

DANNO AMBIENTALE E DIRITTI UMANI

di Vitaliano Esposito

SOMMARIO: 1. Dal disastro ambientale dimenticato dell'*Enichem* di Monte Sant' Angelo a quello di oggi dell'*Ilva* di Taranto. Le quaranta gloriose donne di Manfredonia. – 2. Il timido intervento dei giudici di Strasburgo. – 3. Il diritto all'ambiente dal divieto di immissioni alla tutela della vita, passando per il rispetto della vita privata. – 4. Il riscatto dei giudici di Strasburgo. – 5. L'ignavia italiana.

1. Dal disastro ambientale dimenticato dell'*Enichem* di Monte Sant' Angelo a quello di oggi dell'*Ilva* di Taranto. Le quaranta gloriose donne di Manfredonia.

Il recente intervento con cui l'autorità giudiziaria ha disposto, nei confronti della più grande acciaieria d' Europa il sequestro di uno stabilimento – che aveva determinato una situazione di grave pericolo per la salute e la vita di un numero indeterminato di persone con susseguente condizione di grave tensione popolare¹ – ha suscitato aspri contrasti politici ed un vivace dibattito che è giunto paradossalmente ad ipotizzare per i lavoratori l'alternativa o di morire di fame per il lavoro perduto o di morire (verosimilmente insieme agli altri abitanti della zona) di malattia per gli effetti nefasti dell'inquinamento².

Il dibattito – accentrato, in un momento di grave crisi economica, sulla

¹ Il caso è quello dell' *Ilva* di Taranto, che si trascina sui mezzi di informazione dal mese di luglio del 2012, senza che dal dibattito sia emerso il doveroso riferimento al disastro ambientale dell' *Enichem* di Monte Sant' Angelo, i cui effetti perdurano tuttora (senza individuazioni di responsabilità) in conseguenza dell'esplosione di una colonna di lavaggio dell'ammoniaca che nel lontano 1976 disperse nell'ambiente 10 tonnellate di anidride arseniosa e 18 tonnellate di ossido di carbonio. La città fu evacuata per ben due volte e, nel 1988, il tentativo dell'*Enichem* di creare un altro inceneritore diede luogo a movimenti di piazza, con blocchi stradali e ferroviari che divisero l' Italia e che furono risolti in conseguenza dell'intervento dell'esercito. L'inquinamento fu anche marino in conseguenza dello scarico al largo di Leuca di sali sodici e portò anche al sequestro di una nave dal romantico nome – l' *Isola celeste* – cui si addebitava (e chi lo avrebbe mai sospettato?) lo scarico in mare del caprolattame, con susseguente moria di quaranta delfini e duecento tartarughe (cfr., *infra*, testo, punto 1 e 2.1. e note 3, 11, 14, 17 e 24).

² Al contrasto non si è sottratto neanche il Consiglio superiore della magistratura, il cui Comitato di presidenza ha autorizzato, in data 12 settembre 2012, l'apertura di una *pratica a tutela* per le critiche ricevute dal giudice per le indagini preliminari che aveva disposto il sequestro dell'area a caldo dello stabilimento. Queste pratiche appaiono piuttosto discutibili perché i magistrati mentre rivendicano la più ampia e totale libertà di espressione al pari di tutti gli altri cittadini, richiedono, quando formano oggetto dell'altrui libertà di espressione, lo scudo di protezione del Consiglio superiore, pur disponendo di tutti i diversi strumenti di difesa accordati agli altri cittadini. In realtà in una società democratica la tutela della libertà di espressione assume un aspetto a geometria variabile perché quel che può essere consentito alla stampa, cane da guardia della democrazia o al parlamentare, presidio della stessa, non può essere permesso al magistrato, che è tenuto a quell' obbligo di riservatezza, che la rilevanza delle funzioni gli impone.

compatibilità delle esigenze dell'occupazione con quelle della tutela dell'ambiente – si è, ovviamente, esteso con toni accesi, da un lato, sulla perdurante validità della funzione di supplenza della magistratura – che interverrebbe a gamba tesa quando l'ambiente si è già irrimediabilmente inquinato – e dall'altro, sulla cronica inefficienza, inadempienza e corruzione degli organi amministrativi, cui spetterebbe la tutela preventiva dell'ambiente.

Il provvedimento cautelare – che è risultato essere finalizzato alla messa a norma degli impianti inquinanti – e la grave situazione di tensione locale, richiamano alla memoria il provvedimento, per molti versi analogo, adottato nel 1988 dal pretore di Otranto nei confronti dell'*Enichem* di Monte Sant'Angelo per il disastro ambientale che risale al 1976 e che aveva determinato moti di piazza sfociati nelle *quattro giornate di Manfredonia* ed azioni giudiziarie concluse, nel marzo del 2012, con la piena assoluzione dei dieci dirigenti accusati, a vario titolo, di disastro e di omicidio colposo di diciassette dipendenti dello stabilimento sipontino.

Le quaranta gloriose donne di Manfredonia – che si erano organizzate in un *Movimento cittadino* e che avevano trascinato l'Italia dinanzi ai giudici di Strasburgo per violazione del diritto alla vita – ottennero l'amara soddisfazione di vedere il proprio Paese *condannato* per non aver rispettato la loro vita privata e familiare³.

Fu questo uno dei primi casi in cui, in materia ambientale, la Corte di Strasburgo utilizzò l'arma dell'*obbligo positivo a carico dello Stato* di cui – in sede di interpretazione – si era dotata per rendere effettivi i diritti garantiti dalla Convenzione, statuendo che lo stesso *non deve rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma deve adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti umani riconosciuti*⁴.

³ Unitamente ad un equo indennizzo di dieci milioni di lire per ciascuna ricorrente. Il ricorso era stato presentato il 18 ottobre 1988 e solo il 29 marzo 1993 fu portato a conoscenza del Governo italiano. Le ricorrenti invocavano l'articolo 2 della Convenzione, sostenendo che l'assenza di misure concrete adottate dalle competenti autorità per diminuire l'inquinamento e i rischi di maggiori incidenti legati all'attività dell'impianto, minacciavano la loro vita e la loro integrità fisica. Nel corso del procedimento le ricorrenti lamentarono, altresì, la violazione del loro diritto all'informazione garantito dall'articolo 10 della Convenzione, sotto il profilo della mancata comunicazione, da parte delle autorità, di ogni informazioni sui rischi per la popolazione e sulle misure da adottare in caso di pericoli maggiori, in violazione degli articoli 11 e 17 del D.P.R. n. 175 del 1988. La allora vigente Commissione, con la decisione del 6 luglio 1995, dichiarò il ricorso ricevibile limitatamente al capo concernente l'articolo 10 della Convenzione, ritenendo irricevibile, per mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la doglianza relativa all'articolo 2 della Convenzione. Il caso fu quindi deferito dalla Commissione alla Corte e definito con sentenza del 19 febbraio 1998 con cui la Grande Camera ritenne sussistere la violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il profilo del mancato rispetto della vita privata e familiare delle ricorrenti (*cfr., supra*, nota 3 e *infra*, note 11, 14, 17 e 24).

⁴ *Caso Marckx contro Belgio*, sent. 13 giugno 1979, par. 31; *caso Airey contro Irlanda*, sentenza 9 ottobre 79, par.31; *caso Artico contro Italia*, sentenza 13 maggio 1980, par. 36. Completando e superando la teoria classica delle libertà fondamentali – fondata su un obbligo di astensione dello Stato (che non doveva ostacolarle, lasciandole sviluppare nella sfera loro riservata) – la Corte di Strasburgo ha, sotto tale formula, raggruppato quegli obblighi positivi, ossia di fare, che la Corte di *Karlsruhe* aveva tripartito nell'effetto di difesa classico e negli obblighi positivi di attuazione (*ausgestaltungspflicht*, in tedesco, *aménagement*, in francese) e di tutela dei diritti fondamentali e che le hanno consentito di dare fondamento costituzionale, in Germania, alla teoria degli *effetti giuridici dei diritti fondamentali*. In altri termini, aderendo alla Convenzione, gli Stati si sono impegnati ad un obbligo di risultato, dato che *lo scopo della stessa non è quello*

2. Il timido intervento dei giudici di Strasburgo.

Ed è sull'onda di questi ricordi che appare utile ripercorrere la strada per cui la Corte è pervenuta al riconoscimento della sussistenza di un diritto all'ambiente, sebbene la Convenzione europea non garantisca tale diritto, come tale⁵.

di proteggere diritti teorici o illusori, ma effettivi e concreti (sentenza Airey, cit., par. 26). Questa concezione rivoluzionaria (così percepita dalla dottrina francese, ma del tutto trascurata in Italia) del rispetto e della protezione dovuti ai diritti umani, ha condotto la Corte non solo ad attribuire a certi diritti una portata ben maggiore di quella prevista dai Padri fondatori, ma ad estendere l'applicabilità della Convenzione ai rapporti tra privati. Ispirandosi, anche in questo caso, alle teorie tedesca della *Drittwirkung* (*id est* effetti nei confronti dei terzi), secondo cui i diritti fondamentali definiti nei testi costituzionali devono essere rispettati sia dai poteri pubblici che dai privati nei confronti di altri privati, la Corte ha attribuito ad alcuni diritti – ed in particolare e soprattutto a quelli previsti dall'art. 8.1. – quella che è stata definita *efficacia orizzontale* (cfr., *infra*, note 15 e 20). Al riguardo la Corte ha ripetutamente affermato – a partire dal caso *X et Y contro Olanda* (sentenza del 26 marzo 1985, par. 23 – che gli obblighi positivi concernenti l'articolo 8 possono implicare l'adozione di misure miranti al rispetto della vita privata sino alle relazioni degli individui tra loro (nella specie lo Stato non era intervenuto per assicurare una protezione penale ad una minore, mentalmente handicappata, vittima di violenza sessuale).

⁵ Come, del resto, avviene nella Costituzione italiana (che prevede solo una norma, l'art. 9, a tutela del paesaggio ed altra norma, l'art. 32, a tutela della salute) ed in tutte le Carte europee ed extraeuropee anteriori al 1975. Anche il Trattato di Roma del 1957 non prevedeva alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale; competenza, che sarà introdotta solo nel 1987 con l'Atto Unico Europeo (in coincidenza con quello che fu definito *l'anno dell'ambiente*). La Carta di Nizza prevede all'art. 37, *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*. Giustamente nell'opinione dissidente dei giudici *Costa, Ressa, Turmen, Zupancic e Sterner* nella sentenza della Grande Camera dell'8 luglio 2003 nel caso *Hatton ed altri contro Regno Unito* (cfr., *infra*, punto 2.2. iii), e nota 18), viene sottolineato come il testo della Convenzione europea non traducesse ancora la presa di coscienza della necessità di proteggere i diritti ambientali dell'uomo: *negli anni 50, la necessità universale di proteggere l'ambiente non si era ancora manifestata*. La consacrazione costituzionale al diritto alla tutela dell'ambiente compare con la Costituzione greca del 1975 (art. 24: *la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un obbligo per lo Stato, che è tenuto a prendere delle misure speciali preventive o repressive allo scopo della sua conservazione*), con quella portoghese del 1976 (art. 66: *ciascuno ha diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, che nello stesso tempo egli ha il dovere di difendere*), con quella spagnola del 1978, (art. 45), con il testo brasiliano del 1988 e con la Dichiarazione sovietica dei diritti umani del 1991. La Germania ed il Belgio hanno introdotto il diritto all'ambiente nei loro testi di revisione costituzionale del 1994, e la laconica formula belga, *diritto alla protezione di un ambiente sano*, è sostanzialmente ripresa nei testi delle Costituzioni della Polonia, della Repubblica Ceca della Slovacchia, della Slovenia, della Bulgaria, della Croazia, della Turchia e della Bielorussia, mentre con la legge di revisione del 2001 nella nostra Carta fondamentale compare la parola *ambiente* solo con riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (e non, quindi, tra i principi fondamentali), mentre la Carta dell'ambiente francese del 2004, avente valore costituzionale (rientrando in quello che viene definito il *blocco di costituzionalità* del diritto francese), consacra, all'art. 1, un nuovo diritto, statuendo che *ciascuno ha diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute*. Ma la vera innovazione risiede nella serie di doveri che essa impone. Dopo quello dell'articolo 2, secondo cui *ogni persona ha il dovere di prendere parte alla conservazione ed al miglioramento dell'ambiente*, sono enumerati, agli artt. 3 e 4, altri doveri personali; agli artt. 5, 6 e 10, doveri relativi alle autorità pubbliche; e agli artt. 8 e 9 doveri concernenti i settori dell'educazione e della ricerca. Il frequente binomio diritto-dovere nella normativa europea, ispirata, come vedremo, della giurisprudenza della Corte europea, dimostra che la protezione dell'ambiente richiama responsabilità individuali e preoccupazioni collettive e che, in materia, ciascuno è vittima ed inquinatore.

Questo cammino si è snodato, attraverso il meccanismo di protezione *par ricochet*⁶, riconoscendo e tutelando tale diritto sotto il profilo del rispetto dapprima del domicilio⁷, poi della vita privata e familiare⁸ e, infine, della vita⁹.

2.1. L'obbligo positivo che incombe sullo Stato di assicurare un ambiente salubre, privo

⁶ Questo meccanismo – di creazione pretoria – ha consentito agli organi di tutela di Strasburgo di estendere la protezione di determinati diritti garantiti dalla Convenzione ad altri diritti dalla stessa non direttamente protetti. E nel caso dell'inquinamento si è assistito ad una progressiva estensione degli indicati diritti (domicilio, vita privata, vita), al diritto all'ambiente, in funzione dell'accresciuta sensibilità sociale alla tematica. E' questa una delle conseguenze della interpretazione progressista ed evolutiva che ispira l'attività della Corte. In realtà, la giurisprudenza elaborata dagli organi di tutela di Strasburgo ha definito, arricchendolo (ed in alcuni casi innovandolo ampiamente) il contenuto dei diritti e delle libertà che sono, per lo più enunciati in termini lapidari nella Convenzione ed ha dato luogo alla creazione in Europa di quello che, con malcelato orgoglio, viene definito il diritto della libertà e che costituisce espressione dell' *ordine pubblico europeo* che gli Stati con l'adesione alla Convenzione hanno istituito per definire e proteggere quei valori comuni considerati come irrinunciabili ed irriducibili. Questo diritto europeo è in continua evoluzione, perché – come ha ripetutamente chiarito la Corte – *la Convenzione è uno strumento vivente ed i diritti in essa riconosciuti devono essere valutati alla luce delle concezioni ai nostri giorni prevalenti negli Stati democratici* (sentenza 13 giugno 1979, *Marckx*). Questo diritto costituisce, quindi, il denominatore comune di libertà legante i Paesi europei, quello che viene definito il minimo vitale di libertà.

⁷ Articolo 8 della Convenzione. Sembra opportuno ricordare che tale disposizione, sotto il titolo *diritto al rispetto della vita privata e familiare*, prevede, al suo comma 1., *ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza*. La dottrina più antica aveva ravvisato in tale formulazione tre diritti, la cui protezione costituisce l'espressione di singoli aspetti del rispetto della vita privata. La Corte ha dato della nozione di domicilio una interpretazione evolutiva ed estensiva, contribuendo ad assicurarne la protezione nel quadro della vita della persona (*cf.*, *supra*, nota 4 e *infra*, note 8 e 11). Dei beni tutelati dall'articolo 8, la nostra Costituzione contempla espressamente solo la tutela del domicilio (art. 14) e della corrispondenza (art. 15). Secondo la Corte costituzionale, la personalità dell'individuo sarebbe tutelata dal combinato disposto degli articoli 2, 3, 14, 15, e 21. Combinato disposto troppo dispersivo per un diritto che, nella stessa intitolazione dell'articolo 8 della Convenzione, esige *rispetto*; che ha essenzialmente per scopo quello di premunire l'individuo contro le ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri; che può persino implicare l'adozione, da parte di tali poteri, di misure tese al rispetto dei diritti garantiti da questo articolo, persino nelle relazioni degli individui tra di loro (caso *Stubbings ed altri contro Regno Unito*, sentenza del 22 ottobre 1996, par. 62).

⁸ Articolo 8 della Convenzione. *Cfr.*, nota precedente. Il concetto di vita privata elaborato dagli organi di tutela di Strasburgo è più ampio di quello della *privacy* dei sistemi di *common law* e non copre soltanto la sfera intima delle relazioni personali ma ingloba l'ambito – che può essere definito di vita privata sociale (o di vita di relazione) – ove ciascuno può sforzarsi di sviluppare ed estendere la sua personalità, e che integra, come ha detto la Corte, *il diritto per l'individuo di annodare e di sviluppare delle relazioni con i suoi simili* (caso *Niemietz contro Germania*, sentenza del 16 dicembre 1992). La giurisprudenza si è svolta, quindi, lungo quattro linee direttrici: a) il diritto alla vita privata personale; b) diritto alla vita privata di relazione, c) diritto allo sviluppo della propria personalità; d) diritto di vivere in un ambiente sano. La Corte ha, comunque, ripetutamente ricordato che le nozioni di vita privata e di vita familiare sono delle nozioni ampie che non possono essere oggetto di una definizione esaustiva (caso *Hadri-Vinnet contro Svizzera*, sentenza del 14 febbraio 2008, par. 51; caso *Pretty contro Regno Unito*, sentenza 29 aprile 2002, par. 61).

⁹ Art. 2 della Convenzione. Il diritto alla vita è il primo dei diritti umani e secondo il Comitato dei diritti umani è *il diritto supremo dell'essere umano* (*Baboream contro Surinam*, decisione del 4 aprile 1985, par. 697). Come è noto il diritto alla vita non è contemplato dalla nostra Carta fondamentale. Secondo la Corte costituzionale, la tutela costituzionale di questo diritto trova il suo fondamento nell'articolo 2 della costituzione ed è rafforzata in sede penale dallo specifico divieto della pena di morte stabilito dall'articolo 27 della Carta. Troppo poco, in verità, per quello che in Francia è definito *le Roi des droits*.

di insidie per l'integrità psico-fisica dell'individuo, si trova per la prima volta timidamente affermato, sotto l'aspetto del rispetto della *qualità della vita e delle gioie del focolare*, nel caso *Powell et Rainer contro Regno Unito* (sentenza del 21 febbraio 1990), concernente ipotesi di inquinamento acustico dovuto al traffico dell'aeroporto di Heathrow¹⁰.

Ma è a partire dalle sentenze nei casi *Lopez Ostra contro Spagna* (6 dicembre 1994) e *Guerra contro Italia* (19 febbraio 1998), entrambe adottate all'unanimità¹¹, che la Corte di Strasburgo segna il passaggio dalla protezione del domicilio, intesa quale sfera rilevante della sicurezza e del benessere personale, alla tutela effettiva del più generale diritto al rispetto della vita privata e familiare e con il riconoscimento dell'esistenza di un diritto individuale ad un ambiente calmo, esente da inquinamento e rispettoso della salute¹².

In entrambi i casi la Corte ha ritenuto che i gravi attentati all'ambiente incidessero sul benessere delle persone e le privavano del godimento del loro domicilio in maniera da nuocere al rispetto della loro vita privata e familiare¹³.

Ma l'importanza congiunta delle decisioni risiede nella circostanza che la Corte ha, per la prima volta in materia, riconosciuto l'esistenza di un obbligo positivo, ossia di un obbligo di fare, da parte dello Stato, che non deve rimanere inerte, ma deve non

¹⁰ La Corte declinò, per motivi puramente tecnici, la competenza a conoscere le doglianze dei ricorrenti per violazione all'articolo 8, pur riconoscendo *l'esistenza di un obbligo positivo a carico dello Stato di adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti invocati dai ricorrenti* (par. 41), i quali abitavano nei pressi dell'aeroporto e subivano, unitamente ad altre 6.500 persone residenti nella zona, un inquinamento acustico. D'altra parte anche in casi anteriori, la allora vigente Commissione aveva dichiarato ricevibili, sotto il profilo dell'applicabilità dell'articolo 8, i casi *Arrondelle* (decisione del 15 luglio 1980) e *Baggs* (decisione del 16 ottobre 1985, entrambi contro il Regno Unito e definiti con bonario componimento, concernenti la protezione contro l'inquinamento acustico degli aeroporti, rispettivamente di Gatwick e Heathrow. Il *leit-motif* che accompagna queste decisioni consiste nella tutela del domicilio, inteso, secondo una ricorrente espressione, quale *sfera di intimità nella quale non si può penetrare senza essere invitato*.

¹¹ La Spagna fu *condannata* per non aver preso le misure necessarie per garantire l'effettività del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata e familiare contro le emanazioni nauseabonde di una stazione di depurazione delle acque e del trattamento dei rifiuti di una conceria e l'Italia, come già si è visto (*cf.*, *supra*, nota 3), per non aver fornito alle ricorrenti (le quaranta donne di Manfredonia) le informazioni concernenti le emissioni nocive di una azienda chimica (l'Enichem del comune di Monte Sant'Angelo, impiantato a sei km da Manfredonia), che produceva dei fertilizzanti e del caprolattame (composto chimico utilizzato per fabbricare fibre sintetiche).

¹² Nel caso *Hatton contro Regno Unito*, la Grande camera della Corte (sentenza dell'8 luglio 2003, con cui fu esclusa la violazione dell'articolo 8 e che determinò – *cf.*, *supra*, nota 5 – il duro parere dissenziente del giudice Costa e di altri giudici, escluse che la Convenzione riconoscesse espressamente *il diritto ad un ambiente sano e calmo*, pur riconoscendo che *una questione si può porre ai sensi dell'articolo 8 quando una persona subisce direttamente e gravemente per rumori o altre forme di inquinamento* (par. 96). In realtà, come giustamente posto in evidenza nel parere dissenziente e nelle critiche della dottrina, la Corte aveva privilegiato oltre misura considerazioni di ordine economico, senza mantenere un giusto equilibrio tra il diritto dei ricorrenti e gli interessi della comunità nel suo complesso.

¹³ Sent. *Lopez Ostra*, par. 51; sent. *Guerra*, par. 60. È da notare che *i gravi attentati all'ambiente idonei a danneggiare la vita privata non devono, tuttavia essere tali da mettere in grave pericolo la salute degli interessati*, come è espressamente detto nel caso *Lopez Ostra* (par. 51). La precisazione della Corte è importante perché preclude chiaramente alla successiva giurisprudenza in tema di tutela della vita (*cf.*, *infra*, punto 2.2. ii) e nota 14).

solo prendere le misure idonee a far cessare o ridurre l'inquinamento, ma anche fornire alla popolazione interessata le rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta¹⁴.

Ed è attraverso il riconoscimento di quest'obbligo positivo – sussistente anche quando la violazione sia intervenuta nei rapporti tra privati – che la Corte ha reso lo Stato responsabile della situazione di salute dell'ambiente¹⁵.

2.2. Il passaggio al riconoscimento della violazione del diritto alla vita (articolo 2 della Convenzione), nell'ipotesi in cui l'inquinamento avesse messo in pericolo la salute delle persone, era stato preannunciato da vari fermenti, che si erano manifestati all'interno della stessa Corte.

i) anzitutto, sin dalla sentenza sul caso *Lopez Ostra*, la Corte aveva chiaramente sottolineato che gli attentati gravi all'ambiente che potevano giustificare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, *non dovevano essere tali da mettere in grave pericolo la salute delle persone interessate*¹⁶.

ii) poi, nelle loro distinte opinioni sulla motivazione della sentenza *Guerra*, i giudici *Walsh*, *Jambrek* e *Thor Vilhjalmarsson*, pur concordando sulla soluzione adottata, ritennero che i fatti accertati potessero avere rilevanza anche nel quadro della protezione della vita, garantita dall'articolo 2 della Convenzione¹⁷.

¹⁴ Sent. *Guerra*, par. 60. Nella specie le ricorrenti erano restate per alcuni anni nell'attesa di quelle informazioni essenziali che avrebbero loro permesso di valutare i rischi che potevano derivare per loro e per i prossimi congiunti dal fatto di continuare a risiedere sul territorio di Manfredonia, un comune così esposto al pericolo in caso di incidente all'interno dell'impresa.

¹⁵ In sostanza, la violazione di un diritto protetto dalla Convenzione può risultare: a) da una ingerenza dello Stato; b) da una astensione dello Stato, costitutiva del disconoscimento del diritto garantito; c) da una astensione dello Stato che ha consentito a terzi di immischiarsi nel diritto garantito. Una ingerenza diretta è quella del caso *Powell* e del caso *Hatton*, dato che è stato lo Stato ad autorizzare, nel primo caso, il funzionamento dell'aeroporto a determinate condizioni e la regolamentazione dei voli di notte, nel secondo caso. La seconda ipotesi è quella dei casi *Lopez Ostra* e *Guerra*. La terza ipotesi è quella che ricorre nel caso *Moreno Gomez contro Spagna* (sentenza del 14 novembre 2004), concernente l'inquinamento acustico provocato da locali notturni. La Corte ha premesso che *il presente caso non concerne una ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio del diritto al rispetto del domicilio, ma concerne l'inattività delle autorità nel far cessare le violazioni, commesse da terzi al diritto invocato dalla ricorrente* (par. 57), ed ha ritenuto sussistere la violazione dell'articolo 8 *a causa della passività dell'amministrazione di fronte agli schiamazzi notturni*. La sentenza è particolarmente interessante non solo per la chiara definizione del termine domicilio (inteso quale *luogo, lo spazio fisicamente determinato, dove si sviluppa la vita privata e familiare*), ma per l'attenta ricostruzione della giurisprudenza a partire dal caso *Powell*, in precedenza citato (*supra*, punto 2.1., nota 10. Situazione analoga è quella del caso *Surugiu contro Romania* (sentenza del 20 aprile 2004), concernente l'inattività delle autorità per le reiterate e gravi violazioni di domicilio e soprusi subite dal ricorrente ad opera di terzi.

¹⁶ Par. 51. La Corte aveva detto: *va da sé, che degli attentati gravi all'ambiente possono colpire il benessere di una persona e privarla del godimento del suo domicilio in maniera da nuocere alla sua vita privata e familiare, senza tuttavia mettere in grave pericolo la sua salute*.

¹⁷ In particolare, il giudice *Jambrek*, dopo di aver premesso che *la protezione della salute e dell'integrità fisica è strettamente legata sia al "diritto alla vita" che al "rispetto della vita privata"*, affermava che *sembrerebbe essere venuto il momento, per la giurisprudenza della Corte consacrata all'articolo 2 (diritto alla vita,) di valutare e di sviluppare i diritti che implicitamente ne derivano; di definire le situazioni che determinano un rischio reale e grave per la vita o i differenti aspetti del diritto alla vita. E concludeva esponendo che l'articolo 2 sembra pertinente ed applicabile nella specie, nella misura in cui 150 persone sono state ospedalizzate per avvelenamento grave da arsenico*. Ed in realtà la motivazione della sentenza appare particolarmente benevola nei confronti dell'Italia (non

iii) infine, nel loro duro parere dissenziente nella sentenza *Hatton contro Regno Unito* (2003) – con cui la Grande Camera aveva escluso la violazione dell’articolo 8 della Convenzione ancora una volta per l’inquinamento acustico dell’aeroporto di Heathrow – i giudici *Costa, Ress, Zupancic Turmen* e *Steiner* anticiparono l’inevitabile evoluzione giurisprudenziale, sottolineando come lo *stretto legame tra la protezione dei diritti umani e la necessità urgente di decontaminare l’ambiente, ci deve indurre a considerare la salute come il bisogno umano più fondamentale ed a considerarla su tutti i diritti preminente*¹⁸.

E che i giudici della Corte si riferissero – pur non citandolo mai – al bene della vita, risulta dalla circostanza che la giurisprudenza della Corte ha sempre considerato il diritto alla vita *un attributo inalienabile della persona umana, il valore supremo nella scala dei diritti umani*¹⁹.

3. Il diritto all’ambiente dal divieto di immissioni alla tutela della vita, passando per il rispetto della vita privata.

Ma è solo con il caso *Oneriyildiz contro Turchia* (sentenza della Grande Camera del 30 novembre 2004) che la Corte ha per la prima volta affermato che la protezione del diritto alla vita, quale la esige l’articolo 2 della Convenzione, può essere invocata in materia di inquinamento ambientale per i potenziali pericoli concernenti la relativa attività.

Una aggressione all’ambiente può, quindi, violare il diritto alla vita, garantito e protetto dall’articolo 2 della Convenzione.

Con tale decisione la Corte ha esteso al diritto ambientale l’audace giurisprudenza elaborata sull’obbligo positivo a carico dello Stato di *prendere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione*²⁰.

diversamente, peraltro, da quel che appare dalla motivazione delle sentenze *Powell* e *Hatton* nei confronti del Regno Unito, che sembra ferma all’intuizione di *Ulpiano* sul divieto di immissioni). La motivazione della sentenza *Guerra*, come risulta anche dalle molteplici opinioni espresse da ben 10 giudici, sembra risentire del clima di polemica tra la Commissione, che si era espressa per la violazione dell’articolo 10 della Convenzione e la Corte che ritenne sussistere la violazione dell’articolo 8 (ma limitatamente all’inosservanza dell’obbligo di informazione previsto da un decreto con cui il Ministero dell’ambiente e della salute aveva prescritto i miglioramenti da apportare alle installazioni). La circostanza fu abilmente sfruttata dalla Grande Camera, nel caso *Hatton*, che nel tentativo di ridurre la portata dell’obbligo positivo dello Stato, aveva, *d’emblée*, rilevato che nei casi precedenti (*Lopez Osta* e *Guerra*) *ove dei problemi ambientali avevano condotto a concludere alla violazione della Convenzione, queste constatazioni si fondavano sull’inosservanza, da parte delle autorità nazionali, di alcuni aspetti della regolamentazione interna* (par. 120).

¹⁸ Il parere dissidente si fonda, soprattutto, sull’interpretazione dell’art. 8 allo stato della sua evoluzione giurisprudenziale. *Cfr., supra*, note 4 e 10.

¹⁹ Caso *Streletz, Kessler et Krenz contro Germania* (sentenza del 22 marzo 2001, par. 87 e 94. Nella sentenza *McCann contro Regno Unito* del 27 settembre 1995, aveva affermato che l’articolo 2, consacra, come l’articolo 3 (divieto della tortura), uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d’Europa.

²⁰ Questo obbligo – che è stato tratto dalla formulazione dell’articolo 2 della Convenzione, secondo cui *il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge* – assume due aspetti, uno sostanziale (adozione di misure necessarie per riconoscere ad ogni persona il godimento effettivo del diritto alla vita) ed uno processuale (identificabile nel dovere di condurre una inchiesta efficace, tendente alla identificazione ed alla punizione

Per la Corte – è scritto in sentenza – questo obbligo deve essere interpretato come valevole nel contesto di tutte le attività, pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, a fortiori per le attività industriali, pericolose per natura, quali lo sfruttamento dei siti di stoccaggio dei rifiuti²¹.

Il caso traeva origine dalla morte dei nove abitanti di una baraccopoli, sorta abusivamente nei pressi di una discarica a cielo aperto, situata nella periferia di Istanbul, a causa dell'esplosione di gas metano formatosi a seguito dei processi di decomposizione dei rifiuti.

La Corte – come risulta da dispositivo della sentenza – ha constatato violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sia sotto l'aspetto sostanziale a causa dell'assenza di misure idonee ad impedire la morte accidentale di nove parenti del ricorrente, sia sotto l'aspetto processuale, a causa dell'assenza di una adeguata protezione legislativa idonea a salvaguardare il diritto alla vita²².

Questi due profili costituiscono le due facce della strategia complessiva elaborata dalla giurisprudenza di Strasburgo per il tramite dell'obbligo positivo, imposto allo Stato, di adottare tutte le misure necessarie alla protezione della vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione.

3.1. Il profilo sostanziale implica – ad avviso della Corte, che si richiama alla sua precedente giurisprudenza – *innanzitutto il dovere primordiale dello Stato di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo mirante ad una prevenzione efficace e avente una idoneità dissuasiva a mettere in pericolo il diritto alla vita²³.*

E questo obbligo – aggiunge la Corte – trova senza discussione applicazione anche nel settore specifico delle attività pericolose dove bisogna, in più, riservare un posto particolare ad una regolamentazione idonea alla specificità dell'attività in gioco, soprattutto al livello del rischio che può risultarne per la vita umana.

Questa regolamentazione deve, da un lato, disciplinare l'autorizzazione, il funzionamento, lo sfruttamento, la sicurezza ed il controllo delle attività e, dall'altro,

dei responsabili). Mentre il primo profilo ha carattere generale, il secondo era stato in precedenza individuato dalla Corte in ipotesi particolari: quando il ricorso alla forza, specialmente da parte di agenti dello Stato, ha comportato la morte di un uomo (sentenza *McCann contro Regno Unito* del 27 settembre 1995); o quando le autorità erano state informate del pericolo di atti criminali nei confronti di una persona ed avrebbero dovuto prendere misure concrete per proteggerla (sentenza *Osman contro Regno Unito* del 28 ottobre 1998, esempio del cd. *effetto orizzontale di tutela*, cfr., *supra*, note 15 e 4) ed in quei casi analoghi in cui sussiste un *rischio certo ed immediato* per la vita di una persona.

²¹ Dopo di aver ricordato che quando gli organi della Convenzione erano stati chiamati a pronunciarsi nel settore dell'ambiente non avevano mai accolto le allegazioni di inapplicabilità dell'articolo 2, la Corte ha chiarito che *il grado di nocività dei fenomeni propri a questa o a quella attività, l'aspetto contingente del rischio ai quali il ricorrente era esposto a causa delle circostanze pericolose per la vita, lo statuto delle persone coinvolte nella concatenazione di queste circostanze ed il carattere volontario o meno degli atti o omissioni imputabili a queste persone, sono tutti elementi che, insieme ad altri da prendere in conto al momento dell'esame del merito di un caso determinato, mirano a determinare la responsabilità che può incombere ad uno Stato in virtù dell'articolo 2* (par. 72 e 73).

²² La decisione è stata adottata all'unanimità per quel che concerne la violazione sostanziale e per sedici voti contro uno, per quel che concerne la violazione processuale.

²³ Par. 89, con riferimento alla già citata (*supra* nota 20) sentenza *Osman*, par. 115.

imporre, a tutte le persone coinvolte, l'adozione di misure di ordine pratico, idonee ad assicurare la protezione effettiva delle persone la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli propri del settore in discussione²⁴.

Questa regolamentazione deve, in ogni caso, prevedere procedure adeguate, che tengano conto degli aspetti tecnici dell'attività in questione e che consentano di determinare i suoi cedimenti così come le colpe che potrebbero essere commesse al riguardo dai responsabili dei differenti settori²⁵.

Il profilo sostanziale si risolve, quindi, nella individuazione, da parte della Corte, di un modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali, secondo i principi propri della *corporate governance*²⁶ e nella successiva valutazione dei fatti di causa alla luce di tali principi²⁷.

3.2. Il profilo processuale si sostanzia nell'obbligo di condurre una inchiesta efficace.

Ha chiarito al riguardo la Corte, nel determinare i principi generali applicabili nel caso di specie, che *quando si verifica la morte di un uomo in circostanze suscettibili di coinvolgere la responsabilità dello Stato, l'articolo 2 della Convenzione comporta il dovere dello stesso di assicurare, con tutti i mezzi di cui dispone, una reazione adeguata – giudiziaria o di altra natura – perché il quadro legislativo e amministrativo instaurato al fine della protezione*

²⁴ Par. 90. Tra queste misure preventive la Corte sottolinea l'importanza del diritto del pubblico all'informazione, quale è stato consacrato dalla giurisprudenza sulla Convenzione nella sentenza Guerra sul terreno dell'articolo 8, ma che può essere rivendicato anche ai fini della protezione del diritto alla vita, considerato che la relativa interpretazione è stata confortata dall'evoluzione della normativa europea (Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n. 1087 del 1996). La Corte sembra quasi vergognosa del ristretto orizzonte della sentenza della Grande Camera, dato che, in realtà il principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992 già aveva proclamato questo diritto ed aveva preconizzato la partecipazione, di tutte le persone coinvolte, come il miglior modo di trattare le questioni ambientali. Questi principi sono oramai consacrati a livello mondiale grazie alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 (elaborata nell'ambito delle N.U. e ratificata dall'Italia con legge n. 108 del 2001) sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso della giustizia in materia ambientale.

²⁵ Par. 90, ultimo alinea.

²⁶ Il fenomeno del *corporate crime* è alimentato da fattori che, pur facendo parte fisiologicamente e naturalmente dell'impresa stessa, costituiscono gli elementi patologici che fomentano l'illegalità societaria e rendono la persona giuridica un soggetto a rischio di commissione di reati. L'autoregolazione dell'attività, attraverso modelli di organizzazione tesi al governo dell'impresa, accompagnata dalla responsabilizzazione dei dirigenti e dei preposti alla sorveglianza, può prevenire e limitare manifestazioni patologiche. E' questa la linea che è stata seguita anche dalla nostra legislazione con il d. lgs. n. 231 del 2001 *sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, anche prove di personalità giuridica*. Questa linea, che è stata favorita, oltre che dall'OCSE, dal Consiglio d'Europa, *cfr., infra*, note, 31-42), si muove in armonia con quel concetto di *cittadinanza d'impresa*, che costituiva l'obiettivo della sfida lanciata da Kofi Annan al *World Economic Forum* di Davos (ch), con l'iniziativa denominata *Global Compact*, con cui è stato definitivamente stabilito il ruolo dell'impresa quale soggetto portatore di *know-how* e di risorse idonee a tradurre i principi delle Nazioni Unite verso la creazione, appunto, di una *cittadinanza d'impresa*.

²⁷ Ed è interessante rilevare come la Corte, nel valutare i fatti di causa alla luce degli indicati principi, dopo di aver effettuato una revisione delle misure legali di protezione esistenti in Turchia in materia di stoccaggio dei rifiuti (par. 56-57) e di risanamento delle baraccopoli (par. 54-55), abbia ricercato se tali misure fossero idonee e se le autorità nazionali le avessero rispettate (par. 97 e ss.).

della vita, sia effettivamente messo in opera e, se del caso, le violazioni del diritto in discussione siano represses e sanzionate²⁸.

E ben vero, ha ricordato la Corte, richiamando la precedente giurisprudenza, che, se l'aggressione alla vita o all'integrità fisica non è volontaria, l'obbligo positivo di instaurare un sistema giudiziario efficace non comporta in tutti i casi necessariamente l'esercizio dell'azione penale, dato che tale obbligo può ritenersi soddisfatto se delle vie di ricorso di diritto civile, amministrativo o anche disciplinare sono aperte agli interessati²⁹.

Tuttavia, ha ritenuto la Corte, i principi applicabili nei settori quale quello in esame, devono essere ricercati tra quelli dalla giurisprudenza già elaborati in tema di ricorso alla forza micidiale, i quali sono del tutto suscettibili di essere estensivamente applicabili.

Con la conseguenza che il sistema giudiziario richiesto dall'articolo 2 deve comportare un meccanismo di inchiesta ufficiale, indipendente ed imparziale, che risponda a sicuri criteri di effettività e che sia tale da assicurare la repressione penale delle aggressioni alla vita dovute ad attività pericolose³⁰.

3.3. Il sistema assicurato dalla Convenzione per la reazione alle più gravi violazioni ambientali riposa, quindi, ad avviso della Corte, su due capisaldi: quello della *corporate governance* e quello dell'obbligo di incriminazione e di esercizio dell'azione penale³¹.

E nel caso in cui sia accertato – aggiungono i giudici di Strasburgo – che la colpa addebitabile ad agenti o organi dello Stato va al di là del mero errore o dell'imprudenza, nel senso che non sono state prese le misure necessarie e sufficienti per impedire i rischi inerenti ad una attività pericolosa, la mancanza di incriminazione e del perseguimento delle persone responsabili dell'attentato alla vita possono determinare la violazione dell'articolo 2³².

E che ciò sia vero – incalza la Grande Camera – è dimostrato dall'evoluzione

²⁸ Par. 91, con richiamo alla citata sentenza *Osman* (nota 20).

²⁹ Par. 92, con riferimento alle sentenze *Calvelli e Giglio* del 17 gennaio 2002, par. 51 e *Mastromatteo* del 24 ottobre 2002, par. 90, 94-95, entrambe della Grande Camera, ed entrambe contro l'Italia.

³⁰ E sempre che, ha aggiunto la Corte, e nella misura in cui i risultati delle investigazioni giustificano tale repressione (par. 94). In tali casi, ha aggiunto la Corte le autorità competenti devono dare prova di una diligenza e di una prontezza esemplari e procedere di ufficio ad accertamenti idonei, da una parte a determinare le circostanze del caso e le anomalie nell'applicazione del quadro regolamentare e, d'altra parte, ad identificare gli agenti o gli organi dello Stato comunque coinvolti nel concatenamento di tali circostanze.

³¹ Ma non basta. I giudici di Strasburgo ritengono, infatti – anche se ciò non appare rilevante ai fini della decisione – che, in questi casi, accanto alla responsabilità del singolo, possa sussistere anche quella della persona giuridica e che questa responsabilità deve essere di natura penale e deve estendersi anche ai pubblici poteri. Ciò si deduce dal riferimento della responsabilità oltre che agli *agenti* anche agli *organi dello Stato* (*agents ou organes de l'Etat*, nel testo francese della sentenza, *state officials or bodies*, in quello inglese). Sul tema, *cfr. supra*, nota 26 e *infra*, nota 42).

³² Par. 93, con riferimento alla sentenza del 28 ottobre 1998, *Osman contro Regno Unito*, par. 166 per i casi in cui, come si è visto (*cfr. supra*, nota 20) sussistendo un rischio di minaccia alla vita di un soggetto, si impone per le autorità l'adozione di specifici provvedimenti di protezione dello stesso. E' il criterio della prevedibilità concreta del rischio a guidare la Corte nella valutazione di una eventuale responsabilità dello Stato.

normativa delle disposizioni europee in materia³³.

Ed è interessante notare come, proprio attraverso la ricognizione degli strumenti elaborati dal Consiglio d' Europa in materia di tutela dell'ambiente, la Corte delinei quel modello normativo cui si è attenuta per la soluzione del caso di specie e che dovrebbe anche costituire la falsariga di riferimento di tutti gli ordinamenti dei Paesi aderenti alla Convenzione.

4. Il riscatto dei giudici di Strasburgo.

Ed è proprio questo che rende avvilente la situazione italiana, se è vero, come da ultimo ha concordemente rilevato la dottrina, che persino il decreto legislativo n. 121 del 2011 attuativo delle due fondamentali direttive dell' Unione europea in tema di ambiente, si allontana dalla normativa cui il nostro ordinamento avrebbe dovuto adeguarsi³⁴, e dalla stessa legge di delega al Governo³⁵.

È la mancanza di coerenza del sistema quello che disorienta l'interprete e legittima, nel marasma più totale, la perdurante funzione di supplenza della magistratura³⁶, che faticosamente tenta di rispettare quell' *ordine pubblico europeo*³⁷, delineato dagli organi di Strasburgo, che impone di punire imprese inquinanti e amministratori pubblici e privati per tutelare il diritto di ciascuno di noi a vivere, e a

³³ Dice testualmente la Corte: *per convincersene è sufficiente considerare l'evoluzione normativa* e rinvia all'analisi delle disposizioni in materia (par. 93 in riferimento ai par 61 e ss.).

³⁴ Si tratta delle direttive comunitarie 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e 2009/123/CE sull'inquinamento provocato da navi, entrambe adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, i cui termini di recepimento erano fissati, rispettivamente, al 26 dicembre e 16 novembre 2010.

³⁵ Si tratta della legge n. 96 del 2010 (cd. *legge comunitaria*), contenente, tra l'altro, la previsione espressa della introduzione, nel sistema previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, delle fattispecie di reato indicate nelle predette direttive europee.

³⁶ Ecco cosa una inascoltata Cassandra scriveva nel 1979: *i pretori d'assalto* hanno svolto – e svolgono – una funzione di supplenza altamente meritoria perché nell'assoluta carenza di altri poteri dello Stato cui istituzionalmente compete la tutela dell'ambiente, hanno coraggiosamente affrontato le nefaste conseguenze della concomitante esplosione della rivoluzione industriale e di quella consumistica. La loro azione – che interviene quando l'inquinamento si è ormai irrimediabilmente verificato – non può però, e non deve, essere istituzionalizzata perché, da un lato, contribuisce gratuitamente a deresponsabilizzare ulteriormente gli altri poteri dello Stato che nell'intervento della magistratura trovano una comoda giustificazione della loro spesso voluta inazione e, dall'altro, stante la disorganicità degli interventi, diversi da una pretura all'altra, e spesso anche all'interno della stessa pretura, aggrava la situazione generale di caos a vantaggio delle imprese più potenti o più furbe che nelle lungaggini delle procedure, trovano sovente anche un conveniente rimedio per rinviare *sine die* l'adozione dei dispositivi anti-inquinamento. Tutto ciò senza considerare, che spesso le predette imprese, per il tramite di moraleggianti associazioni finanziate *sotto banco* trovano in questo sistema di giustizia penale il modo di sbarazzarsi dei concorrenti più deboli, individuando, al contempo, il capro espiatorio destinato a placare la pubblica opinione (cfr., *infra*, nota 39).

³⁷ La Corte ha ripetutamente definito, a partire dalla sentenza nel caso *Loizidou contro Turchia* del 23 marzo 1995, par. 75, la Convenzione quale *strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo*, riprendendo un concetto già largamente utilizzato dalla dottrina. Nel settore penale la giurisprudenza della Corte segna i limiti comuni dell'intervento dello Stato, quale è lo spazio di libertà per i singoli, quali sono i casi in cui è necessario penalizzare, quali i casi in cui occorre decriminalizzare.

vivere in un ambiente sano.

In tale prospettiva l'autorità giudiziaria – utilizzando la disponibilità dello strumento penale – sta lentamente cercando di adempiere a quest'obbligo positivo, prevenendo la *responsabilità ambientale* dello Stato, unitariamente considerato³⁸, anche se la sua azione si svolge in una posizione di totale autonomia rispetto al modello normativo europeo, che non si è mai trasfuso nel diritto interno.

4.1. Al riguardo va sottolineato come la normativa europea sia costante nel ritenere, sin dal primo strumento elaborato in materia ambientale dal Consiglio d' Europa, nel lontano 1977³⁹:

- i) che il diritto penale deve intervenire in questo settore quale ultima risorsa, quando le altre misure non sono state osservate, sono rimaste senza effetto o si sono rilevate inadeguate⁴⁰,
- ii) che, appunto per queste ragioni, l'intervento penale deve presentare un massimo di efficacia e di severità⁴¹,
- iii) che, in particolare, è necessario punire penalmente gli atti commessi intenzionalmente o per grave negligenza, che causano, o sono suscettibili di causare, danni durevoli alla qualità dell'atmosfera, del suolo e delle acque, agli animali o ai vegetali o possono determinare la morte o gravi lesioni alle persone⁴²;

³⁸ Al riguardo la Corte ha ripetutamente ammonito che quando viene in discussione la responsabilità internazionale dello Stato per violazioni di diritti fondamentali, quest'ultimo si caratterizza, su tale piano, per la sua unità, sì che gli obblighi internazionali sottoscritti da un Paese legano tutti i poteri dello stesso, i quali devono, nei limiti delle loro attribuzioni, concorrere all'adempimento di tali obblighi (caso *Wimmermann et Steiner contro Svizzera*, sentenza 26 ottobre 1988, par. 32; caso *Foti contro Italia*, sentenza del 10 dicembre 1982, par. 63; caso *Martins Moreira contro Portogallo*, sentenza del 26 ottobre 1988, par. 60).

³⁹ Si tratta della Risoluzione n. 28 del 1977 sul *Contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 28 settembre 1977, ai cui lavori lo scrivente ebbe l'onore di partecipare, quale esperto designato dal Governo italiano. Tale strumento fu, ovviamente portato a conoscenza delle competenti autorità, mediante relazioni e rapporti, e formò oggetto di intervento in seminari ed incontri di studio e nella nota *I limiti della tutela penale dell'ambiente: profili di diritto comparato e di diritto internazionale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1979, p. 167-177 ed cui si chiariva, preliminarmente che *la finalità di questa nota è essenzialmente quella di sottolineare che la finalità di questa nota è essenzialmente quella di sottolineare l'esigenza che le linee di tendenza della strategia della lotta nazionale per la protezione dell'ambiente si muovano in armonia con quelle tracciate, a livello mondiale od europeo, dai più qualificati organismi internazionali e già adottate, o in via di adozione, da Paesi con il nostro Stato confinanti.*

⁴⁰ Punto 3 del preambolo della Risoluzione, ripreso a pag. 16 del Rapporto, ove è sottolineato che in tutti i paesi, il ricorso alla giustizia penale rappresenta l' *ultima ratio* per proteggere l'ambiente.

⁴¹ Rapporto, pag. 15, ove è anche sottolineato che le sanzioni penali devono assicurare la prevenzione speciale e generale, ossia di impedire al colpevole di commettere infrazioni analoghe e, allo stesso tempo, di intimidire gli autori potenziali di tali reati.

⁴² Punto 1 c) della Risoluzione. Questione ripresa all'articolo 9 della Convenzione di Strasburgo, ampiamente illustrata nel rapporto esplicativo. Questa disposizione ha formato oggetto di una riserva da parte del Governo italiano al momento della firma dello strumento il 6 novembre 2000. L'Italia è detto nella nota verbale, si riserva il diritto di non applicare il paragrafo 1 dell'articolo 9 nella parte che prevede l'adozione di misure miranti ad infliggere sanzioni e misure penali alle persone morali per conto delle quali una infrazione prevista agli articoli 2 o 3 è stata commessa dai loro organi, un membro dei loro

- iv) che occorre rivedere i principi della responsabilità penale in vista della necessità di introdurre, in determinati casi, la responsabilità delle persone giuridiche⁴³,
- v) che le sanzioni devono prevedere l'incarcerazione e il ripristino dello stato dei luoghi (quest'ultimo eventualmente pronunciato nel bel quadro di una condanna a pena detentiva condizionalmente sospesa), il lavoro a profitto della comunità, le interdizioni professionali e la pubblicità delle condanne⁴⁴.

4.2. Tutte queste raccomandazioni assumono forza obbligatoria e costituiscono i cardini della Convenzione elaborata dal Consiglio d'Europa *per la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*⁴⁵, che contiene le linee direttrici cui si è ispirata la normativa dell'

organi o da altri rappresentanti. La riserva italiana è chiaramente legata ad una lettura dell'articolo 27 della Costituzione, secondo cui, come è noto, la responsabilità penale è personale. Ma questo non significa, però, che nel nostro ordinamento non possa essere configurata una responsabilità penale delle persone giuridiche. La stessa Corte di cassazione nel ritenere manifestamente infondate – con riferimento all'art. 27 della Costituzione – le questioni di costituzionalità della normativa introdotta con il d.lgs. n. 231 del 2001, ha dovuto riconoscere che la responsabilità degli enti ivi prevista costituisce un *tertium genus* tra la responsabilità penale (individuale) e quella amministrativa, cioè, appunto, la responsabilità penale. Quest'ultimo tipo di responsabilità è espressamente prevista nella Raccomandazione n. 18 del 1988 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *sulla responsabilità delle persone morali per le infrazioni commesse nell'esercizio della loro attività* (ai cui lavori lo scrivente ebbe l'onore di partecipare). Responsabilità, peraltro, che formava oggetto anche delle Raccomandazioni n. 12 del 1981 *sulla criminalità degli affari* e n. 15 del 1982 *sulla protezione del consumatore*. La responsabilità penale delle persone giuridiche, tradizionale negli ordinamenti di *common law*, è oggi prevista anche in ordinamenti di *civil law* (Francia e Belgio ed è in via di attuazione in Spagna) e costituisce uno degli esempi di quella *migrazione* di istituti da un sistema all'altro, che sta ponendo in discussione la tradizionale dicotomia e favorendo la possibilità della cooperazione giudiziaria internazionale tra i diversi sistemi.. E', comunque, interessante notare come il Consiglio d'Europa abbia dato tempestiva attuazione alle indicazioni provenienti dal Global Compact, determinando le successive linee di sviluppo dei singoli Paesi (*cfr., supra*, note 26 e 31).

⁴³ Punto 2 della Risoluzione.

⁴⁴ Punto 1 della Risoluzione.

⁴⁵ Aperta alla firma a Strasburgo il 4 novembre 1998. È ben vero che questa Convenzione non è entrata in vigore non essendo stato raggiunto il numero minimo previsto di ratifiche, ma la forza obbligatoria dei suoi principi risultano filtrati attraverso le direttive dell'Unione europea e la stessa sentenza della Grande Camera. Sotto quest'ultimo aspetto è noto che quando la Corte, interpretando la singola disposizione convenzionale sottoposta al suo esame, enuncia un principio di carattere generale con cui chiarisce il contenuto del singolo diritto, tale principio assume carattere cogente non solo, come è ovvio, per lo Stato tratto in causa (che ha l'obbligo di conformarsi, nel caso di specie, alla decisione della Corte, provvedendo, se del caso, alla revisione del procedimento interno, che ha dato luogo alla constatata violazione ed in ordine al quale il principio affermato dalla Corte ha valore di *cosa giudicata*), ma per tutti gli ordinamenti dei Paesi aderenti alla Convenzione, che devono, se del caso, modificare la propria legislazione (o, addirittura) la Costituzione. Non è infatti concepibile che una disposizione nazionale, che si ponga in contrasto con un principio sancito dalla Corte, possa continuare ad esplicare i suoi effetti in uno stato di diritto, il quale deve, per definizione, assicurare il rispetto dei diritti fondamentali. E' questa una ulteriore conseguenza dell'*ordine pubblico europeo* istituito con la costituzione della Convenzione (*cfr., supra*, note 6 e 37) e la dottrina ha elaborato al riguardo – accanto alla nozione di autorità di cosa giudicata (avente rilevanza in sede di esecuzione della sentenza, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione), la nozione di cosa interpretata, per designare quella che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, definisce *efficacia erga omnes* delle sentenze della Corte.

Unione europea nelle indicate Direttive fondamentali e la stessa sentenza della Grande Camera, che, come si è visto, ha impostato la propria decisione con riferimento ai testi pertinenti del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea.

Ma è proprio dalla filosofia di fondo che ispira questo *corpus iuris* europeo, che si allontana la normativa nazionale.

La direttiva del 1999 imponeva, invero, la previsione di fattispecie di pericolo concreto o di danno rilevante per la vita o la salute delle persone o per le matrici ambientali, laddove la tutela penale nazionale è in gran parte rimasta imperniata su reati di pericolo astratto, incentrati sulla violazione delle norme amministrative disciplinanti i singoli settori (acqua, rifiuti, aria), senza alcun riferimento alla messa in pericolo dei predetti beni⁴⁶.

Il diritto penale, anziché costituire *la soluzione ultima* dell'ordinamento⁴⁷, perseguendo *le gravi infrazioni commesse intenzionalmente e per grave negligenza*, diventa – attraverso la riproposizione della punibilità per colpa della maggior parte di infrazioni previste – uno strumento che intralcia la possibilità di una reazione repressiva concreta e della stessa tutela preventiva dell'ordinamento⁴⁸.

5. L'ignavia italiana.

La situazione è rimasta quella denunciata in un mirabile articolo, pubblicato sulla terza pagina del Corriere della Sera del lontano 14 novembre 1976 da Alberto Moravia, che ancora una volta in polemica (quella volta postuma) con Pier Paolo Pasolini e con il suo mito della cultura contadina, sottolineava come *in Europa, le due rivoluzioni – quella industriale e quella consumistica – si fossero verificate a distanza di un secolo l'una dall'altra* e che in Italia *Paese arretrato e ancora sotto il fascismo, più Terzo mondo che europeo, le due rivoluzioni di presentano insieme, affiancate nello stesso esito disastroso*⁴⁹.

La sferzata di Moravia avrebbe dovuto indurci, nel settore che a noi interessa, alla riflessione, se non all'umiltà, esaminando quello che era già avvenuto nei Paesi di più antica industrializzazione e far nostra la loro esperienza, senza orgogliosamente illuderci che l'intervento del giudice penale potesse costituire la panacea di tutti i mali

⁴⁶ Come è stato rilevato nella circolare dell'Assonime n. 15 del 2012, è stata attribuita rilevanza solo ad alcuni reati ambientali ai fini della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e non appare chiaro il criterio seguito nella selezione operata dal legislatore, che, da un lato attribuisce rilievo a condotte solamente formali e, dall'altro, esclude fattispecie connesse a un possibile disastro ambientale e altre fattispecie, tra le quali: l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti; le violazioni concernenti i criteri di accettabilità dei rifiuti in discarica; le violazioni relative alle condizioni di impianti di incenerimento dei rifiuti. E tutto ciò senza considerare che molte contravvenzioni sono estinguibili dalla persona fisica mediante il meccanismo dell'oblazione.

⁴⁷ Come preconizzato nel Rapporto esplicativo alla Convenzione di Strasburgo, ove si sottolineava come la Convenzione avesse come scopo quello di assicurare una migliore protezione dell'ambiente, facendo ricorso alla *soluzione ultima*, il diritto penale, per scoraggiare e prevenire i comportamenti al riguardo più nocivi (Punto 1, pag. 2).

⁴⁸ Si tratta, ancora una volta, del tentativo di risolvere i problemi con la *bacchetta magica* della tutela penale, a costo zero, anziché affrontarli con le necessarie riforme strutturali del sistema.

⁴⁹ Cfr., *supra*, nota 36.



che si sono verificati – e si verificano – per le colpe di tutti e di ciascuno di noi.