

IL RAPPORTO TRA AMBIENTE E SALUTE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO: IL CASO *ILVA* E IL *GREENING* DEI DIRITTI UMANI*

Emanuele Vannata**

SOMMARIO: 1.- Introduzione: attività industriali ed emissioni tossiche all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; 2.- La *ILVA* S.p.A.; 3.- Gli studi epidemiologici e scientifici sul rischio di crisi ambientale e i tentativi statali di risanamento; 4.- Il caso *Cordella c. Italia*; 4.1.- Lo *status* di vittima del danno ambientale e le altre eccezioni preliminari; 4.2.- La valutazione nel merito della "soglia di gravità" del danno ambientale; 4.3.- Le misure necessarie ad eseguire la sentenza della Corte di Strasburgo; 5.- Il rapporto tra ambiente e salute nel diritto internazionale ed europeo; 5.1.- Il *greening* dei diritti umani; 5.2.- Qualità dell'ambiente e tutela della salute nel diritto e nella giurisprudenza dell'Unione europea; 5.3.- Il *Green Deal* europeo e i possibili riflessi sulla questione *ILVA*; 6.- Conclusioni.

1.- Introduzione: attività industriali ed emissioni tossiche all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza del 24 gennaio 2019, nel caso *Cordella e altri c. Italia* (più noto col nome di caso *ILVA*), ha ritenuto all'unanimità violato da parte dell'Italia l'art.8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) del 1950 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), unitamente al successivo art.13 (diritto a un ricorso effettivo), accogliendo così le doglianze di 180 ricorrenti circa gli effetti sull'ambiente e sulla salute delle emissioni tossiche promananti dal noto stabilimento industriale dell'*ILVA* attualmente afferente alla AnceIorMittal Italia S.p.A., filiale italiana del gruppo franco-lussemburghese AnceIorMittal, proprietario a Taranto del più grande complesso industriale di lavorazione dell'acciaio in Europa.

A monte della causa vi erano due distinti ricorsi (n. 54414/13 e n. 54264/15), poi esaminati congiuntamente dalla Corte, proposti contro la Repubblica italiana rispettivamente il 29 luglio 2013 e il 21 ottobre 2015. I ricorrenti, tutti abitanti delle zone limitrofe all'acciaiera tarantina, hanno lamentato, in particolare, la mancata adozione da parte dello Stato italiano delle misure giuridiche e regolamentari volte a proteggere la loro salute e l'ambiente, anche omettendo di fornire le informazioni sui rischi correlati all'inquinamento.

* Il presente contributo riprende, ampliandolo ed aggiornandolo, l'intervento svolto in occasione del seminario internazionale dal titolo "*Taking the Fundamental Values of the European Union Seriously*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno il 15 maggio 2019.

** Membro del Legal Observatory del Secretariat del Modulo *Jean Monnet "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs"*, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno. Praticante Avvocato del Foro di Salerno.

La sentenza in parola si iscrive nel solco dell'orientamento che tende a cristallizzare *de iure condendo* il diritto ad un ambiente salubre quale diritto di paternità giurisprudenziale e tendente ad assumere i caratteri di un diritto ormai autonomo¹.

Muovendo dall'analisi critica dei punti di fatto e di diritto più incisivi della pronuncia della Corte di Strasburgo nel caso ILVA, l'analisi che segue intende interrogarsi sull'attuale stato del rapporto tra ambiente e salute ripercorrendo le principali evoluzioni che hanno interessato il diritto e la giurisprudenza internazionale ed europea. Nell'ottica di verificare le ripercussioni di tali sviluppi sul nostro ordinamento, una particolare attenzione sarà prestata ai sistemi normativi e giurisdizionali vincolanti per l'Italia, quali quelli creati dalla CEDU e dall'ordinamento dell'Unione europea (UE).

2.- La ILVA S.p.A.

L'impatto delle emissioni prodotte dagli stabilimenti della società ILVA sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale è da molti anni oggetto di un ampio dibattito. Società specializzata nella produzione e lavorazione dell'acciaio, operante nel settore siderurgico agli inizi del XX secolo a Genova, l'ILVA è nata per iniziativa privata e, durante il periodo fascista, ha visto divenire lo Stato suo principale azionista, per mano dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). Nel 1965 ha cominciato le prime attività industriali nello stabilimento di Taranto.

Dopo una crisi che ha interessato tutto il settore siderurgico negli anni '80 e che è terminata con la liquidazione volontaria, nel 1995 la società, che intanto aveva cambiato nome, è stata nuovamente privatizzata ed acquistata dal gruppo Riva, recuperando l'originaria denominazione e abbandonando così, definitivamente, l'azionariato pubblico che pure in parte aveva continuato a caratterizzare gli assetti societari attraverso la Finsider S.p.A., società del gruppo IRI. Nel 2012, in considerazione del suo stato di insolvenza, è stata posta in amministrazione straordinaria, anche a seguito delle diverse inchieste per reati ambientali aperte dalla procura della Repubblica di Taranto, pervenendo poi nel 2018 alla AncelorMittal, a valle della procedura di commissariamento avviata dal Governo nel 2012.

Già nel 2002, le autorità giudiziarie avevano ordinato la chiusura di una parte degli impianti di uno degli stabilimenti della società, situato a Cornigliano (Genova), poiché alcuni studi chimici ed epidemiologici avevano dimostrato un significativo nesso tra le particelle emesse dallo stabilimento e il tasso di mortalità della popolazione, molto più elevato nel quartiere interessato rispetto a quello osservato negli altri quartieri della città.

Nel 2005 è stato chiuso anche uno degli altiforni dello stabilimento di Cornigliano. Proprio durante questa fase travagliata, l'intera produzione della zona a caldo di questo stabilimento è stata trasferita a Taranto che, come anticipato, costituisce il più grande complesso industriale

¹ J. Lee, *The Underlying Legal Theory to Support a Well-Defined Human Right to a Healthy Environment as a Principle of Customary International Law*, in *Journal for Environmental Law*, 25, 2000, pp. 283-328; David R. Boyd., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights and the Environment*, University of British Columbia Press, 2011; M. Fitzmaurice, S. Maljean-Dubois, S. Negri (curr.), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014; R. Bratspies, *Do We Need a Human Right to a Healthy Environment?*, in *Santa Clara Journal of International Law*, 13, 2015, pp. 31-69; John H. Knox, R. Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018.

siderurgico d'Europa, estendendosi su una superficie di circa 1.500 ettari e contando circa undicimila dipendenti.

3.- Gli studi epidemiologici e scientifici sul rischio di crisi ambientale e i tentativi statali di risanamento.

Nel caso ILVA, i ricorrenti risiedono o hanno risieduto nella città di Taranto (che conta circa 200.000 abitanti) o nei comuni limitrofi. L'impatto delle emissioni prodotte dallo stabilimento sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale è stato oggetto di diversi rapporti scientifici, diffusi nel corso degli anni. Uno dei primi è intervenuto nel 1997 ad opera del Centro europeo per l'ambiente e la salute (European Centre for Environment and Health), organismo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il quale ha pubblicato una relazione che ha evidenziato una situazione di rischio per la salute della popolazione residente nei comuni che erano stati classificati "ad elevato rischio di crisi ambientale" dalla Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990², soprattutto a causa dell'inquinamento industriale generato dall'ILVA per il periodo 1980-1987. Un altro rapporto dello stesso organismo, pubblicato nel 2002, ha aggiornato i risultati fino al 1994, evidenziando come il tasso di mortalità maschile per tumori nella zona di Taranto era superiore del 10,6% rispetto a quello osservato nella Regione e anche il rischio di mortalità femminile era più elevato rispetto alla media regionale, sempre per cause tumorali. Questi dati hanno iniziato a prospettare l'evidente impatto di ILVA sull'ambiente e sulla salute della popolazione, nonché uno scenario di inquinamento ambientale dello stabilimento potenzialmente devastante, in uno con la necessità di accurati interventi per ridurre la pericolosità delle emissioni, per controllare lo smaltimento dei rifiuti tossici e per scongiurare dispersioni di polveri inquinanti nell'aria³.

L'aumento di patologie tumorali ha trovato conferme nel primo rapporto dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) della Regione Puglia, pubblicato nel 2012, il quale ha riportato diversi studi a livello locale, nazionale ed internazionale⁴ evidenzianti un aumento dei tumori (in particolare del polmone, della pleura e dell'apparato digerente) nella zona ad elevato rischio ambientale a partire dagli anni '70, nonché la presenza nell'aria di un'alta concentrazione di molte sostanze inquinanti, di cui era riconosciuta la pericolosità per la salute umana. Nel 2009, uno studio epidemiologico pubblicato dall'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia, dell'Università di Bari e dell'ARPA ha messo similmente in evidenza un aumento di incidenza di determinate patologie tumorali nel Provincia di Taranto (29 comuni)⁵. La dispersione di inquinanti è, infatti, un altro elemento che emerge prepotentemente dai dati ed è strettamente legato all'aumento della mortalità.

² D.P.R. 23 aprile 1998, *Approvazione del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Brindisi*, in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.280 del 30-11-1998 - Suppl. Ordinario n. 196.

³ Non a caso tali elementi saranno sullo sfondo delle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale resa dal Ministero dell'Ambiente nel 2011.

⁴ Studi dell'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia, dell'Azienda sanitaria locale (AUSL), dell'Istituto Superiore di Sanità, dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

⁵ *Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella provincia di Taranto 1999-2002*, EP anno 33 (1-2), gennaio-aprile 2009.

Il rapporto SENTIERI del 2012, redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute, ha formulato delle raccomandazioni per gli interventi di sanità pubblica sulla base dei dati riguardanti le cause di mortalità nei siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) per il periodo 1995-2009⁶. Tenuto conto dell'inquinamento ambientale della regione interessata, causato dalle emissioni dello stabilimento ILVA, in funzione della distanza tra il luogo di residenza delle persone interessate e i siti di emissioni nocive presi in considerazione, tale studio ha dimostrato l'esistenza di un nesso causale tra l'esposizione ambientale ad agenti cancerogeni inalabili e lo sviluppo di tumori dei polmoni e della pleura e di patologie del sistema cardiocircolatorio, mostrando come i decessi, per tali patologie, di uomini e donne che risiedevano nella regione erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale. Il secondo rapporto SENTIERI del 2014 ha confermato sostanzialmente i dati e le conclusioni e lo stesso ha fatto il rapporto del Registro Tumori di Taranto del 2016, relativo agli anni 2006-2011⁷. Non bisogna trascurare che un impianto di tali dimensioni è letteralmente immerso in un contesto abitativo particolarmente significativo. Le cokerie dell'impianto distano meno di 800 metri dalla casa più vicina nel quartiere Tamburi e le mura perimetrali dello stabilimento distano poco più di 100 metri da queste.

È agevole, in un simile contesto, constatare come, perfino immaginando in astratto condizioni ottimali di gestione degli impianti, notevoli sforzi sarebbero stati necessari per consentire che l'operatività dello stabilimento potesse procedere di pari passo con l'azzeramento dei rischi per l'ambiente e la salute della popolazione circostante. D'altronde, il nesso causale tra l'esposizione al particolato (PM₁₀) e al biossido di zolfo (SO₂) di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'ILVA, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari tra i residenti, è un dato che nel 2016 un altro studio aveva dimostrato⁸. Si consideri che in Italia il limite annuo di PM₁₀ è fissato a 40 µg/m³ (nonostante le linee guida OMS fissino il limite a 20 µg/m³) e recentissimi studi hanno persino evidenziato una maggiore tossicità delle polveri di Taranto rispetto ad altre città, tali da necessitare *mutatis mutandis* una riformulazione dei limiti imposti per poter garantire efficacemente la salute dei cittadini⁹. Da ultimo, il rapporto dell'ARPA del 2017, basato peraltro sui dati del Registro Tumori di Taranto, ha rilevato la permanenza di una situazione di criticità sanitaria nella zona "ad elevato rischio ambientale" e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricoveri ospedalieri per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale. In più, ha avanzato anch'esso, come lo studio di coorte del 2016, l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni industriali e i danni alla salute nella zona di Taranto. Invero, il rapporto si è spinto anche oltre, raccomandando di continuare il monitoraggio epidemiologico

⁶ Rapporto "Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica", Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insedimenti Esposti a Rischio Inquinamento (SENTIERI), Istituto Superiore di Sanità, 22 ottobre 2012.

⁷ Rapporto "Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri nei siti di interesse nazionale per le bonifiche", Istituto Superiore di Sanità, 14 maggio 2014.

⁸ Studio di coorte sugli effetti delle esposizioni (ambientali e sui luoghi di lavoro) sulle patologie e sulla mortalità della popolazione residente a Taranto, Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario della Regione Lazio, ARPA, Centro Salute e Ambiente Puglia e ASL di Taranto, agosto 2016.

⁹ S. Catino e altri, *Angiogenic activity in vivo of the particulate matter PM₁₀*, *Ecotoxicology and Environmental Safety*, Vol.140, 2017, pp.156-161.

della popolazione e di mettere in atto tutte le misure idonee a garantire la salute della popolazione, compreso l'uso delle "migliori tecniche disponibili" per il contenimento delle emissioni industriali inquinanti.

Risulta, pertanto, abbastanza evidente da questi studi l'emergente necessità di intervenire con misure idonee e possibilmente tempestive. Tuttavia, la risposta dello Stato si è limitata negli anni all'individuazione dei comuni "ad elevato rischio di crisi ambientale" nella zona di Taranto, a diversi accordi e piani intervenuti tra società ILVA e le autorità pubbliche al fine di porre in essere delle misure per ridurre l'impatto ambientale dell'impianto, a campagne di monitoraggio dei livelli di diossina, di benzopirene e di PM₁₀, concludendosi comunque con la concessione all'ILVA dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) sia nel 2011 che nel 2012, consentendo alla società di continuare la sua attività produttiva, al netto dell'adozione di misure volte a ridurre l'impatto delle emissioni inquinanti mediante l'applicazione di *Best Available Techniques* (BATs)¹⁰. Dalla fine del 2012 in poi, il Governo ha adottato una serie di interventi normativi, tra cui i cosiddetti Decreti "Salva-ILVA"¹¹ (giunti a 10) relativi all'attività della società, unitamente alla richiesta al Ministero dell'Ambiente di elaborare un piano di decontaminazione per bonificare le aree interessate. In conformità al D.P.C.M. del 29 settembre 2017, il termine per l'attuazione delle misure previste dal piano di risanamento ambientale è stato prorogato all'agosto 2023. Intanto, nel corso di tutti questi anni, una copiosa serie di procedimenti penali, in cui si annovera anche un'ordinanza di sequestro preventivo a carico della società, è stata avviata contro i vertici della stessa per disastro ambientale doloso e colposo, avvelenamento delle sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, danneggiamento aggravato di beni pubblici, sversamento e getto di sostanze pericolose e inquinamento atmosferico¹². Tra l'altro, non può trascurarsi che la stessa Corte di Cassazione¹³ ha affermato nel lontano 2005 la responsabilità dei vertici societari dello stabilimento ILVA di Taranto per l'inquinamento atmosferico, lo scarico di materiali pericolosi e l'emissione di particolato. I giudici di legittimità hanno rilevato altresì che la produzione di particolato inquinante persisteva nonostante numerosi accordi con le autorità locali nel 2003 e nel 2004.

4.- Il caso *Cordella c. Italia*

¹⁰ A partire dal 1997, tali BATs furono elaborati e raccolti all'interno dei BREF (*Best Available Techniques Reference Document*) ad opera dell'*European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau* (IPCC/EIPPCB), sviluppati allo scopo di ridurre l'inquinamento atmosferico e promuovere l'effettivo monitoraggio della qualità dell'aria, in un quadro di scambio informativo tra gli stakeholders industriali e le NGOs. Tali BREFs si fondano sul *Sevilla Process* e hanno trovato spazio anche nella normativa europea, all'interno ad esempio della direttiva 2010/75/UE (c.d. *Industrial Emission Directive*) del 2010.

¹¹ Per un maggiore inquadramento delle misure statali: F. Giampietro, *Ilva 2015: la sommatoria di Decreti-legge, di leggi di conversione e di Decreti sull'AIA aggrava l'emergenza*, in *Ambiente e Sviluppo*, 11-12, 2015, p. 642 ss.; F. Giampietro, *Ilva: nuovi decreti-legge e nuove deroghe per dare attuazione a quale AIA*, *ivi*, 11, 2016, p. 715 ss.

¹² Fattispecie che, a buon conto, potrebbero aprire il campo a profili di responsabilità amministrativa dell'Ente ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001, portando a notevoli sanzioni quali la confisca o il sequestro dei beni aziendali sino ad ipotesi di interdizione dell'esercizio dell'attività, oltre alle responsabilità individuali dei dirigenti e dipendenti qualora accertate. V. Tribunale di Taranto, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Decreto di Sequestro Preventivo, 22 maggio 2013, nella causa RGNR 938/2010. Si segnala, a tal proposito, la posizione di importante dottrina: A.R. Castaldo, *In ordine sparso. Il diritto penale, oggi*, G. Giappichelli Editore, 2016, pp.3-7.

¹³ Cass. Civile, Sez.III, sentenza n. 38936 del 28/09/2005 (dep. 24/10/2005), *Riva ed altri*, Rv. 232359 – Rv. 232360.

Il caso *Cordella c. Italia*, deciso dalla Prima Sezione della Corte di Strasburgo il 24 gennaio 2019, si fonda su una serie di contestazioni dei ricorrenti, i quali hanno dedotto primariamente una violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata, fondantesi sulla mancata adozione delle misure giuridiche e regolamentari volte a proteggere la loro salute e l'ambiente, anche omettendo di fornire le informazioni sull'inquinamento e sui rischi correlati alla salute. Vieppiù, essi hanno asserito anche la violazione del loro diritto ad un ricorso effettivo.

4.1.- Lo status di vittima del danno ambientale e le altre eccezioni preliminari

Primariamente, la Corte ha inteso superare l'eccezione preliminare del Governo italiano circa la qualità di vittima dei ricorrenti, riaffermando coerentemente la propria giurisprudenza in tema di inammissibilità dell'*actio popularis*¹⁴ e, quindi, di estraneità della stessa alla sua competenza alla luce dell'art.34 CEDU¹⁵.

Nel pronunciarsi sulla esistenza di un autonomo diritto alla protezione dell'ambiente e conseguentemente sulla eccezione relativa allo status di vittima dei ricorrenti, i giudici di Strasburgo hanno ribadito che né l'art.8 della CEDU né altre norme della stessa garantiscono una protezione dell'ambiente in senso generale¹⁶. La Corte ha affermato che "*l'elemento cruciale che permette di determinare se, nelle circostanze di una causa, il danno ambientale abbia comportato violazione di uno dei diritti garantiti dal paragrafo 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente*"¹⁷, respingendo così la contestazione sollevata dal Governo secondo cui gli stessi ricorrenti non avessero portato all'attenzione della Corte offese individuali, bensì una situazione di contaminazione ambientale avente ripercussioni sulla salute pubblica.

In altre parole, la violazione dell'art.8 par.1 CEDU può sussistere qualora i danni ambientali si traducano in un'offesa per la sfera privata e/o familiare di una determinata persona¹⁸. Mediante tale criterio, pertanto, i ricorrenti, salve alcune eccezioni¹⁹, risultavano affetti dalle conseguenze nefaste dell'inquinamento in quanto rientranti nelle aree dei comuni "ad alto rischio ambientale" interessate dalle emissioni²⁰. Vieppiù, a sostegno di ciò, vi erano i citati rapporti e studi scientifici

¹⁴ Abbondante sul tema la giurisprudenza, peraltro anche citata dalla sentenza in commento: Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2004, *Perez c. Francia*, ric. n. 47287/99, par. 70.; Corte EDU, sentenza 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, ric. n. 30765/08, par. 80. In dottrina, si veda: D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbirek, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, IV ed., 2018, pp. 87-92; V. Zagrebelsky., R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, II ed., Il Mulino, 2019, pp. 428-436.

¹⁵ A norma dell'art. 34 CEDU "*La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto*".

¹⁶ V. Corte EDU, sentenza 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*, ric. n. 41666/98, par.52.

¹⁷ Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par.101.

¹⁸ V. Corte EDU, sentenza 9 giugno 2005, *Fadeieva c. Russia*, ric. n. 55723/00, par. 87 e 88.

¹⁹ Giacché l'area direttamente interessata dagli effetti nocivi dell'ILVA è stata quindi definita con gli atti in testo citati, la Corte ha constatato che diciannove ricorrenti risiedevano in comuni diversi da Taranto, quali Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte e che, quindi, questi ricorrenti non avessero presentato prove tali da rimettere in discussione l'estensione di tale area.

²⁰ Aree individuate dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 novembre 1990, poi anche incluse tra i siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) col decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000 per il periodo 1995-2009.

a disposizione della Corte²¹, attestanti a più voci un “nesso di causalità tra l’attività produttiva della società Ilva di Taranto e la situazione sanitaria compromessa”²², oltre che “la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale”²³, stando all’ultimo Rapporto ARPA del 2017.

I giudici di Strasburgo hanno respinto anche le censure del Governo in tema di previo esaurimento delle vie di ricorso interne, osservando come l’immunità penale e amministrativa accordata all’amministratore straordinario nell’attuazione delle misure raccomandate dal piano ambientale²⁴ (e l’estensione di tale immunità al futuro acquirente dello stabilimento) sono ostative *ab initio* al sorgere di azioni penali o amministrative in tal senso. In più, la Corte ha rilevato che nessun tentativo di natura penale, civile o amministrativa possa rispondere, nell’ordinamento italiano, all’obiettivo di bonifica del territorio dall’inquinamento, la cui assenza in termini di misure atte al disinquinamento è alla base delle doglianze dei ricorrenti. In merito, poi, ad un’ipotetica (e mancata) questione di legittimità costituzionale quale possibile via di ricorso interna sostenuta dallo Stato convenuto, la Corte ha ribadito come essa non rientri tra i rimedi cui il mancato esperimento determini l’irricevibilità del ricorso, non godendo il cittadino nell’ordinamento italiano di un accesso diretto alla Corte Costituzionale²⁵.

Infine, vengono respinte anche le ulteriori ed ultime eccezioni del Governo, vuoi sulla regola dei sei mesi di cui all’art.35 par.1 della CEDU²⁶, in quanto la violazione dedotta costituisce, come nel caso di specie, una situazione continua e, pertanto, il termine di sei mesi inizia a decorrere soltanto a partire dal momento in cui tale situazione continua si è conclusa, vuoi sull’asserita mancanza del presupposto di cui al par.3 b) della Convenzione, sussistendo invece, ad opinione dei giudici, il pregiudizio importante, tenuto conto della natura delle doglianze sollevate dai ricorrenti e dei numerosi rapporti scientifici che attestano l’impatto dell’inquinamento della società ILVA sull’ambiente e sulla salute delle persone.

4.2.- La valutazione nel merito della “soglia di gravità” del danno ambientale

Superate le eccezioni preliminari, La Corte, pronunciandosi sul merito del caso, ha ritenuto fondate le richieste dei ricorrenti e dichiarato la violazione degli artt.8 e 13 CEDU. I giudici di

²¹ Da ultimi, i già citati: i) Rapporto SENTIERI (Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri nei siti di interesse nazionale per le bonifiche) del 2014, redatto a cura dell’Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute; ii) Il rapporto del Registro Tumori di Taranto del 2016, che ha fatto seguito ad un primo studio del 2014, confermando una maggiore incidenza neoplastica nel comune di Taranto rispetto al resto della provincia, tra l’altro per il cancro dello stomaco, del colon, del fegato, del polmone, dei reni, della vescica, della tiroide, del seno, dell’utero e della prostata. iii) Rapporto Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell’Ambiente (ARPA) del 2017.

²² Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par.106.

²³ *Ibidem*, par.106.

²⁴ Prevista dal D.L. n. 1 del 5 gennaio 2015 (“Decreto salva-Ilva”), conv., con modif., in L. 4 marzo 2015, n. 20.

²⁵ V. Corte EDU, sentenza 19 dicembre 1989, *Brozicek c. Italia*, ric. n. 10964/84; Corte EDU, sentenza 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*, ric. n. 22774/93; Corte EDU, sentenza 3 settembre 2013, *M.C. e altri c. Italia*, ric. n. 5376/11.

²⁶ Si noti che l’art. 4 del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione EDU, firmato a Strasburgo il 24 giugno 2013, ha introdotto una riduzione di tale termine da sei a quattro mesi.

Strasburgo hanno giudicato leso il diritto al rispetto della vita privata e familiare, partendo innanzitutto da quelle considerazioni relative al nesso tra i danni ambientali e le offese alla sfera privata e al benessere delle persone già emerse in sede di eccezioni preliminari, sottolineando che *“una doglianza difendibile dal punto di vista dell’articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare”*²⁷.

La valutazione circa il raggiungimento di tale soglia di gravità, da accertare caso per caso, ha a che fare con una ponderazione dell’intensità e della durata delle nocività, nonché delle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell’interessato. Nel caso di specie, i giudici hanno ritenuto rilevanti i citati studi scientifici, condotti fin dagli anni ‘70, i quali denunciavano (*rectius* provavano) gli effetti inquinanti delle emissioni dello stabilimento ILVA di Taranto sull’ambiente e sulla salute delle persone, provenienti in gran parte da organismi statali e regionali, tra l’altro non oggetto di contestazione tra le parti.

Alla valutazione della soglia di gravità, la Corte ha aggiunto anche la responsabilità dello Stato per non aver assunto tutte le misure necessarie volte a garantire un’efficace protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. La persistenza di una situazione di inquinamento ambientale, cagionata dalla carenza statale nell’ottemperare ai suoi obblighi positivi e negativi statuiti all’art.8 della Convenzione, ha messo in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella dell’intera popolazione che vive nelle aree a rischio.

La Corte ha preso atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che ha di fatto messo in pericolo la salute della popolazione, la quale è rimasta, allo stato attuale, priva di un riscontro positivo sull’attuazione del risanamento del territorio interessato²⁸. In particolare, secondo i giudici di Strasburgo: *“il governo è intervenuto più volte con misure urgenti allo scopo di garantire la continuazione dell’attività di produzione dell’acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell’esistenza di gravi rischi per la salute e per l’ambiente. Per di più, è stata riconosciuta l’immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l’amministratore straordinario e il futuro acquirente della società”*²⁹.

Per tali motivi, quindi, ha concluso la Corte, *“il giusto equilibrio da assicurare tra, 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, non è stato rispettato”*³⁰.

Infine, sulla violazione dell’art.13 CEDU, il Collegio giudicante è stato alquanto conciso, ritenendo che i ricorrenti fossero stati privati di un rimedio effettivo, considerata l’inesistenza di vie di ricorso utili ed effettive che avrebbero consentito loro di sollevare, dinanzi alle autorità

²⁷ Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par.157.

²⁸ *Ibidem*, parr. 163-172-173.

²⁹ *Ibidem*, par.169.

³⁰ *Ibidem*, par. 174.

nazionali, delle doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure che garantiscano il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento ILVA³¹.

4.3.- Le misure necessarie ad eseguire la sentenza della Corte di Strasburgo

Nel caso ILVA i ricorrenti hanno richiesto alla Corte di Strasburgo l'applicazione della c.d. procedura della sentenza pilota³², affermatasi nella prassi già da qualche decennio e ora disciplinata dall'art. 61 del Regolamento della Corte, entrato in vigore il 21 febbraio 2011. La loro richiesta era rivolta, essenzialmente, ad obbligare le autorità italiane a adottare le misure legislative e amministrative necessarie, da una parte, a fare cessare le attività che sono all'origine delle violazioni che essi deducono e, dall'altra, ad eliminare le conseguenze derivanti da queste ultime, sospendendo con immediatezza le attività di sei settori dello stabilimento e attuando un piano di decontaminazione della fabbrica e dell'area limitrofa³³. Il Collegio, alla luce delle circostanze della causa nonché della complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento della zona interessata, tenuto conto che in primo luogo è lo Stato in causa a dover scegliere, fatto salvo il controllo da parte del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere ai propri obblighi previsti dall'art.46 CEDU³⁴, non ha ritenuto necessario applicare la procedura della sentenza pilota, pur essendo legittimo, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi previsti dall'articolo medesimo, indicare il tipo di misure generali che potrebbe adottare per porre fine alla situazione constatata³⁵.

Quanto all'efficacia della pronuncia della Corte, il controllo sulla esecuzione delle sentenze è affidato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ai sensi dell'art.46 CEDU.

³¹ *Ibidem*, parr.175-176.

³² La sentenza pilota, in breve, è quel tipo di giudicato (o meglio ancora quella tecnica decisoria) della Corte EDU attraverso la quale i giudici, oltre che sull'inadempimento, si esprimono anche sull'elemento strutturale interno ed ordinamentale dello Stato sotteso alla/e violazione/i. A tal proposito, v. F.M. Palombino, *La "procedura di sentenza pilota" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, Vol. XLIV/4, 2008, pp.91-110; F. Favuzza, *Procedura della sentenza pilota: articolo 46 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in M. Franchi, I. Viarengo (a cura di), *Tutela internazionale dei diritti umani: casi e materiali*, Giappichelli Editore, 2016, pp. 323-331.

³³ V. Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par.177.

³⁴ Ai sensi dell'art.46 CEDU "*Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione. 3. Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato. 4. Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1. 5. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame".*

³⁵ V. Corte EDU, sentenza 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*, ric. n. 31443/96, par.194; Corte EDU, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, ric. n. 10243/03, par.148; Corte EDU, sentenza 3 luglio 2018, *Volokitin e altri c. Russia*, ric. n. 74087/10, par.46.

Nel suo *meeting* del 3-5 Marzo 2020³⁶, l'organo di controllo non ha ritenuto sufficienti le informazioni fornite dalle autorità italiane relative all'impatto sulla salute e sull'ambiente della corrente operatività dell'impianto ILVA, anche in ragione della Comunicazione dei ricorrenti del 19 Settembre 2019³⁷ dalla quale emergeva la persistenza attuale e concreta di elementi di rischio per la popolazione residente³⁸. A ciò si è aggiunto il rilievo del permanere dello stato di incertezza circa l'assenza di rimedi civili, penali, amministrativi o costituzionali effettivi per rimediare alle violazioni accertate che la sentenza pure aveva censurato³⁹. Anche a tal ultimo proposito, non vi è stato nessun riscontro e i Ministri hanno caldamente esortato ad informare rapidamente su quali misure lo Stato intenda adottare.

Il Comitato dei Ministri ha, pertanto, richiesto al Governo italiano di fornire ulteriori informazioni, entro il termine del 30 Giugno 2020, circa lo stato delle misure poste in essere per il risanamento ambientale e i risultati raggiunti, esortando le autorità nazionali competenti ad assicurare l'effettiva implementazione del piano di risanamento ambientale indipendentemente dall'esito delle discussioni in corso sul futuro dell'acciaieria e ha chiesto, altresì, di chiarire se i responsabili per l'attuazione del piano ambientale godano ancora dell'immunità penale ed amministrativa.

5.- Il rapporto tra ambiente e salute nel diritto internazionale ed europeo

5.1.- Il *greening* dei diritti umani

La questione della tutela ambientale trova riscontri di interesse nell'ambito della protezione della salute, laddove l'una la si voglia intendere quale una delle componenti rilevanti per il godimento della seconda. Com'è noto, la tutela dell'ambiente ha cominciato a trovare una, seppur timida, concretizzazione con la Conferenza ONU sull'ambiente umano di Stoccolma⁴⁰ del 1972. È significativo però che a livello mondiale soltanto nell'Ottobre del 2018 si è giunti al lancio della prima Conferenza Globale sull'inquinamento dell'aria e la salute⁴¹, la quale ha posto i due temi per la prima volta al centro dell'agenda mondiale, sviluppato in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite sull'ambiente (UNEP), l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO), la Coalizione per il clima e l'aria pulita per ridurre gli inquinanti climatici di breve durata

³⁶ *1369th meeting, 3-5 March 2020 (DH), H46-13 Cordella and Others v. Italy* (Application No. 54414/13), *Supervision of the execution of the European Court's judgments*.

³⁷ *Communication from the applicant in the case of Cordella and Others v. Italy* (No. 54414/13), DH-DD(2019)1065.

³⁸ In particolare, le Note emanate dal Comitato fanno riferimento a recentissimi episodi di emissione di sostanze tossiche registrate nelle immediate vicinanze dello stabilimento tali da spingere il sindaco della città di Taranto ad emanare provvedimento di chiusura di taluni Istituti scolastici prospicienti l'acciaieria e sufficienti a "suggerire la permanenza di una situazione che è potenzialmente dannosa per la popolazione dell'area".

³⁹ V. Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, parr.123-127.

⁴⁰ La Conferenza ONU sull'ambiente umano (UNCHE), convocata con la risoluzione n. 2850 (XXVI) del 20 dicembre 1971, si tenne dal 5 al 15 giugno 1972 a Stoccolma e ad essa presero parte 113 nazioni di cui 108 membri ONU. Dalla Conferenza scaturì l'adozione di tre documenti non vincolanti: la Dichiarazione sull'ambiente umano che fissa 26 principi e guide linea politiche cui gli Stati si impegnavano, un Piano d'azione per l'ambiente umano contenente 109 raccomandazioni ed una Risoluzione.

⁴¹ *First WHO Global Conference on air pollution and health - improving air quality, combatting climate change, saving lives*, 30 Ottobre/1 Novembre 2018, Ginevra.

(CCAC), la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), la Banca Mondiale e il Segretariato della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC), dalla quale è scaturita la *Geneva Action Agenda*, con l'obiettivo di ridurre il numero di 7 milioni di morti all'anno dovuti all'inquinamento dell'aria entro il 2030 come contributo al raggiungimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Diventa fondante in questo contesto l'affermazione progressiva di un diritto all'ambiente salubre, il quale non ha ricevuto ancora una cristallizzazione normativa a livello internazionale, benché ne si rintracci più di qualcuna a livello costituzionale, tali da giungere ad affermare l'esistenza di un diritto costituzionale implicito di vivere in un ambiente salubre⁴², contribuendo ad un ampio livello di progressiva globalizzazione del diritto. Difatti, più di 90 sono le Costituzioni in cui è presente esplicitamente il diritto, sparse in Europa, Asia, America Latina, Africa e decisioni di corti e tribunali internazionali supportano la conclusione che il diritto alla vita necessariamente include il diritto ad un ambiente salubre⁴³. Si consideri, ad ogni modo, che è possibile trovare alcuni riscontri anche in taluni atti di natura convenzionale, per lo più a vocazione regionale e sia pure implicitamente⁴⁴.

L'emergente interrelazione tra diritti umani ed ambiente trova la sua maggiore espressione a livello giurisprudenziale nell'attività interpretativa ed applicativa sui diritti umani della Corte EDU, che nelle sue pronunce affronta in maniera sempre più crescente le dimensioni ambientali dei diritti alla vita, alla salute, alla privacy, al cibo, all'alloggio, alla proprietà ed alla non-discriminazione⁴⁵. Trattasi di quel processo evolutivo ed interpretativo che in letteratura prende il nome di *greening* dei diritti umani⁴⁶, il quale emerge nelle pronunce anche di altre corti internazionali⁴⁷, a conferma di un orientamento giurisprudenziale che si potrebbe definire ormai

⁴² V. David R. Boyd, *The Implicit Constitutional Right to Live in a Healthy Environment*, RECIEL, 20, 2011.

⁴³ V., *ex multis*: Corte EDU, sentenza del 27 gennaio 2009, *Tatar and Tatar v. Romania*, ric. n. 67021/01; European Committee of Social Rights, Decisione del 6 dicembre 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, complaint no.30/2005; International Court of Justice, sentenza del 25 settembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, rep. 1997, p.7.

⁴⁴ V. art.24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981; art.11 del Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani in materia di diritti economici, sociali e culturali del 1988; art.16 del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa del 2003; art. 38 della Carta araba dei diritti dell'uomo del 2004.

⁴⁵ M. Castellaneta, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in Riv. dir. int., 4, 2000, pp. 913-964; A.M. Del Vecchio, *Considerazioni sulla tutela dell'ambiente in dimensione internazionale ed in correlazione con la salute umana*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 2, 2001, pp.339-364; S. Negri, *Environmental Protection, Sustainable Development and Global Health: Positioning Health in the Post-2015 Development Agenda*, in M. Fitzmaurice, S. Maljean-Dubois, S. Negri (curr.), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 264-285.

⁴⁶ A. Boyle, *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*, in Fordham Environmental Law Review, 18/3, 2006, pp. 471-511; N. Sadeleer, *Enforcing ECHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, in Nordic Journal of International Law, 81, 2012, pp.39-74.

⁴⁷ Si pensi, ad esempio, al noto caso: Commissione Africana per i Diritti Umani e dei Popoli, n. ACHPR/COMM/A044/1.At (Comunicazione n. 155/96), *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, , decisione del 14 marzo 1996, in AJIL, 2002, p.937 ss., concernente gli Ogoni (etnia africana della regione del Delta del Niger), ove il combinato disposto degli artt.16 e 24 della Carta Africana dei Diritti Umani e dei Popoli è stato letto alla luce dell'art. 12 del Patto per i Diritti sociali, economici e culturali, affermando l'esistenza di obblighi positivi in capo allo Stato. In dottrina v. F. Coomans, *The Ogoni Case before the African Commission on Human and People's Rights*, in ICLQ, 2003, p.749 ss.; K. Appyagiei-Atua, *Self-Determination vs. State Sovereignty: a Critique of the African Commission's Decision in the Ogoni Case*,

maggioritario. La sentenza in esame si situa coerentemente in quell'approccio interpretativo della Corte di Strasburgo che va nella direzione di intendere l'ambiente quale valore "soggettivamente" caratterizzabile, parte integrante della sfera individuale dei diritti e delle libertà della persona, e in più si pone in un'ottica di affermazione ed ampliamento di obblighi positivi posti a carico dello Stato di natura sostanziale e procedurale nonché funzionali al pieno godimento dei diritti tutelati dalla CEDU⁴⁸.

Le evidenze scientifiche, poste anche minuziosamente alla base delle valutazioni della Corte, hanno dimostrato non solo la presenza di una situazione di danno ambientale seria e grave nell'area interessata dalle emissioni dell'acciaieria tarantina, ma anche un nesso particolarmente rilevante tra tali elementi nocivi e la salute degli abitanti delle zone limitrofe. Tali condizioni, oltretutto non contestate dal Governo convenuto, hanno consentito ai giudici di riscontrare quel grave rischio ecologico tale da ridurre notevolmente la capacità di godere del proprio domicilio e della propria sfera privata richiesto, secondo l'interpretazione della Corte, in riferimento all'art.8 CEDU, perché possa sorgere una violazione. Tale orientamento reca in sé necessariamente la salute quale aspetto inscindibile nella dimensione ambientale. Ai concetti di *bien-être*⁴⁹ e *qualité de vie*⁵⁰ non può non appartenere una qualificazione in termini di tutela della salute, quale uno degli elementi di essi fondanti e la cui carenza, emergente da conseguenze fisiche o psicologiche di particolare entità, rappresenta una doglianza meritevole di tutela sotto l'ombrello CEDU.

5.2.- Qualità dell'ambiente e tutela della salute nel diritto e nella giurisprudenza dell'Unione europea

La stretta interrelazione ambiente-salute emerge anche nel quadro dell'Unione europea⁵¹. La qualità dell'ambiente risulta essere sicuramente uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione, che basa la propria politica ambientale su numerose disposizioni quali gli artt.11, 191, 192 e 193 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e l'art.37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a norma del quale "*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*".⁵² Dal 1973, la Commissione europea sviluppa programmi pluriennali di azione per l'ambiente (EAP) che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione.

in J. Castellino, N. Walsh, *International Law and Indigenous Peoples*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 303 ss.

⁴⁸ V. Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, *López Ostra v. Spain*, ric. n. 16798/90; Corte EDU, sentenza 30 novembre 2004, *Öneryıldız v. Turkey*, ric. n. 48939/99; Corte EDU, sentenza 9 giugno 2006, *Fadeyeva v. Russia*, ric. n. 55723/00, Corte EDU, sentenza 7 Aprile 2009, *Branduse v. Romania*, ric. n. 6586/03.

⁴⁹ Corte EDU, Sez. I, sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par.157.

⁵⁰ *Ibidem*, par.157.

⁵¹ V. A. Di Stasi, A. Martone, *La sentenza della Corte di giustizia che condanna l'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania nel quadro delle fonti di diritto europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, nn.2-3, 2016, pp.243-270.

⁵² Si rammenta l'efficacia diretta della Carta di Nizza, acquisita nove anni dopo col Trattato di Lisbona, ex art. 6 par. 1 del TUE, ora pertanto fonte vincolante di diritto primario.

L'ultimo è stato formalmente adottato nel 2013 con Decisione del Consiglio e del Parlamento, per il periodo fino al 2020⁵³. Esso fissa nove obiettivi prioritari, tra cui: la protezione della natura; una maggiore resilienza ecologica; una crescita sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio; la lotta contro le minacce alla salute legate all'ambiente. Il programma sottolinea, altresì, la necessità di una migliore attuazione del diritto ambientale dell'Unione, di un settore scientifico all'avanguardia, di investimenti e dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche. Coevo è il *Clean Air Programme for Europe*⁵⁴, pubblicato nel 2013, il quale ha sostanzialmente acquisito gli obiettivi di lungo termine che erano stati fissati dal sesto e settimo PPA, ampliandoli. Il regime legislativo dell'UE sull'inquinamento dell'aria si fonda essenzialmente su un *twin-track approach*, caratterizzandosi da un lato con strumenti che stabiliscono *air quality standards* e, dall'altro lato, con strumenti che si occupano delle fonti dell'inquinamento dell'aria⁵⁵. In tale contesto, sono principalmente due le direttive che rappresentano il quadro normativo europeo in materia di inquinamento dell'aria, che seguono il criterio di stabilimento di *air quality standards*. La Direttiva 2004/107 sull'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici (the *Fourth Daughter Directive*)⁵⁶ e la Direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria e un'aria più pulita per l'Europa⁵⁷ che rappresenta una sorta di testo unico ambientale. A queste si aggiunge la Direttiva 2016/2284⁵⁸, la quale ha invece intrapreso l'approccio di riduzione delle emissioni nazionali di inquinanti, implementando ed espandendo quelli che erano stati gli impegni assunti a livello internazionale con la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza del 1979 (CLRTAP) e il Protocollo di Göteborg del 1999.

Sul fronte dell'inquinamento industriale, invece, parte della legislazione UE si focalizza specificamente sulla riduzione di emissioni di inquinanti. Infatti, con particolare riferimento alle emissioni industriali nel 2010 è stata adottata la direttiva 2010/75⁵⁹, la quale ha abrogato la precedente regolamentazione in materia, adottando una disciplina integrata aria-acqua-suolo. Essa introduce i principi regolatori in materia di permessi e controllo delle installazioni nonché l'applicazione di *Best Available Techniques* (BREF), ovvero di un ampio sistema informativo/regolamentare sviluppato per migliorare ed implementare la performance ambientale, in cui trovano posto livelli di emissioni vincolanti quali condizioni di permesso alle

⁵³ 7° PPA, Decisione n.1386/2013/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 sul Programma di Azione Generale dell'Unione in materia di Ambiente fino al 2020.

⁵⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Clean Air Programme for Europe*, COM (2013) 918, Brussels, 18.12.2013.

⁵⁵ J. Jans, H. Vedde, *European Environmental Law: After Lisbon*, Europa Law Publishing, 2012; P. Sands, J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018.

⁵⁶ Direttiva 2004/107/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria.

⁵⁷ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

⁵⁸ Direttiva 2016/2284/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE.

⁵⁹ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (cd. *Industrial Emissions Directive*) relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

installazioni. A fronte di più di 143.000 impianti di combustione di medie dimensioni presenti sul territorio dell'Unione, impegnate nelle più varie applicazioni (dalla produzione di elettricità al riscaldamento e condizionamento domestico e residenziale), nel 2015 è stata adottata la direttiva 2015/2193⁶⁰, regolante le emissioni di certi inquinanti tipici di questa categoria di impianti industriali, quali anidride solforosa (SO₂), ossidi di azoto (NO_x) e polveri, introducendo valori-limite.

A discapito di un ampio e per certi versi complesso ed articolato regime sulla qualità dell'aria e la protezione dell'ambiente, si registra però una certa *poor compliance*, abbastanza diffusa tra gli Stati Membri dell'UE, nonché significative variazioni nel rigore con cui gli Stati hanno tradotto ed applicato gli *air quality standards*⁶¹. Ciò trova conferma nelle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti di diversi Stati Membri, tra cui anche l'Italia per i fatti dell'ILVA, ma sotto diverso aspetto, ad esempio, anche per i rifiuti in Campania ed in altre Regioni⁶². A tal ultimo proposito, una prima procedura avviata dalla Commissione europea nel 2007 ha trovato il suo epilogo in una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE)⁶³dell'Italia, non avendo quest'ultima adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, per non aver creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento. A questa, ha fatto seguito una seconda procedura, aperta nel 2011, anch'essa culminata in una recente condanna⁶⁴, in ragione della mancata adozione di tutte le misure necessarie per far chiudere al più presto (oppure renderle conformi), a norma dell'art.7 lettera g) e dell'art.13 della direttiva 1999/31, quelle discariche (trattasi di 44 impianti di smaltimento) che non hanno ottenuto, conformemente all'art.8 della medesima, un'autorizzazione a continuare a funzionare⁶⁵.

La responsabilità dello Stato italiano era emersa, nell'ambito dell'Unione europea, sotto l'aspetto della carenza di adozione di quelle misure legislative e/o regolamentari a tutela della salute

⁶⁰ Direttiva UE 2015/2193 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 (cd. *Medium Combustion Plants Directive*) relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi.

⁶¹ A. Čavoški, *The Unintended Consequences of EU Law and Policy on Air Pollution*, in RECIEL, 26/3, 2017, pp. 255-265; Y. Yamineva, S. Romppanen, *Is Law Falling to Address Air Pollution? Reflections on International and EU Developments*, in RECIEL, 26/3, 2017, pp. 189-200.

⁶² In approfondimento sull'aspetto dei rifiuti v. A. Di Stasi, A. Martone, *La sentenza della Corte di giustizia che condanna l'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania nel quadro delle fonti di diritto europeo*, cit. Vedi anche: A. Martone, *La "questione rifiuti" e le sentenze europee di condanna nei confronti dell'Italia*, in Iura & Legal Systems, E(4), 2015, pp.34-41; L. Baroni, *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna dello Stato Italiano al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di "doppia condanna" (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2016, pp.1196-1244; T. Russo, *Public Health Risks Posed by Waste Pollution and Chemical Exposure and Legal Responses in International and EU Law*, in S. Negri (eds.), *Environmental Health in International and EU Law*, Routledge-Giappichelli Studies in Law, 2019, pp.167-183.

⁶³ CGUE, Terza Sezione, sentenza del 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione europea c. Italia*.

⁶⁴ CGUE, Quinta Sezione, sentenza del 21 marzo 2019, causa C-498/17, *Commissione europea c. Italia*.

⁶⁵ La Direttiva 1999/31/CE, del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, fissa una serie di rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche e stabilisce misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente (inteso come acqua, suolo e atmosfera), nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche, durante il loro intero ciclo di vita. Inoltre, disponeva per le discariche "preesistenti" un termine (otto anni) per l'adeguamento o, in alternativa, la loro chiusura.

minacciata dall'inquinamento industriale, nella sentenza del 31 marzo 2011⁶⁶, con la quale la CGUE aveva dichiarato che l'Italia si era sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento⁶⁷. La Corte in quella sede ha rilevato che l'Italia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1 della citata direttiva, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllassero (attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt.6 e 8 della direttiva, ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni) che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4 di tale direttiva funzionassero secondo i requisiti nella medesima stabiliti. Proprio sulla scorta dei requisiti di cui alla direttiva 2010/75, attualmente in vigore quale nuova disciplina delle emissioni industriali, l'Italia ha subito una procedura di infrazione avviata con parere motivato il 16 ottobre 2014 da parte della Commissione europea, la quale ha osservato come essa si fosse sottratta agli obblighi di garantire che l'acciaieria fosse conforme alle norme fissate nella direttiva. L'Italia, d'altronde, aveva già ricevuto due lettere di costituzione in mora da parte della Commissione europea nel settembre 2013 e nell'aprile 2014, con le quali era stata invitata ad adottare misure per assicurare che l'esercizio dell'impianto ILVA venisse messo in conformità alle prescrizioni dell'UE relative alle emissioni industriali ai sensi della direttiva 1996/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento⁶⁸. In questa sede le fu anche contestato l'inadempimento della direttiva sulla responsabilità ambientale e, in particolare, del principio "chi inquina paga" in essa cristallizzato⁶⁹.

5.3.- Il Green Deal europeo e i possibili riflessi sulla questione ILVA

La nuova Commissione europea, recentemente insediatasi a Bruxelles, ha varato il nuovo *Green Deal* europeo⁷⁰. Si tratta di una nuova strategia di crescita volta a "proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze", in linea con l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite. In particolar modo, tale progetto ha come obiettivi: i) diventare climaticamente neutri entro il 2050; ii) Proteggere vite umane,

⁶⁶ CGUE, Settima Sezione, sentenza del 31 marzo 2011, causa C-50/10, *Commissione europea c. Italia*.

⁶⁷ Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, poi abrogata dalla successiva direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) a far data dal 07/01/2014.

⁶⁸ Direttiva 96/61/CE, nota come direttiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE.

⁶⁹ La Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale ha introdotto per gli operatori che esercitano talune attività professionali quali il trasporto di sostanze pericolose, o attività che comportano lo scarico in acqua, l'obbligo di adottare misure preventive in caso di minaccia imminente per l'ambiente. Qualora il danno si sia già verificato, essi sono obbligati ad adottare le misure del caso per porvi rimedio e a sostenerne i costi. Il campo di applicazione della direttiva è stato ampliato tre volte per includere rispettivamente la gestione dei rifiuti di estrazione, l'esercizio dei siti di stoccaggio geologico e la sicurezza delle operazioni offshore nel settore degli idrocarburi.

⁷⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal*, COM/2019/640.

animali e piante riducendo l'inquinamento; iii) aiutare le imprese a diventare leader mondiali nel campo delle tecnologie e dei prodotti puliti; iv) contribuire a una transizione giusta e inclusiva. Poi, considerando gli aspetti di carattere più prettamente economico, è stato istituito il *Just Transition Fund* (JTF), che si compone di 7,5 miliardi a valere sul bilancio UE, per l'economia verde e l'Italia potrà beneficiare di parte di questi fondi anche per attuare le dovute, nonché ulteriori nuove azioni, a vantaggio della questione ILVA. In specie, il fondo sarà stanziato per la transizione energetica delle aree che nel Continente sono maggiormente dipendenti dalle industrie inquinanti e, oltre al JTF, si comporrà di finanziamenti da parte della Banca Europea d'Investimenti, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo Plus, nonché da privati. Sebbene il nuovo piano lanciato possa sembrare ambizioso, restano tuttavia da attendere gli ulteriori sviluppi, specialmente in materia di concreta iniziativa legislativa sui temi climatici.

Sembrirebbe che la Commissione voglia riesaminare tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima e ne proporrà una revisione se lo riterrà necessario. Tra questi figurano il sistema per lo scambio di quote di emissioni⁷¹, compresa l'eventuale estensione del sistema a nuovi settori, la riduzione delle emissioni in settori al di fuori del sistema per lo scambio di quote di emissioni⁷², il regolamento sull'uso del suolo e la silvicoltura⁷³. Inoltre, per conseguire la neutralità climatica, si immagina di intervenire riducendo le emissioni prodotte dai trasporti del 90% entro il 2050, coinvolgendo tutti i settori (stradale, ferroviario, aereo e per vie navigabili), parallelamente aumentando anche la produzione e la diffusione di combustibili alternativi, unitamente all'implementazione delle stazioni di ricarica e rifornimento pubbliche per i 13 milioni di veicoli a basse e a zero emissioni previsti sulle strade europee. Allo studio vi sono anche norme più rigorose in materia di emissioni inquinanti nell'atmosfera.

6.- Conclusioni

In dottrina, è ormai ampiamente diffuso il concetto di *One Health*, il quale si fonda sulla constatazione che la salute è legata imprescindibilmente alla salubrità dell'ambiente e alla salute degli animali⁷⁴. Insomma, la tutela della salute pubblica non può che prendere in considerazione tutti gli ambiti della sicurezza umana, inclusa la sicurezza ambientale⁷⁵. E tale interconnessione salute-ambiente, specialmente in tema di rischi per la salute (esposizione a sostanze dannose radioattive, chimiche, farmacologiche o, comunque, in generale a condizioni ambientali nocive

⁷¹ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

⁷² Regolamento 2018/842/UE relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030, come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento 525/2013/UE.

⁷³ Regolamento 2018/841/UE relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento 525/2013/UE e della decisione 529/2013/UE.

⁷⁴ *One Health* è un approccio integrato per disegnare ed implementare politiche, legislazioni e ricerche in una cooperazione multisettoriale, al fine di raggiungere migliori e più ampi progressi sulla salute pubblica. Fu consacrato ufficialmente nei Principi di Manhattan, adottati nel 2004 dalla Conferenza *One World, One Health*. Le aree operative in cui tale approccio è particolarmente rilevante concernono la sicurezza alimentare, il controllo della zoonosi e, di recente, anche la resistenza antimicrobica.

⁷⁵ V. S. Negri, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2018.

dovute ad inquinamento atmosferico altamente impattanti sulla salute umana), emerge anche dall'inclusione dell'ambiente salubre tra i *determinants of health*, secondo il Comitato per i Diritti economici, sociali e culturali nel Commento Generale n. 14⁷⁶. Ma anche il Comitato europeo per i diritti sociali ha inteso includere nell'art.11 della Carta Sociale Europea il diritto ad un ambiente salubre, seguendo pertanto un orientamento interpretativo simile a quello della Corte EDU, soprattutto in tema di responsabilità statale per la carenza e/o assenza di adeguate misure per eliminare e/o ridurre gli effetti dannosi sulla salute dei cittadini⁷⁷.

Nella sentenza esaminata è proprio questo il passo ulteriore che i giudici di Strasburgo compiono. L'art.8 CEDU non si limita, cioè, nella interpretazione fornita dalla Corte, a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie. A questo impegno negativo si aggiungono obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. Anche se parte della dottrina sottolinea come questi ultimi si risolvano in un giudizio di ragionevolezza caso per caso, stante l'impossibilità di rintracciare con nitidezza nel dettato di cui all'art.8 c.2 l'estensione della tutela⁷⁸. Allo Stato fa capo anzitutto l'obbligo positivo di adottare misure ragionevoli e adeguate a proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'art.8 CEDU. In particolare, nel caso di un'attività pericolosa, precipuo obbligo è quello di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Oltretutto, la rilevata assenza di rimedi effettivi che possano abilitare i ricorrenti ad esercitare le proprie doglianze innanzi alle autorità nazionali (attraverso procedimenti penali, civili, od amministrativi) dovrebbe essere un ulteriore oggetto di approfondimento e di intervento da parte del legislatore. L'importanza dell'esistenza e dell'effettività di questi, in presenza di situazioni di rischio per l'ambiente e la salute in relazione ad attività industriali, è di vitale importanza e rappresenta un'ulteriore sfida che attualmente risulta ancora disattesa.

A fronte della pronuncia della Corte di Strasburgo, il Governo italiano non solo non ha posto in essere le misure sufficienti e/o adeguate a giungere al disinquinamento della zona interessata, ma è intervenuto più volte con misure volte a garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente. È anche necessario considerare, tuttavia, che occorre un attento bilanciamento di interessi, laddove intervenire su un'attività produttiva con più di diecimila dipendenti vuol dire anche comprimere significativamente il diritto al lavoro ed i diritti ad esso correlati, di pari rilevanza costituzionale e che impongono, pertanto, il necessario contemperamento⁷⁹.

⁷⁶ CESCR, *General Comment no. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4.

⁷⁷ V. ECSR, *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, compliant no.30/2005, 6 December 2006; ECSR, *International Federation for Human Rights v. Greece*, compliant no.72/2011, 23 January 2013.

⁷⁸ M. Bonetti, A. Galluccio, *Profili specifici sugli artt. 8-11*, in G. Ubertis, F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016; D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbirck, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, IV ed., 2018.

⁷⁹ Per approfondire, sul tema v. V. Cavanna, *Ilva: criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti (nota a Corte cost. n. 85/2013)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2013, pp.631-643; P. Pascucci, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *I Working Papers di Olympus*, 27, 2013; A. Morelli,

Ad ogni modo, la persistenza attuale di tali rischi, emersa, come si è evidenziato, anche nella fase di esecuzione del deliberato di Strasburgo, può evidentemente condurre in prima battuta ad una messa in mora dello Stato, laddove le informazioni ulteriori richieste (e da sottoporre non oltre il 30 giugno 2020) non dovessero ritenersi soddisfacenti, e il Comitato potrebbe adire la Corte sulla questione dell'inadempimento. Se tale inottemperanza fosse persistente, si aprirebbe, così, in ultima istanza, la possibilità di ricorso alle misure *ex art.8* dello Statuto del Consiglio d'Europa, consistenti nella sospensione del diritto di rappresentanza e la recessione dal Consiglio. Tuttavia, è ben difficile che nella fattispecie l'Italia possa giungere ad assumere questa posizione rispetto all'esecuzione di una sentenza della Corte EDU e, più in generale, anche politicamente, nei confronti del Consiglio d'Europa e della comunità internazionale. Pertanto, è ragionevole ritenere che la sentenza troverà almeno in parte la sua esecuzione nel breve-medio termine ma bisognerà vedere in che termini e con quali precipue misure l'Italia intenderà attendervi.

Ciò che in positivo si registra, a livello internazionale, è che lungo gli anni trascorsi dalla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 all'Accordo di Parigi⁸⁰ del 2015 è intercorso un ragionevole incremento dell'attenzione globale sul clima e la protezione ambientale. Si è in particolare rafforzato il legame tra l'ambiente e i diritti umani. Lo sviluppo sociale ed economico inerisce ed è fortemente interconnesso al diritto internazionale dell'ambiente. Il crescente riconoscimento del legame tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione dei diritti umani (*rectius* l'effettivo godimento), fortemente spinto dal necessario confronto con le minacce legate ai cambiamenti climatici, e l'acquisita consapevolezza di dovervi far fronte, è un tema di grande rilievo. Sebbene l'Accordo di Parigi rappresenti per molti aspetti, secondo diversa rilevante dottrina, un passo indietro verso la realizzazione di un effettivo strumento giuridico attraverso cui intervenire sulle grandi sfide del clima⁸¹, ritroviamo in esso i diritti umani legati all'ambiente e il concetto, per la prima volta in un trattato, di *climate justice*⁸². Ciò rappresenta, comunque la si voglia intendere, un progresso verso la giusta direzione. Tuttavia, non giungono rassicurazioni dall'ultima Conferenza delle Nazioni Unite (COP25) sul cambiamento climatico tenutasi a dicembre dello scorso anno a Madrid⁸³, trampolino di lancio per le principali scadenze del 2020 stabilite nell'Accordo di Parigi e chiave di volta per l'implementazione delle misure, soprattutto in materia di emissioni di gas serra (GHGs) e di

Un caso di ordinaria emergenza. Salute vs. lavoro nella vicenda dell'Ilva di Taranto, in G. Moschella, A. M. Citrigno (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Giuffrè Editore, 2014, pp. 591-603.

⁸⁰ *The Paris Agreement*, adottato dalla Conferenza delle Parti (COP21) il 12 dicembre 2015.

⁸¹ La sua dubbia posizione in termini squisitamente giuridici nel diritto internazionale ha sollevato perplessità sul suo effetto legale e non vi è diffusa accettazione della sua natura di trattato secondo i canoni dettati dalla Convenzione di Vienna del 1969. Si veda sul punto: A. M. Slaughter, *The Paris Agreement to Global Governance*, in Project Syndicate, 28 December 2015; R. Falk, *Voluntary International Law and The Paris Agreement*, in Global Justice in 21th Century, 16 January 2016; C. Clark, *The Paris Agreement: Its Role in International Law and American Jurisprudence*, in Notre Dame Journal of International & Comparative Law, 8/2, article 8, 2018. In più, una non molto approfondita lettura delle sue previsioni può consentire di rintracciare quel lessico giuridico, unito all'ambiguità e alla vaghezza di talune espressioni normative, proprio della *soft law*. Si legga, in approfondimento: D. Bodansky, *The legal character of the Paris Agreement*, in RECIEL, 25/2, 2016, pp.142-150.

⁸² P Sands., J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018, pp.811-838.

⁸³ *The 2019 United Nations Climate Change Conference (COP25)*, 2-13 Dicembre 2019, Madrid.

mercato del carbonio⁸⁴. L'abuso di flessibilità insito nelle determinazioni di Parigi non sembra aver trovato a Madrid un suo superamento e l'ormai *vexata quaestio* dello scambio di emissioni e del suo concreto meccanismo di funzionamento, in specie relativamente all'art.6 dell'Accordo di Parigi, non ha incontrato l'accordo delle Parti, concludendosi con un sostanziale rinvio sulle questioni principali alla prossima Conferenza di Glasgow (COP26).

Sebbene non sia frequente trovare diretti riferimenti di natura ambientale in molti trattati sui diritti umani esistenti, è inevitabile riscontrare come nella prassi la mancata tutela dell'ambiente trovi corrispondenza nella violazione individuale di diritti umani, in specie tra quelli legati alla vita, alla proprietà, al rispetto della sfera privata e familiare. Tale corrispondenza è in grado di fornire gli strumenti utili ad un'effettiva tutela dell'ambiente. Tuttavia, la cristallizzazione dell'autonomia del diritto ad un ambiente salubre in ambito convenzionale può verosimilmente portare ad un maggior immediatezza di tutela in termini di azionabilità dei diritti, superando così l'encomiabile sforzo di decenni di giurisprudenza europea ed internazionale.

⁸⁴ V. C. Campbell-Durufié, *Enhancing Climate Adaptation through the Paris Agreement Market Approaches: Opportunities for COP 25 and Beyond*, in *Carbon & Climate Law Review*, 13/3, 2019, pp.183-194.