

Consiglio di Europa. Corte europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale (Parte I)

Annalisa Savaresi

A partire dal 2004, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha emanato una serie di sentenze innovative in materia di protezione degli interessi ambientali.¹ Questi precedenti hanno ampliato considerevolmente la possibilità di effettuare ricorsi di natura *'ambientale'* nel contesto della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.² Il presente contributo intende offrire una rassegna della giurisprudenza più significativa in proposito, analizzandone le ripercussioni sull'implementazione della legislazione ambientale a livello domestico.

La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo è stata redatta nell'ambito del Consiglio d'Europa.³ Il testo non contiene alcun riferimento al diritto ad un ambiente salubre. Esistono tuttavia numerose aree di sovrapposizione tra la protezione dei diritti umani e la tutela delle risorse ambientali. In particolare, alcuni interpreti hanno teorizzato la possibilità di impiegare i diritti umani esistenti al fine di consentire una migliore tutela degli interessi ambientali.⁴ La Corte Europea dei diritti dell'uomo è a lungo rimasta estranea ad una simile prospettiva, e soltanto a partire dalla metà degli anni '90 ha mostrato qualche apertura in tal senso.

¹ La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo è disponibile in versione integrale, in lingua inglese e francese, sul sito della Corte www.echr.coe.int, al quale si rinvia per il reperimento dei casi citati di seguito.

² Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. Ad oggi la Convenzione è stata ratificata da 46 paesi, tra cui tutti i membri della Comunità Europea.

³ Per quanto riguarda la Convenzione in generale, si rinvia a: DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001; BARTOLE, CONFORTI, RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001. Per quanto riguarda il rapporto della Convenzione con l'ordinamento nazionale, cfr. NASCIMBENE, ABRUZZO, BRILLAT, BULTRINI, CONFORTI, CONTE, GRANATA, RAIMONDI, VIARENGO, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002.

⁴ Cfr. per tutti, ANDERSON, BOYLE, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996; POSTIGLIONE, *Giustizia e ambiente globale*, Milano, 2001. Tale interpretazione è stata accolta in qualche isolato precedente, cfr. per esempio, la decisione del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite nel caso *Port Hope Environmental Group v Canada*, No. 67/1980 e la decisione della Commissione Interamericana per i diritti umani nel caso *Yanomani Indians v Brazil*, No.7615, 5 marzo 1985. Cfr. inoltre: Rapporto del Segretario Generale della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, *Human Rights and the Environment as a Part of Sustainable Development*, presentato il 19 gennaio 2005, E/CN.4/2005/96.

Quest'evoluzione è stata il risultato di una precisa presa di posizione da parte del Consiglio d'Europa. Nel 2004, il Comitato dei Ministri ha respinto una proposta di emendamento della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che suggeriva l'introduzione di un diritto ad un ambiente salubre.⁵ I Ministri hanno tuttavia riconosciuto la necessità di promuovere una maggiore consapevolezza delle implicazioni di carattere ambientale del catalogo dei diritti contenuti nella Convenzione.⁶ Il Comitato ha così disposto la preparazione di un *Manuale dei diritti dell'uomo e dell'ambiente* contenente i principi elaborati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale.⁷ Tale operazione ha dunque attribuito alla Corte il delicato compito di individuare le istanze in cui consentire la protezione di interessi ambientali attraverso gli strumenti predisposti dalla Convenzione. I risultati della nuova politica non si sono fatti attendere, e negli ultimi due anni la Corte ha emanato una serie di sentenze fortemente innovative in alcuni *'casi ambientali'*.

Come noto, la Corte Europea dei diritti dell'uomo può ricevere direttamente ricorsi da *persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di individui* che sostengano di essere vittime di una violazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.⁸ Secondo la giurisprudenza consolidata, il termine *vittima* fa riferimento alla *'persona direttamente oggetto dell'atto od omissione'*,⁹ e prescinde dalla configurabilità di un danno materiale. L'onere procedurale più difficile da superare per accedere alla Corte è precisamente quello di stabilire quando un individuo possa sostenere di essere una vittima di una violazione della Convenzione. A tale proposito, i ricorrenti devono dimostrare di essere vittime al momento del ricorso. In casi eccezionali, tuttavia, è possibile effettuare ricorsi di carattere preventivo, dimostrando la sussistenza di un *rischio reale* di una violazione.¹⁰

L'accertamento di una violazione della Convenzione ha l'effetto di imporre la cessazione della condotta lesiva e il ripristino della situazione preesistente.¹¹ Qualora ciò non sia possibile, la Corte può altresì prescrivere il risarcimento del danno. In alcune ipotesi, la

⁵ Risposta alla Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare No. 1614 (2003) *Environment and human rights*, adottata dal Comitato dei Ministri il 21 gennaio 2004, CM/AS(2004)Rec1614.

⁶ *Manual on Human Rights and the Environment, containing the principles emerging from the case law of the European Court of Human Rights*, approvato dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2006, CM(2005)186 Addendum 2.

⁷ CM(2005)186 Addendum 2.

⁸ Cfr. articolo 34 della Convenzione.

⁹ Cfr. per esempio, *Amuur v. France*, Appl. No. 19776/92, para. 36.

¹⁰ Cfr. per esempio *Soering v UK*, Appl. No. 1/1989/161/217; *Dudgeon v UK*, Appl. No. 7525/76; *Norris v Ireland*, Appl. No. 105871/83; *Modinos v Cyprus*, Appl. No. 15070/89.

¹¹ Cfr. per esempio, *Scozzari Giunta v Italy*, Appl. No. 39221/98 e 41963/98, para. 249.

Corte ha anche richiesto l'adozione di misure specifiche onde rimediare la situazione dei ricorrenti.¹² La Corte non dispone di poteri coercitivi diretti e l'attuazione delle sentenze è lasciata all'iniziativa delle autorità domestiche. Il sistema ha sinora prodotto buoni risultati, sia come supplemento delle misure nazionali che come stimolo per l'azione preventiva da parte degli Stati. Tale meccanismo costituisce un *unicum* a livello internazionale e ricondurre gli interessi ambientali nell'ambito di questo quadro può costituire un notevole vantaggio procedurale per contrastare episodi di degrado ambientale. In particolare, la Convenzione può servire alla protezione di alcuni interessi di natura ambientale in due ordini di circostanze: in primo luogo, condizioni ambientali sfavorevoli sono suscettibili di compromettere la fruizione di alcuni diritti fondamentali previsti dalla Convenzione, quali il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. In secondo luogo, situazioni di degrado ambientale possono interessare indirettamente alcuni diritti procedurali, quali il diritto ad un giusto processo e ad un rimedio efficace, nei casi di accesso ad informazioni, processi decisionali e rimedi giudiziari. La presente analisi cercherà di fornire una sintesi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte con riferimento a ciascuno dei diritti citati.

Articolo 8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare

Secondo l'articolo 8 della Convenzione, *'ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.'*¹³

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare mira a salvaguardare la sfera individuale da ingerenze altrui. Il concetto non è limitato alla nozione angloamericana di *privacy*, ed abbraccia interferenze fisiche o immateriali, ad opera delle autorità pubbliche o di terzi. Il diritto è sottoposto ai limiti elencati al secondo paragrafo dell'articolo 8, in virtù del quale eventuali interferenze devono avvenire in conformità con la legge e mirare al perseguimento di uno scopo legittimo. Le interferenze devono inoltre essere proporzionali al fine perseguito e mantenere il giusto equilibrio fra gli interessi a confronto.¹⁴

Il godimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare è suscettibile di essere significativamente compromesso dalle condizioni ambientali, e questo è l'articolo della

¹² Cfr. per esempio, *Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, Application No. 48787/99.

¹³ Articolo 8 della Convenzione, paragrafo 1.

¹⁴ Articolo 8 della Convenzione, paragrafo 2: *'Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, sia necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.'*

Convenzione che è stato impiegato più frequentemente per la protezione di interessi di natura ambientale. La giurisprudenza in materia è ben consolidata. Il primo giudizio in cui la Corte ha accolto quest'impostazione è stato il caso *López Ostra v Spain*.¹⁵

Nel caso di specie, la Signora López Ostra aveva presentato ricorso alle Corte Europea dei diritti dell'uomo a motivo dell'inerzia dimostrata dalle autorità spagnole nei confronti delle turbative provocate da un impianto per il trattamento dei rifiuti. L'impianto era stato costruito ad una distanza di 12 metri dall'abitazione della ricorrente ed operava in assenza della licenza prescritta dalla legge, producendo emissioni nocive che in più occasioni avevano indotto le autorità locali ad evacuare la zona. La figlia e il nipote della ricorrente soffrivano di patologie provocate dall'esposizione alle emissioni. La Signora López Ostra aveva tentato di ottenere la chiusura dell'impianto tramite i rimedi previsti dall'ordinamento interno. Le sue istanze erano però state respinte, e la ricorrente aveva finito col trasferirsi altrove a proprie spese.

A questo proposito, la Corte aveva osservato come *'naturalmente, episodi di inquinamento ambientale di una certa entità sono suscettibili di influire sul benessere individuale e di impedire il godimento della propria dimora, in maniera tale da configurare una violazione del diritto al rispetto per la vita privata e familiare.'*¹⁶ La Corte aveva quindi concluso che le autorità domestiche non avevano fornito una protezione adeguata ai diritti della ricorrente, e aveva disposto il risarcimento del danno morale e materiale, tramite un indennizzo in via equitativa di 4.000.000 peseta.¹⁷

Lo spostamento della responsabilità dall'operatore privato alle autorità nazionali effettuato in questo giudizio ha costituito una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte, configurando vasti obblighi positivi in capo agli Stati contraenti. Questo precedente è tuttavia rimasto isolato per qualche anno, periodo nel quale la Corte ha manifestato una chiusura totale nei confronti di ricorsi ambientali relativi a violazioni potenziali dell'articolo 8. Così, nel caso *Balmer-Schafroth and Others v Switzerland*,¹⁸ relativo ai rischi posti dal funzionamento di una centrale nucleare, la Corte ha chiesto ai ricorrenti di dimostrare di essere stati esposti ad un pericolo *'serio, specifico e, soprattutto, imminente'* alla propria persona.¹⁹ Parimenti, nel caso *Tauria and Others v France*,²⁰ la Commissione ha dichiarato

¹⁵ López -Ostra v Spain, Appl. No. 41/1993/436/515.

¹⁶ Cfr. López -Ostra v Spain, para. 51.

¹⁷ Ibidem, para. 65.

¹⁸ Balmer-Schafroth and Others v Switzerland, Appl. N. 67\1996\686\876.

¹⁹ Balmer-Schafroth and Others v Switzerland, para. 40.

²⁰ Tauria and Others v France, Appl. No. 28204/95.

irricevibile il ricorso di un gruppo di cittadini francesi che aveva tentato di opporsi alla ripresa degli esperimenti atomici in Polinesia. A tale proposito, la Commissione aveva rilevato come i test non presentassero alcuna irregolarità secondo l'ordinamento interno, e come i ricorrenti non potessero essere considerati vittime di una violazione della Convenzione, poiché non avevano fornito alcuna prova dei loro titoli proprietari e del loro stato di salute. In questo modo, la Corte aveva così apertamente censurato tentativi di prevenire una violazione dei diritti di cui all'articolo 8, imponendo un elevato onere probatorio in capo ai ricorrenti.

Nel 1998, la Corte ha effettuato una nuova apertura alla protezione di interessi di natura ambientale con la sentenza *Guerra and Others v Italy*.²¹ Il ricorso era stato presentato da 40 residenti della provincia di Manfredonia, che lamentavano l'inerzia delle autorità nazionali a fronte delle emissioni provocate dallo stabilimento *Enichem*, sito in prossimità della città. L'impianto aveva dato luogo ad episodi di grave intossicazione nella popolazione locale. In particolare, i ricorrenti avevano sottolineato come le autorità non avessero provveduto ad informare il pubblico dei rischi e delle procedure da seguire in caso di incidente, contrariamente a quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del DPR 175/88.²² La Corte aveva stabilito che la protezione dei diritti di cui all'articolo 8 include la divulgazione di informazioni che potrebbero consentire agli individui interessati di valutare i rischi insiti nel fatto di vivere in luoghi ove siano esercitate attività pericolose per la salute.²³ Di conseguenza, la Corte aveva concluso che c'era stata una violazione della Convenzione, liquidando il risarcimento per il danno non patrimoniale nella somma di 10.000.000 Lire per ciascun ricorrente.

Questa sentenza ha stabilito che l'accesso ad informazioni che consentano l'effettivo godimento del diritto al rispetto per la vita privata e familiare costituisce un importante corollario dell'articolo 8 della Convenzione. La Corte pareva inoltre aver effettuato una timida apertura nei confronti di ricorsi in materia ambientale che riguardassero la prevenzione di una violazione dei diritti di cui all'articolo 8.

Tale interpretazione è tuttavia stata smentita nelle decisioni successive, in cui la Corte è tornata a ribadire la propria linea consolidata. Nel caso *Asselbourg and Others v*

²¹ *Guerra and Others v Italy*, Appl. No. 116/1996/735/932.

²² D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 (1), Attuazione della Direttiva CEE n. 82/ 501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183 (2), pubblicato nella Gazz. Uff. 10 giugno 1988, n. 127.

²³ *Guerra and Others v Italy*, para. 60.

Luxembourg,²⁴ 78 cittadini del Lussemburgo e l'associazione *Greenpeace* avevano presentato ricorso avverso le turbative provocate da uno stabilimento siderurgico costruito in prossimità delle loro abitazioni. I ricorrenti avevano tentato di opporsi all'apertura dell'impianto attraverso gli strumenti predisposti dall'ordinamento nazionale, senza ottenere alcun risultato. In proposito, la Corte Europea dei diritti umani aveva rilevato come i rischi associati al funzionamento dell'impianto fossero puramente teoretici, visto che i ricorrenti non avevano provato di aver subito un danno nella propria sfera personale. La Corte aveva inoltre ricordato che l'esercizio di un ricorso non può avere lo scopo di impedire una violazione dell'articolo 8, salvo che in circostanze eccezionali, in cui i ricorrenti devono essere in grado di produrre *'prove ragionevoli e convincenti della probabilità di una violazione che li riguardi personalmente: sospetti o congetture non sono sufficienti.'*²⁵

La chiusura effettuata in questa sentenza è rimasta inalterata negli anni seguenti, sino a giungere al giudizio *Hatton and Others v UK*,²⁶ da molti salutato come l'epilogo del trattamento *speciale* di cui sino ad allora avevano goduto i *casì ambientali*.²⁷ Il ricorso riguardava l'incremento dell'inquinamento acustico associatosi alla riforma della disciplina dei voli notturni presso l'aeroporto di Heathrow. I ricorrenti lamentavano che il nuovo regime aveva comportato intollerabili turbative, violando il diritto al rispetto per la vita privata e familiare. La Corte aveva osservato come la predisposizione di complesse politiche di natura ambientale debba necessariamente includere la *'preparazione di studi che consentano di stabilire un bilanciamento adeguato degli interessi a confronto'*.²⁸ Con riferimento al caso di specie, la Corte aveva rilevato come il regime di voli notturni contestato dai ricorrenti non fosse affetto da alcuna irregolarità secondo l'ordinamento interno. I ricorrenti, inoltre, non avevano fornito alcuna prova di aver subito un pregiudizio materiale nella propria sfera personale.²⁹ A questo proposito, la Corte aveva osservato come, sino ad allora, le sentenze che avevano dichiarato una violazione della Convenzione in associazione con *questioni di carattere ambientale* fossero scaturite da episodi di flagrante violazione dell'ordinamento interno.³⁰ La Corte aveva osservato come

²⁴ *Asselbourg v Luxembourg*, Appl. No. 29121/95.

²⁵ *Asselbourg and Others v Luxembourg*, para 1.

²⁶ *Hatton and Others v UK*, App. No. 36022/97.

²⁷ Per quest'interpretazione, cfr. HYAM, *Hatton v UK in the Grand Chamber: One Step Forward, Two Steps Back*, 6 EHRLR, 2003, p.631- 640; HART, WHEELER, *Night flights and Environmental Human Rights*, 16 *Journal of Environmental Law*, 2004, p.100.

²⁸ *Hatton and Others v UK*, para. 128.

²⁹ *Hatton and Others v UK*, para. 127.

³⁰ *Hatton and Others v UK*, GC, para. 120.

tale elemento fosse interamente assente nel caso *Hatton*, e aveva perciò concluso che non c'era stata alcuna violazione dell'Articolo 8.

La Corte ha così espressamente sancito che la legittimità della condotta della pubblica amministrazione riveste un'importanza fondamentale ai fini dell'applicabilità dell'articolo 8. La Corte non aveva avuto modo di pronunciarsi sul punto nei casi *López Ostra* e *Guerra*. A fronte di un ricorso fondato su attività che non presentavano alcuna irregolarità dal punto di vista dell'ordinamento interno, tuttavia, essa ha preferito non addentrarsi in considerazioni di carattere sostanziale. Ad avviso di chi scrive, tale orientamento non costituisce una chiusura, ma denota una comprensibile prudenza in un'area *grigia* della Convenzione. Questa linea ha trovato puntuale conferma nella giurisprudenza più recente, per la quale si rimanda al prossimo numero di questa rivista.