

Causa Di Sarno e altri c. Italia – Seconda sezione – sentenza 10 gennaio 2012 (ricorso n. 30765/08)

Diritto al rispetto della vita privata e familiare – Obblighi positivi per gli Stati - Necessità della verifica di un effetto pregiudizievole sulla sfera privata e familiare prodotto dal danno ambientale – Violazione dell'art. 8 par. 1 CEDU – Sotto il profilo materiale - Sussiste. Violazione dell'art. 8 par. 1 CEDU – Sotto il profilo procedurale – Non sussiste.

Diritto a un ricorso effettivo – Mancanza, nell'ordinamento giuridico italiano, di vie di ricorso effettive per ottenere riparazione del danno – Onere del Governo che eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso di dimostrare l'esistenza di un ricorso effettivo – Violazione art. 13 CEDU – Sussiste.

Dall'art. 8 della Convenzione discendono anche obblighi positivi per gli Stati, tenuti a predisporre un quadro normativo volto a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali, importante è la diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi. Nel caso di specie l'incapacità protratta delle autorità italiane di assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale. Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si espongono continuando a risiedere in Campania.

La Corte ha constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, stante la mancanza di vie di ricorso utili ed effettive che permettano di sollevare, innanzi alle autorità nazionali, motivi di ricorso che attengono alle conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti della cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Fatto. Dall'11 febbraio 1994 al 31 dicembre 2009, in Campania era stato dichiarato lo stato di emergenza su decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri, a causa dei gravi problemi connessi allo smaltimento dei rifiuti. Il 12 giugno 1998, il Presidente della Regione aveva indetto una gara d'appalto per la concessione decennale del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti nella provincia di Napoli. Il 22 aprile 1999 il commissario delegato aveva indetto una gara d'appalto per la concessione del servizio di smaltimento dei rifiuti in Campania.

Nel gennaio 2001, la chiusura di una discarica aveva provocato la temporanea sospensione dello smaltimento dei rifiuti nella provincia di Napoli, cosicché i sindaci degli altri comuni della provincia ne autorizzarono lo stoccaggio nelle loro rispettive discariche. Dalla fine del 2001 a maggio 2003 erano stati costruiti sette impianti di produzione.

Il 22 maggio 2001, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del comune di Somma Vesuviana fu affidato a un consorzio di imprese. Poi, la gestione del servizio passò ad una società a capitale pubblico. Il 31 luglio 2007 la procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli aveva chiesto il rinvio a giudizio di amministratori e dipendenti di alcune società, del commissario delegato in carica dal 2000 al 2004, di alcuni funzionari del suo ufficio per i delitti di frode, inadempimento nell'esecuzione di contratti di pubbliche forniture, truffa, interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità, abuso d'ufficio, falsità ideologica nell'esercizio di pubbliche funzioni e attività di gestione di rifiuti non autorizzata.

I membri delle società in questione erano stati accusati di avere violato l'obbligo di ricevere e trattare i rifiuti, con la complicità del commissario delegato e dei funzionari del suo ufficio; il rallentamento e l'interruzione della regolare ricezione dei rifiuti raccolti negli impianti di produzione di combustibile derivato da rifiuti (CDR) avrebbero provocato l'accumulo nelle strade e nei siti di stoccaggio provvisorio. Inoltre, la procura della Repubblica aveva ascritto alle società coinvolte di aver prodotto CDR e *compost* con modalità non conformi alle condizioni contrattuali, di avere omesso di effettuare le operazioni di recupero energetico del CDR richieste, di avere

subappaltato l'attività di trasporto dei rifiuti valorizzati in violazione del contratto di appalto, di avere stoccato dei materiali inquinanti nelle discariche illegali. I funzionari erano stati accusati di aver falsamente attestato che le società coinvolte avevano rispettato la legge e le condizioni contrattuali che disciplinavano lo smaltimento dei rifiuti e di aver autorizzato l'apertura di discariche non conformi alla normativa, lo stoccaggio provvisorio del CDR in attesa dell'apertura degli impianti di termovalorizzazione, lo scarico dei materiali inquinanti provenienti dagli impianti di produzione di CDR e le deroghe ai criteri contenuti nel capitolato d'onere per la produzione del CDR. Il G.U.P. aveva disposto il rinvio a giudizio.

Il decreto-legge n. 245 del 2005, convertito nella legge n. 21 del 2006, aveva stabilito la risoluzione dei contratti di affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti in Campania conclusi dal commissario delegato dal 2000 al 2001 e l'individuazione, con somma urgenza, di nuovi affidatari in base a procedure di evidenza comunitaria. Una prima gara fallì e una seconda gara fu annullata. Il decreto-legge n. 263 del 2006, convertito nella legge n. 290 del 2006, aveva assegnato al Capo del Dipartimento della protezione civile le funzioni di commissario delegato per l'emergenza nello smaltimento dei rifiuti in Campania.

Il 28 marzo 2007, la Regione adottò la legge n. 4 che prevedeva la creazione di una sezione regionale del catasto dei rifiuti, un osservatorio regionale sulla gestione dei rifiuti, un piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, un piano regionale di gestione dei rifiuti speciali anche pericolosi, nonché un piano regionale per la bonifica dei siti inquinati. Il 6 luglio 2007, il prefetto di Napoli fu nominato commissario delegato per la gestione della crisi. Il decreto-legge n. 61 del 2007, convertito nella legge n. 87 del 2007, autorizzò in alcuni comuni la creazione di discariche che derogavano alle disposizioni vigenti in materia ambientale e igienico-sanitaria, e vietò la creazione di nuovi siti di smaltimento dei rifiuti in certi comuni, almeno fino alla bonifica del territorio. Una terza gara d'appalto risultò vana. Il 28 dicembre 2007, il commissario delegato aveva varato un piano regionale per i rifiuti urbani della Campania ai fini dell'articolo 9 del decreto-legge n° 61/07. Il 19 aprile 2008, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti organici nel comune di Somma Vesuviana fu affidato ad una società a capitale pubblico. Bisogna ricordare che alla fine del 2007 si era verificata una nuova crisi, con l'abbandono di tonnellate di rifiuti per le strade per settimane, anche nelle città di residenza dei ricorrenti.

Il decreto-legge n. 90 del 2008, convertito nella legge n. 123 del 2008, incaricò il Capo Dipartimento della protezione civile, Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, della gestione della crisi fino al 31 dicembre 2009, in sostituzione del commissario delegato nominato l'11 gennaio 2008. Il Sottosegretario era stato autorizzato ad aprire dieci nuove discariche nella Regione, in deroga alle disposizioni in materia ambientale e igienico-sanitaria. Il decreto-legge n. 90 del 2008 aveva autorizzato il trattamento di determinate categorie di rifiuti in un impianto di termovalorizzazione del CDR, contro il parere reso dalla commissione di valutazione dell'impatto sull'ambiente, e la realizzazione di nuovi impianti di termovalorizzazione del CDR. Lo stesso decreto-legge affidò la conduzione provvisoria degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti alle forze armate. Il decreto-legge n. 172 del 2008, convertito nella legge n. 210 del 2008, sancì che, nei territori interessati dallo stato di emergenza, potessero essere rimossi, in caso di grave inosservanza degli obblighi inerenti al settore dei rifiuti, il sindaco, il presidente della provincia, i componenti dei consigli e delle giunte. Alcune discariche erano state aperte, altre stavano per essere aperte, si stavano completando i lavori per un impianto di termovalorizzazione. Dal 14 gennaio al 1° marzo 2008, erano state rimosse dalle strade delle città della Regione 269.000 tonnellate di rifiuti ed erano state stoccate 79.000 tonnellate di CDR. 530 comuni avevano avviato la raccolta differenziata dei rifiuti in applicazione dell'ordinanza n. 3639/08.

Nel 2006 la procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli aveva aperto un'inchiesta penale sulle attività di smaltimento dei rifiuti realizzate a titolo provvisorio durante la fase transitoria successiva alla risoluzione dei contratti di appalto di servizi. La stessa procura, nel 2008, aprì un'inchiesta su alcune operazioni di smaltimento realizzate dopo il dicembre 2005.

In una sentenza emessa il 26 aprile 2007, a seguito di un ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione, la Corte di Giustizia dell'Unione europea constatò una generale mancanza di conformità delle discariche alla normativa comunitaria, ravvisando l'inadempienza della Repubblica italiana. La stessa Corte, con sentenza del 4 marzo 2010 pronunciata a seguito di un nuovo ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione, constatò un deficit strutturale per quanto concerne gli impianti di smaltimento. Secondo la Corte, tale inadempimento non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale all'installazione di discariche, l'esistenza di attività criminali nella Regione e gli inadempimenti contrattuali da parte delle imprese incaricate della realizzazione di taluni impianti di smaltimento dei rifiuti. Precisò che quest'ultima circostanza non costituiva una causa di forza maggiore in quanto questa nozione esigerebbe "circostanze indipendenti da colui che le fa valere, straordinarie ed imprevedibili", le cui conseguenze è impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta. La Corte ravvisò anche un pericolo per l'ambiente e un rischio per la salute.

Dal 1997 al 2008 furono costituite tre commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite connesse: a proposito della Campania, fu dipinta una situazione disastrosa.

Gli studi scientifici presentati erano giunti a conclusioni non identiche circa il nesso di causalità tra esposizione della popolazione alla presenza dei rifiuti e prevalenza di certe malattie.

Nel contesto dello sviluppo storico, normativo e amministrativo sopra descritto, diciotto cittadini italiani proponevano ricorso contro la Repubblica italiana, sostenendo che la cattiva gestione, da parte delle autorità italiane, del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili avevano violato i diritti garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione.

Diritto.

Sulla qualità di vittime dei ricorrenti. Il Governo ha eccepito la mancanza in capo ai ricorrenti del requisito della qualità di vittime, in quanto questi non avrebbero dimostrato di vivere o lavorare in prossimità di discariche o strade dove i rifiuti abbandonati possono causare seri danni alla salute e al benessere psicologico. Secondo il Governo, i ricorrenti avrebbero esercitato un'azione popolare non ammessa dal sistema della Convenzione, in quanto si sarebbero limitati a contestare la politica legislativa e amministrativa in materia di gestione dei rifiuti. Secondo i ricorrenti, invece, Somma Vesuviana è uno dei comuni più colpiti dalla crisi dei rifiuti.

La Corte riconosce che l'azione popolare non è contemplata dalla Convenzione, la quale, peraltro, non garantisce una specifica protezione dell'ambiente in quanto tale. Pertanto, per stabilire se vi sia stata una violazione di uno dei diritti di cui al par. 1 dell'art. 8 occorre verificare l'esistenza di un effetto negativo diretto sulla sfera privata e familiare dei ricorrenti. Nel caso di specie, la Corte ritiene che dai documenti forniti dalle parti si evince che i danni all'ambiente subiti da Somma Vesuviana sono tali da potersi considerare incidenti direttamente sulla sfera (sotto il profilo del loro benessere) dei ricorrenti.

Sull'esaurimento delle vie di ricorso interne. Ricorda la Corte che, in base all'art. 35, par. 1 della Convenzione, i ricorrenti sono tenuti ad esperire i ricorsi normalmente disponibili e sufficienti per ottenere riparazione, fermo restando che il Governo che eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne ha l'onere di dimostrare che all'epoca dei fatti esisteva un ricorso effettivo e disponibile, sia in teoria che in pratica, che poteva offrire riparazione e che presentava ragionevoli prospettive di esito favorevole.

Per quanto riguarda l'azione di risarcimento danni davanti ai giudici civili o amministrativi, la Corte osserva che essa non avrebbe potuto ottenere la rimozione dei rifiuti, e che comunque il Governo non ha dimostrato che i ricorrenti avrebbero potuto ottenere un esito favorevole.

La Corte evidenzia, poi, che il Governo non ha indicato alcun riferimento giurisprudenziale relativo alla possibilità, per i residenti in zone colpite dalla crisi dei rifiuti, di costituirsi come parti civili nei procedimenti penali aventi ad oggetto i delitti contro la pubblica amministrazione e l'ambiente. Infine, a parere della Corte, l'azione di risarcimento del danno ambientale del Ministero dell'Ambiente non può essere configurata come ricorso ai sensi dell'art. 35, par. 1 CEDU, in quanto solo il Ministro può domandare la riparazione, mentre i cittadini possono solo sollecitarlo ad adire le autorità giudiziarie. Pertanto, la Corte rigetta l'eccezione relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Sul decorso del termine di sei mesi quando la violazione è costituita da una situazione permanente. La Corte ricorda che quando la violazione è costituita da una situazione permanente il termine di sei mesi decorre dalla cessazione della situazione.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU. La Corte ribadisce che un grave danno ambientale può ripercuotersi sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare. Secondo la Corte, dall'art. 8 della Convenzione non discendono solo divieti di ingerenze arbitrarie, ma anche obblighi positivi relativi al rispetto effettivo della vita privata. In relazione alle attività pericolose, gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare regolamentazioni idonee a prevenire e contenere i rischi connessi. In particolare, devono essere imposte alle persone coinvolte misure di ordine pratico idonee alla protezione effettiva dei cittadini. A proposito degli obblighi procedurali, la Corte sottolinea l'importanza che il pubblico abbia accesso alle informazioni che permettono di valutare il rischio.

Nel caso di specie, la Corte ritiene che alla situazione del comune di Somma Vesuviana si può ricondurre un deterioramento della qualità della vita degli interessati e un nocumento al diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. Invece, la Corte non ravvisa una minaccia per la vita e la salute dei ricorrenti, in quanto questi non hanno sostenuto di essere stati colpiti da malattie riconducibili all'esposizione ai rifiuti e gli studi scientifici sul nesso tra esposizione ai rifiuti e varie patologie giungono a conclusioni opposte. La raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti sono certamente attività pericolose, per cui si impone allo Stato l'obbligo di disciplinarli adeguatamente per proteggere i diritti discendenti dall'art. 8. Il fatto di aver affidato a privati la gestione di tali servizi non dispensa le pubbliche autorità dagli obblighi di vigilanza. Secondo la Corte, vi è stata un'incapacità protratta di assicurare il corretto funzionamento dei servizi.

La Corte respinge la qualificazione dello stato di crisi come situazione di forza maggiore, sostenuta dal Governo. Infatti, ricorda che l'art. 23 degli Articoli della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito definisce la forza maggiore come forza irresistibile o avvenimento imprevedibile, fuori dal controllo dello Stato, che rende materialmente impossibile, nelle circostanze, agire in conformità all'obbligo. Per quanto concerne il profilo procedurale dell'articolo 8, la Corte ritiene, invece, che sia stato adempiuto l'obbligo di informare gli interessati sui rischi che poteva comportare la residenza in Campania.

Sulla violazione dell'art. 13 CEDU. La Corte ritiene che sia stato violato l'art. 13 CEDU, in virtù delle considerazioni, già richiamate, relative all'esaurimento delle vie di ricorso interne.

Sull'equa soddisfazione. La Corte ritiene che la constatazione delle violazioni costituisca riparazione sufficiente del danno morale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 35 § 1 CEDU

Art. 311 decreto-legge n. 152/06

Decreto-legge n. 22 del 1997 (“decreto Ronchi”)

D.lgs. n. 152 del 2006

Art. 4 decreto-legge n. 90 del 2008

Art. 4 direttiva 75/442/CEE del Consiglio dell’Unione europea, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio

Art. 2 della direttiva 91/689/CEE

Artt. 14 e 18 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio

Artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – sulla necessità di un effetto nefasto sulla vita privata del danno ambientale: *Kyrtatos c. Grecia* (n. 2), 41666/98, § 52, sentenza 22 maggio 2003; *Fadeieva c. Russia*, 55723/00, § 68, sentenza 9 giugno 2005; *López Ostra c. Spagna*, 16798/90, sentenza 9 dicembre 1994; *Guerra e altri c. Italia*, 14967/89, sentenza 19 febbraio 1998.

Art. 35, § 1 – sull’onere del ricorrente di esperire i ricorsi normalmente disponibili e l’onere del Governo che eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso di dimostrare l’esistenza di un ricorso effettivo e disponibile, con ragionevoli prospettive di buone esito: *Akdivar e altri c. Turchia*, sentenza 16 settembre 1996, § 66; *Giacobbe e altri c. Italia*, 16041/02, § 63, sentenza 15 dicembre 2005; *Selmouni c. Francia*, 25803/94, 74, sentenza 28/07/1999.

Art. 35 § 1 – sul decorso del termine di sei mesi quando la violazione è costituita da una situazione permanente: *Çinar c. Turchia*, 17864/91, decisione della Commissione del 5 settembre 1994; *Ülke c. Turchia* (dec.), 39437/98, 1° giugno 2004.

Art. 2: sulle misure necessarie che le autorità nazionali devono adottare: *Oneryildiz c. Turchia*, n° 48939/99, § 90, sentenza 30 novembre 2004.

Art. 8 – sull’importanza dell’accesso del pubblico alle informazioni concernenti il rischio: *Guerra e altri c. Italia*, 14967/89, sentenza 19 febbraio 1998; *Taşkin e altri c. Turchia* n° 46117/99, § 119, sentenza 10 novembre 2004; *Giacomelli c. Italia*, n° 59909/00, § 83, sentenza 19 ottobre 2006; *Tătar c. Romania*, n° 67021/01, § 113, sentenza 27 gennaio 2009

Opinione dissenziente

Giudice Sajó.