

SINTESI

Causa Giacomelli c. Italia – Terza Sezione –, sentenza 19 ottobre 2006 (ricorso n. 59909/00)

(in materia di valutazione di impatto ambientale con riferimento ad attività di trattamento di rifiuti: constatata la violazione dell'articolo 8 CEDU in relazione al diritto al domicilio)

Fatto. Ricorso proposto per violazione dell'articolo 8 CEDU (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*) in relazione a provvedimenti regionali di autorizzazione dell'attività di trattamento di rifiuti da parte di un'azienda operante nel territorio di residenza della ricorrente. La questione è stata sottoposta alla Corte successivamente alla presentazione in sede nazionale di una pluralità di ricorsi con i quali la ricorrente aveva impugnato avanti il competente tribunale amministrativo regionale atti della regione di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dell'azienda o che consentivano modifiche degli impianti e dei procedimenti di trattamento dei rifiuti, ivi compresa l'attività di inertizzazione di rifiuti tossici. Dei giudizi avviati dalla ricorrente solo uno si era concluso in senso favorevole: infatti il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del tribunale amministrativo regionale, aveva ritenuto che dovesse essere annullato l'atto della regione del 29 aprile 1999, che rinnovava l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dell'azienda, poiché emanato senza previa valutazione dell'impatto ambientale. I procedimenti avviati per l'annullamento degli altri atti autorizzatori si erano conclusi con il rigetto del ricorso, mentre il procedimento avviato avverso l'atto regionale del 23 aprile 2004, con cui si rinnovava per cinque anni l'autorizzazione all'esercizio dell'attività d'impresa, risultava ancora pendente all'atto di presentazione del ricorso avanti la Corte di Strasburgo.

Il Ministero dell'Ambiente aveva adottato, il 24 maggio 2000, un decreto di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) che dichiarava l'attività dell'impresa incompatibile con le disposizioni di tutela dell'ambiente e riteneva possibile la prosecuzione dell'attività stessa fino al 29 aprile 2004 a condizione che l'impresa rispettasse specifiche prescrizioni. Il Ministero dell'Ambiente, a seguito di impugnazione del decreto avanti al T.A.R. da parte dell'azienda emanava un nuovo decreto di V.I.A., sostanzialmente confermativo del precedente, anch'esso impugnato dalla suddetta azienda avanti al giudice amministrativo. Il 28 aprile 2004 veniva emanato un ulteriore decreto di V.I.A. con cui si consentiva il proseguimento dell'attività dell'azienda a condizione del rispetto di specifiche misure tecniche. Questo decreto veniva impugnato dalla ricorrente il cui ricorso era successivamente rigettato per motivi procedurali.

Anche la locale ASL e l'ARPA competente avevano presentato rapporti in cui si evidenziavano omissioni dell'azienda nel rispetto di misure e prescrizioni normativamente previste.

Decisione. La Corte si è preliminarmente soffermata sull'estensione del diritto al domicilio tutelato dall'art. 8 CEDU, ai sensi del quale tale diritto va concepito non solo in relazione allo spazio fisico, ma anche al pieno godimento dello spazio stesso. Perciò le minacce al medesimo diritto possono essere non solo di tipo materiale o fisico, ma anche immateriali, quali le emissioni. L'art. 8 trova quindi applicazione in materia ambientale (sentenze *Powell e Rayner c. U.K. del 1990*, *Lopez Ostra c. Spagna del 1994*, *Guerra e altri c. Italia del 1998*), sia che l'inquinamento sia direttamente causato dallo Stato, sia che la responsabilità dello Stato stesso derivi dalla mancanza di una adeguata disciplina di un'attività privata. Nell'ambito di entrambi i paragrafi dell'art. 8 occorre un bilanciamento tra i concorrenti interessi dell'individuo e della società e lo Stato gode di un certo margine di discrezionalità nell'individuazione delle misure necessarie per il rispetto della Convenzione. Inoltre, gli obiettivi indicati al par. 2 hanno un ruolo nella ricerca del punto di equilibrio tra interessi concorrenti anche con riferimento agli obblighi positivi fondati sul par. 1.

Ciò posto, compete alla Corte valutare i provvedimenti adottati da parte dello Stato in causa nonché il procedimento seguito per la loro emanazione, per verificare la conformità del loro contenuto alla Convenzione e se il processo decisionale per essi seguito ha tenuto conto degli interessi dell'individuo.

Circa il contenuto di tali provvedimenti, la Corte ha più volte affermato, nelle questioni in materia ambientale, che spetta allo Stato valutare, in primo luogo l'*an* di un'ingerenza, poiché le esigenze ad essa sottese sono valutabili in modo migliore dalle autorità nazionali più che da un giurisdizione internazionale.

Poiché lo Stato italiano ha motivato la concessione dell'autorizzazione all'azienda in questione con gli interessi economici della regione e dell'intero Paese, nonché con la necessità di salvaguardare la salute pubblica, la Corte deve verificare che gli interessi collettivi siano bilanciati con quelli individuali al rispetto del domicilio e della vita privata, valutando – pur in mancanza di specifiche previsioni procedurali nell'art. 8 – che il processo decisionale sia stato equo e rispettoso della Convenzione. In particolare, in materia ambientale tale processo comporta la realizzazione di indagini e studi per la valutazione preventiva degli effetti, anche sugli individui, delle misure che si intende adottare. E gli stessi individui devono avere la possibilità di ricorrere ad un giudice avverso gli atti del processo decisionale.

Nella fattispecie, la Corte ha riscontrato che gli atti autorizzatori relativi all'attività sui rifiuti tossici svolta dall'azienda in questione erano stati adottati in assenza di studi o indagini preventive ai sensi della legislazione nazionale vigente e che la procedura di V.I.A. era stata avviata ben sette anni dopo l'inizio dell'attività stessa. Inoltre, pur essendo stati emanati da parte del Ministero dell'Ambiente due decreti di V.I.A. nei quali si considerava l'attività di impresa incompatibile sotto il profilo ambientale e pur avendo ritenuto sia il T.A.R. che il Consiglio di Stato, con sentenze, rispettivamente, del 2003 e del 2004, che l'attività di impresa fosse priva di base legale e dovesse essere immediatamente sospesa, le autorità amministrative non avevano disposto la chiusura degli impianti. La mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie ha annullato le garanzie procedurali di cui la ricorrente aveva potuto beneficiare e ha comportato il disconoscimento del principio della preminenza del diritto. Comunque, anche se le prescrizioni contenute nel decreto di V.I.A. del 2004 fossero state attuate, ciò non elimina il fatto che per molti anni la ricorrente ha subito una grave lesione del diritto al rispetto del domicilio a causa dell'attività pericolosa dell'azienda, svolta a pochi metri dalla sua casa.

Perciò, la Corte ha rigettato l'eccezione preliminare del Governo, esaminata unitamente al merito, in relazione al fatto che fosse ancora pendente un giudizio avanti al T.A.R. in sede nazionale, e ha dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU.

Poiché la ricorrente chiedeva, dichiarandosi disponibile a rinunciare alla soddisfazione economica, misure quali la cessazione dell'attività dell'impresa o la sua delocalizzazione, la Corte, richiamando la sentenza *Ocalan c. Turchia del 2005*, ha ricordato che le sue pronunce hanno natura meramente declaratoria e che, in linea generale, spetta allo Stato in causa, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, scegliere i mezzi per adempiere alle obbligazioni derivanti dall'art. 46 CEDU.

Quanto ai danni materiali, la Corte ha constatato la mancanza di argomentazioni in merito da parte della ricorrente e l'assenza di indicazioni circa il nesso di causalità, mentre ha concesso a titolo di equa soddisfazione €12.000,00 per danni morali, nonché €8.598,00 per spese giudiziarie

