche in tal campo, di essere insieme uno «*strumento vivente da interpretare alla luce delle concezioni prevalenti nella società*»⁷. La Corte di Strasburgo, attraverso un percorso indiretto, simile a quello attuato dalla Corte di Cassazione italiana, ha inteso tutelare l'ambiente in quanto percepito quale "valore" che richiede tutela ed interventi da parte degli Stati.

Anche in Italia l'ambiente non è oggetto di tutela immediata. Tuttavia, la Corte di Cassazione, sulla base di un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 32, 9 e 2 Cost., ha garantito tutela al c.d. «*diritto ad un ambiente*

⁶ Sul punto si vedano le decisioni della Corte EDU nei casi *Lediaieva e altri c. Russia*, nn. 53157/1999 e altri 3, § 90, 26 ottobre 2006, ma anche *Jugheli e altri c. Georgia*, n. 38342/2005, § 63, 13 luglio 2017

⁷ DE SALVIA, *Ambiente e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* n. 2/1997.

salubre»⁸ quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo. Sostanzialmente anche se nella Convenzione non vi sono norme in cui il diritto all'ambiente sano sia espressamente sancito, la necessità di protezione dell'ambiente si è affermata come nuovo valore⁹. La tutela, però, dovrà essere attuata attraverso un equo bilanciamento tra l'esercizio dei diritti umani, espressamente riconosciuti dalla Convenzione, e il principio generale del rispetto dell'individuo, anch'esso consacrato nella Convenzione EDU¹⁰. Operando un'interpretazione ermeneutica dei diritti già esistenti in chiave ambientalistica, la Corte EDU ha aperto un filone giurisprudenziale riconducendo la tutela di tutte le questioni inerenti ai danni ambientali, alla vita e alla salute, a quella dei diritti fondamentali di "*prima generazione*" e dei diritti economici, sociali e culturali di "*seconda generazione*", ponendo quale riferimento normativo soprattutto la violazione degli artt. 8 e 2 della Convenzione, ma anche degli artt. 6, 10, 11 e 13¹¹. Questo indirizzo della Corte è in linea con il sentire europeo e planetario. Infatti, sebbene, come già detto, la Convenzione non sancisce il diritto ad un ambiente sano, l'art. 37 della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita: «*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*». Dal Protocollo di Kyoto emerge che il problema ambientale ha una dimensione sovranazionale, dato che l'inquinamento non conosce frontiere. Questa attenzione planetaria logicamente converge con la tutela dei diritti umani. Pertanto, essendo la Convenzione "*strumento vivo*" che si evolve continuamente, adattandosi alle nuove esigenze sociali dovute ai cambiamenti attraverso l'interpretazione della CEDU¹², la Corte, sulla scorta dell'interpretazione delle norme in chiave ambientalistica, ha imposto obblighi positivi attraverso la previsione di interventi di protezione e/o risanamento e la mancata predisposizione di tali misure è stata ritenuta una violazione della Convenzione, comportando il risarcimento del danno alle vittime. Le questioni ambientali hanno iniziato ad interessare la Corte di Strasburgo dai primi anni Novanta, in particolar modo

⁸ BALDASSARRE, voce *Diritti sociali* in Enciclopedia giuridica Treccani, XI, 1989; MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1995.

⁹ A riguardo si vedano: sentenza Corte EDU *Kirstatos c. Grecia*, sentenza Corte EDU *Halton c. Regno Unito*, sentenza Corte EDU *Jughali c. Georgia*.

¹⁰ COLACINO, *La tutela dell'ambiente nel sistema della convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente* n. 2/2001.

¹¹ SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani* in CALIGIURI, CATALDI, NAPOLETANO, *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Cacucci, 2010; PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, 2013; RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Jovene, 2011.

¹² Sentenza Corte EDU *Tyrer c. Gran Bretagna*.

con la sentenza *Lopez Ostra c. Spagna* del 1994. In essa, per la prima volta, è stata riconosciuta la violazione dell'art. 8 della Convenzione in riferimento all'impedimento del pieno godimento della propria vita privata e familiare e si è attuata una tutela indipendentemente da un danno alla salute, ma riconoscendo una compromissione del proprio benessere.

Com'è noto, la legittimazione attiva dinanzi alla Corte di Strasburgo spetta esclusivamente ai soggetti direttamente colpiti dalla violazione, non essendo ammessa l'*actio popularis*; ma è indubbio che, in tale ambito, la tutela individuale abbia dei riflessi su tutta la società, incidendo sulla protezione ambientale. Si è dato così il via ad una serie di azioni che si pongono molto al limite tra i diritti individuali e gli interessi collettivi¹³. Nella sentenza *Cordella*, infatti, la Corte osserva che «l'inquinamento ambientale dell'Ilva ha posto in pericolo sia la salute dei ricorrenti, sia, più in generale, quella dell'intera popolazione esposta». I Giudici di Strasburgo, nella sentenza in esame, hanno accertato la violazione del diritto alla vita privata, sancito dall'art. 8 ed il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13, che negli strumenti italiani di fatto non offriva alcun rimedio. Lo Stato italiano, secondo la Corte, «non ha saputo trovare un punto di equilibrio tra l'interesse dei singoli al benessere ed alla qualità della vita e quello della società alla prosecuzione della produzione». Il diritto all'ambiente salubre rappresenta, anche qui, solo una rielaborazione ermeneutica di diritti già esistenti, poiché non può parlarsi di diritto all'integrità dell'ambiente *tout - court*¹⁴. In questa sua dimensione "green" la giurisprudenza della Corte EDU ha dovuto, però, affrontare due problematiche.

La prima è relativa al contemperamento del diritto alla vita e quello alla vita privata nella dimensione ecologica.

La seconda questione, invece, riguarda l'incompletezza della tutela offerta dalla Convenzione per ciò che riguarda i rapporti tra ambiente e salute umana.

5. I riflessi delle valutazioni nel merito sulla nozione di "vittima".

Con la sentenza *Cordella e altri c. Italia* la Corte di Strasburgo ha ribadito alcuni principi in tema di danno ambientale mirando, almeno apparentemente,

¹³ ZAGREBELSKY, CHENA, TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, II ed., Il Mulino, 2019; HARRIS, O'BOILE, WARBICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, IV ed., Oxford, 2018; UBERTIS, *La tutela dei diritti dell'uomo davanti alla Corte di Strasburgo: Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, 2016.

¹⁴ GRASSI, *Relazione introduttiva in Diritti umani e ambiente*, ECP, 2000; ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico*, in AA.VV., *Ambiente e diritto*, 1999.

all'apertura dei confini sinora tracciati in tema di tutela dei diritti individuali e tutela dell'ambiente. La sentenza è stata emessa a seguito della proposizione negli anni 2013 e 2015 di due ricorsi, successivamente riuniti in un unico procedimento, da parte di centottanta residenti a Taranto o in comuni limitrofi. I ricorrenti lamentavano la violazione da parte dello Stato italiano degli artt. 2-8-13 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo per le emissioni nocive dello stabilimento siderurgico tarantino ex ILVA S.p.A., che avevano delle gravissime ripercussioni sulla salute degli abitanti della zona. In particolare, veniva contestata la mancata adozione da parte dello Stato di misure normative idonee a proteggere la salute degli individui e l'ambiente, nonché l'omissione di informazioni sui livelli di inquinamento della zona e sui conseguenti rischi per la salute degli abitanti. I Comuni che già dal 1990 erano stati individuati dal Consiglio dei ministri come "*ad elevato rischio di crisi ambientale*" erano quelli di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte. A fondamento delle loro doglianze i ricorrenti presentavano le risultanze di rapporti istituzionali e studi scientifici pubblicati nell'arco temporale tra il 1997 e il 2007, dai quali emergeva l'indiscutibile esistenza di un nesso eziologico tra le emissioni nocive dell'acciaiera e l'aumento dell'insorgenza di patologie cardiovascolari, tumorali, respiratorie e digestive nella popolazione esposta. In particolare, dal rapporto SENTIERI del 2012, redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della salute, emergeva che il numero di decessi per le patologie succitate di uomini e donne che risiedevano nella zona interessata erano superiori alla media nazionale.

Come già evidenziato, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato la violazione da parte dell'Italia dell'art. 8 della Convenzione, rammentando che *«i 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»*¹⁵. Tralasciando le questioni inerenti al mancato riconoscimento di un risarcimento per il danno morale subito dai ricorrenti, che saranno trattate di seguito, ciò che viene in rilievo è il fatto che nella sentenza venga rimarcata a più riprese l'inesistenza di un autonomo "diritto ad un ambiente sano" codificato all'interno della Convenzione. Il danno ambientale è affrontato dal punto di vista delle tutele approntate dagli artt. 2 e 8 della Convenzione, poiché i pregiudizi derivanti da un ambiente inquinato possono tradursi in violazioni del diritto alla vita e diritto alla vita privata, entrambi positivizzati¹⁶. La mancanza evidenziata ha influito anche nel modo

¹⁵ Sentenza *Cordella e altri c. Italia*, § 156.

¹⁶ La riconduzione dei pregiudizi derivanti dalle situazioni di contaminazione ambientale all'interno delle violazioni degli artt. 2 e 8 della Convenzione e, di conseguenza, degli artt. 6-10-11-13 è ormai quasi una prassi della Corte europea

in cui la Corte Europea ha affrontato una delle questioni preliminari sollevate dallo Stato italiano sulla ricevibilità dei ricorsi. Facendo un breve passo indietro: il Governo costituendosi in giudizio aveva sollevato una serie di eccezioni preliminari, con cui aveva anche contestato la qualità di vittime dei ricorrenti. Secondo il resistente, i promotori del ricorso avevano adito la Corte Europea per difendere la violazione di un interesse generale e non la violazione di un diritto individuale, condizione, quest'ultima, imprescindibile per la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo. Il riferimento era all'art. 34 della Convenzione che al primo paragrafo sancisce: «*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 di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli. (...)*». Per comprendere l'eccezione sollevata dal Governo e la successiva valutazione della Corte è necessario dapprima definire la nozione di vittima¹⁷. Nel contesto della CEDU il termine "vittima" si riferisce alla persona interessata dalla violazione del diritto fondamentale riconosciuto dalla Convenzione, ricomprendendo anche tutti quei soggetti, le vittime "indirette", che sarebbero danneggiate dalla violazione o che avrebbero un interesse valido e personale alla sua cessazione¹⁸. La definizione non è rigida, ma suscettibile di evoluzione alla luce dei mutamenti della società contemporanea¹⁹; gode di una autonomia interpretativa rispetto alle norme di diritto interno relative all'interesse e alla capacità di agire; non esige l'esistenza di un pregiudizio e può essere sufficiente ad integrare una violazione anche un atto che abbia effetti giuridici temporanei²⁰.

Secondo la Giurisprudenza CEDU un ricorrente può essere una vittima anche solo potenziale²¹, purché provi ragionevolmente e concretamente, senza affidarsi a meri sospetti o congetture, il verificarsi di una violazione che inciderà personalmente su di lui²². Le aperture e l'elasticità riconosciute alla qualità di "vittima" del ricorrente non possono sconfinare però in una *actio popularis*, ossia in un'azione proposta al solo fine di tutelare interessi generali

e trova la sua origine nella pronuncia degli anni '90 *Lopez Ostra c. Spagna* [v.par.3].

17 Il 90% dei ricorsi proposti dinanzi alla Corte di Strasburgo viene dichiarato irricevibile. Per questo motivo è stata stilata una vera e propria guida ai criteri di ammissibilità, reperibile sul sito della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che descrive i requisiti di ammissibilità di un ricorso e contenente anche la precisa definizione di *vittima*.

18 *Vallianatos e altri c. Grecia*, §§ 47 cit. in: *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, Consiglio d'Europa / Corte europea dei diritti dell'uomo, 2014, p.14.

19 *Monnat c. Svizzera* § 30-33, *GorraizLizarraga e altri c. Spagna*, § 38; *Stukus e altri c. Polonia*, § 35; *Ziętal c. Polonia*, §§ 54-59, cit. in *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, p. 14.

20 *Brumărescu c. Romania*, § 50; *Monnat c. Svizzera*, § cit., *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, cit. p.14.

21 *Klass e altri c. Germania*; *Soering c. Regno Unito*, cit. in *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, cit. p.16.

22 *Senator Lines GmbH c. quindici Stati membri dell'Unione europea*, cit. in *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, cit. p.16.

di particolare rilevanza interpretando i diritti garantiti dalla Convenzione²³ senza che vi sia una effettiva violazione delle norme codificate che abbia colpito i proponenti del ricorso; questo in quanto la Corte di Strasburgo ha competenza di Giudice dei diritti fondamentali individuali. Nel caso di specie, secondo il Governo italiano il fatto che i procedimenti avviati riguardassero la ripercussione sulla salute pubblica delle contaminazioni ambientali causate dagli effluvi dell'acciaieria tarantina avrebbe attribuito loro la natura di *actio popularis*, soprattutto in virtù del fatto che la maggior parte dei ricorrenti risultava risiedere in Comuni differenti dalla città di Taranto, unica zona, a loro dire, interessata dall'inquinamento ambientale (§95-96-97). La Corte Europea, nell'esaminare l'eccezione preliminare, ha ribadito a sua volta l'inammissibilità della *actio popularis* e ha affermato che né l'art. 8, né qualsiasi altra disposizione della Convenzione garantiscono una protezione generale dell'ambiente in quanto tale (§99). La questione viene però superata prendendo in considerazione quale "*elemento cruciale*" al fine di stabilire se il danno ambientale lamentato dai ricorrenti abbia comportato la violazione dell'art. 8 della Convenzione «*l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata e familiare di una persona e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente*» (§100). La Corte ha aggirato la questione preliminare rilevando che, se è vero che i rapporti e gli studi presentati a fondamento dei ricorsi mostrano l'esistenza di un nesso causale tra l'attività produttiva dell'Ilva di Taranto e la compromissione della situazione sanitaria, tale da avere conseguenze deleterie sul benessere dei ricorrenti, gli interessati devono essere individuati con riferimento alla residenza nelle zone classificate come a rischio e incluse nei siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000: Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte. In forza di tali considerazioni, la Corte ha stralciato la posizione di diciannove ricorrenti residenti in comuni differenti da quelli indicati, accogliendo in questa misura l'eccezione del Governo e respingendola per tutti gli altri ricorrenti.

Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, il pericolo che l'inquinamento di un determinato settore diventi potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di coloro che vi sono esposti è una mera presunzione e i ricorrenti nei cui confronti è stata dichiarata l'irricevibilità non hanno offerto elementi sufficienti a dimostrare di essere stati personalmente colpiti dalla situazione di degrado ambientale denunciata. La decisione può ritenersi coerente con il sistema della tutela dei diritti individuali in presenza di danni ambientali delineato dalla Convenzione. È inutile nascondere, però, che la peculiarità della materia assottiglia notevolmente il confine tra la violazione di un diritto

²³ *Aksu c. Turchia*, § 50; *Burden c. Regno Unito*, § 33, cit. in *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, cit. p.16.

individuale e il far valere un interesse generale collettivo: risulta impossibile non considerare i “*riflessi erga omnes*” delle pronunce in materia ambientale²⁴ che vanno ad incidere su delicate questioni quali la protezione delle risorse naturali²⁵. Di questo la Corte sembrerebbe essere pienamente consapevole: infatti nel dichiarare la violazione dell’art. 8 della Convenzione, dapprima afferma che «*non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio*» (§171) ma soprattutto constata che non è stato rispettato «*da una parte l’interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all’ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall’altra, l’interesse della società nel suo insieme*». Vi è quindi una chiara ammissione del fatto che la mancanza di un adeguato sistema di protezione dagli effetti nocivi dell’inquinamento espone a rischi sul piano della salute da cui bisogna essere tutelati a prescindere dalla possibilità di dimostrare la compromissione effettiva del “benessere”. Queste affermazioni potrebbero rappresentare un tentativo di sfondamento di quel muro imposto dalla mancanza di un vero e proprio “diritto ad un ambiente sano”, la cui esistenza avrebbe permesso il superamento delle questioni di ricevibilità sollevate nel caso di specie e reso legittima, a fronte di un adeguato assolvimento di tutti gli oneri probatori, la posizione di tutti i ricorrenti. Il riconoscimento di un autonomo diritto ad un ambiente salubre permetterebbe di ricomprendere nella nozione di “vittima” tutti coloro che pur vivendo una situazione di degrado ambientale, non sono messi nelle condizioni di dimostrare la riconduzione della loro situazione all’interno delle violazioni dei diritti sostanziali positivizzati nella Convenzione. Tale ampliamento della tutela necessiterebbe, a sua volta, il tracciamento di ulteriori confini che definiscano i limiti entro i quali il diritto ad un ambiente salubre potrebbe essere legittimamente sacrificato in nome dei diritti sociali ed economici, auspicando anche un riflesso in questo senso sui meccanismi nazionali. La fissazione di punti fermi è necessaria anche al fine di arginare le possibilità di un abuso degli strumenti di tutela processuale dei diritti fondamentali.

24 Così ZIRULIA, *Ambiente e Diritti Umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 3/2019 cit., p.147.

25 ZIRULIA, *AMBIENTE e Diritti Umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit..

6. Le “mancanze” della sentenza Cordella: sentenza pilota e risarcimento del danno non patrimoniale. Considerazioni conclusive.

Il diritto ad un ambiente salubre e il relativo tema della risarcibilità di una sua eventuale lesione hanno subito un’evoluzione incerta e confusionaria. In Italia, tra gli anni Settanta ed Ottanta del secolo scorso si è formato un duplice indirizzo. Il primo trova il proprio fondamento nel *leading case* in materia di diritto ambientale, costituito dalla celebre sentenza della Corte di Cassazione nel caso *Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano, Masino e Donadio*, n. 5172/1979²⁶, con cui la Suprema Corte ha sottolineato che il diritto alla salute non rileva tanto come diritto alla vita e/o all’incolumità fisica del singolo cittadino, quanto come diritto all’ambiente salubre che trova il proprio fondamento negli articoli 2 e 32 della Costituzione, azionabile da parte di qualsiasi cittadino ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile. Viceversa, il secondo indirizzo, di contrario avviso e sostenuto, in particolar modo, dalla Corte dei conti²⁷, considera il danno all’ambiente quale danno erariale, pubblicistico e tutelabile esclusivamente da parte dello Stato. È emersa, pertanto, una sostanziale differenza tra danno ambientale collettivo e danno ambientale individuale²⁸, per quanto già la citata sentenza della Corte di Cassazione avesse ben stabilito sul tema, sancendo che «*non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito né attribuibile a lui in modo esclusivo. La prospettiva secondo la quale vi è protezione giuridica soltanto in caso di collegamento esclusivo fra un bene (o una frazione di esso) ed un solo determinato individuo o un gruppo personificato - e quindi assimilato all’individuo - è condizionata da un’impostazione di tipo patrimoniale della giuridicità e rischia di mortificare in ragione del condizionamento l’irresistibile tendenza all’azionabilità delle pretese che è cardine della nostra Costituzione*». Sul punto, tuttavia, sorgono differenti criticità. In particolare, ci si domanda se effettivamente esista una via per la risarcibilità, individuale, della lesione al diritto ad un ambiente salubre.

Anche nello stesso *caso Cordella*, la Corte di Strasburgo ha sì condannato l’Italia per aver violato l’art. 8 CEDU, in quanto non ha adottato misure idonee a proteggere l’ambiente dalle emissioni dello stabilimento ex Ilva, non tutelando il benessere²⁹ degli abitanti dei quartieri limitrofi allo stabilimento

²⁶ Cass. Sez. un., 06.10.1979, n. 5172, in Foro It., 1979, I, 2302.

²⁷ In particolare, si veda Corte dei conti, 18.09.1980 n. 868, in Foro It., 1981, III, 167.

²⁸ Sul tema, MAZZOLA, *I nuovi danni*, CEDAM, 2008; FIALE, *Il risarcimento del danno ambientale e il regime della responsabilità*, in giuristiambiente.it.

²⁹ «L’inquinamento ha avuto senza dubbio conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti interessati», § 106. Ed ancora «La Corte rammenta che dei danni gravi arrecati all’ambiente possono compromettere il benessere delle

stesso, ma non ha assegnato alcun risarcimento ai ricorrenti. Certamente, uno degli obiettivi del procedimento giudiziario instaurato è stato quello di far accertare alla Corte di Strasburgo l'esistenza di una violazione sistemica della Convenzione EDU da parte dello Stato italiano. Conseguentemente se, da un lato, la pronuncia della Corte EDU ha accertato la violazione dei diritti dei ricorrenti, dall'altro non si può non nutrire dubbi sulla scelta di non applicare la procedura della sentenza pilota³⁰, pur sollecitata dagli stessi ricorrenti. Tuttavia, la Corte non ha ritenuto necessario applicare la procedura della sentenza pilota³¹, limitandosi a riconoscere la responsabilità dello Stato³². Invero, è certamente positiva la scelta della Corte di Strasburgo di condannare lo Stato italiano all'adozione di tutte le misure necessarie per tutelare l'ambiente e la salute della popolazione interessata. Tale statuizione, infatti, potrebbe produrre due ordini di effetti positivi. In primo luogo, il riconoscimento della violazione degli articoli 8 e 13 della Convenzione fornisce un precedente per tutti i soggetti che vivano in zone degradate dal punto di vista ambientale, i quali possono azionare il proprio diritto ad un ambiente salubre, con ripercussioni dirette anche sulla giurisprudenza nazionale, tenuta ad uniformarsi all'interpretazione dei Giudici di Strasburgo. Inoltre, al fine di evitare ricorsi a catena e continue condanne da parte della Corte EDU, sarà preminente l'interesse dello Stato italiano - così come di tutti gli altri Stati sottoscrittori della Convenzione - a adottare soluzioni rapide ed effettive in tema di protezione e tutela ambientale. A tali aspetti positivi fa, tuttavia, da contraltare la decisione, peraltro scarsamente motivata, di non riconoscere alcun risarcimento - eccezion fatta per € 5.000,00, per ciascun ricorrente, per le spese di giustizia - per i danni non patrimoniali. Invero, il collegio ha ritenuto che l'accertamento delle violazioni costituisca, di per sé, «un'equa compensazione sufficiente per il danno morale subito»³³. La *ratio* alla base di tale soluzione si potrebbe rintracciare nella sottolineatura, da parte dei Giudici, che il *petitum* della causa non fosse, di fatto, il nesso causale tra emissioni e malattia, ma l'incapacità dello Stato italiano di provvedere alla tutela della salute e dell'ambiente ed il conseguente obbligo positivo di attuare, quanto prima, il piano ambientale.

persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata», § 156.

30 La procedura di sentenza pilota è la tecnica decisoria che consente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di accertare non solo l'inadempimento nel caso concreto, ma anche il sottostante problema strutturale e, quindi, l'esistenza, nell'ordinamento dello Stato responsabile, di una legislazione o di una prassi amministrativa o giudiziaria che causino violazione sistemica e continuativa della Convenzione EDU.

31 *Caso Cordella e altri c. Italia*, op. cit., § 177 – 179.

32 In merito, LUZZI, *Il “caso Ilva” nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)* in *Consulta Online*, II, 2019.

33 ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella Sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit., p. 136.

In definitiva, la tutela ambientale e il riconoscimento di un autonomo diritto ad un ambiente salubre non sono certamente facili da ottenere. Sebbene appaia indubbia l'opportunità di un intervento anche degli strumenti di diritto internazionale (il così detto "diritto internazionale dell'ambiente"), l'idea di creare un nuovo soggetto di diritto internazionale generalmente competente in ambito ambientale potrebbe produrre ulteriori problematiche, quali il riparto di competenze o, ancor prima, l'adesione degli Stati ad esso. Appare, probabilmente, più percorribile una soluzione a livello regionale e locale, in grado di smuovere l'apparato dei diritti fondamentali, facendovi rientrare anche "il diritto ad un ambiente sano", esigenza consolidata dalle numerose iniziative nate "dal basso" proprio come i ricorsi sinora analizzati.

Il diritto ambientale, seppur considerato "nuovo" sullo scenario globale, risulta ancora oggi un fenomeno trascurato e privo di tutela, *«che induce a ritenere che nei prossimi anni il suo complessivo sviluppo sarà affidato non a disegni normativi o a congressi internazionali, bensì alle singole comunità locali e alle condotte dei soggetti coinvolti»*³⁴.

³⁴ NESPOR, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, cit., secondo cui, spostando l'attenzione sulla tutela ambientale in ambito regionale o locale non bisognerebbe essere pessimisti, in quanto il diritto ambientale «*si è consolidato e rafforzato in tutti quei livelli in cui più conta la partecipazione dei cittadini e il sostegno della pubblica opinione*».