



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 5/2023

1. LA GESTIONE DEI RIFIUTI IN CAMPANIA E LA VICENDA DELLA DISCARICA “LO UTTARO”. IL CASO LOCASCIA E ALTRI C. ITALIA

1. *Introduzione e circostanze in fatto all'origine della controversia.*

Il 19 ottobre 2023, la prima sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito Corte EDU) si è pronunciata sul caso *Locascia e altri contro Italia*, accertando la violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e statuendo, altresì, in ordine ai costi e alle spese processuali, che lo Stato è tenuto a pagare ai ricorrenti ai sensi dell'art. 44§2 della Convenzione (CEDU). Il caso riguardava la cattiva gestione da parte delle autorità italiane competenti dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti e la mancata adozione delle azioni volte a fronteggiare l'inquinamento ambientale provocato dalla c.d. discarica “Lo Uttaro”, sita nei comuni di Caserta e San Nicola La Strada, situazioni che nel complesso avevano interferito con il diritto alla vita privata e familiare dei 19 ricorrenti.

I fatti di causa traggono origine dalla grave crisi nella gestione dei rifiuti che ha colpito la Regione Campania tra il febbraio del 1994 e il dicembre del 2009, sulla quale la Corte EDU ha già avuto modo di pronunciarsi nel caso *Di Sarno e altri c. Italia* (sentenza del 10 gennaio 2012, n. 30765/08, §§ 10-18, 20-34 e 36-51), che ha interessato anche i comuni di Caserta e San Nicola La Strada, in cui risiedevano i ricorrenti all'epoca dei fatti. In particolare, secondo i ricorrenti, l'interruzione del servizio di raccolta dei rifiuti aveva determinato il loro accumulo lungo le strade dei due comuni, dando luogo a episodi di roghi illegali e al conseguente rilascio di odori insopportabili e di diossine nell'atmosfera, con danni per l'ambiente, la salute e la vita dei ricorrenti. Inoltre, tale emergenza aveva comportato anche un'irragionevole limitazione della libertà di circolazione dei ricorrenti, unitamente alla chiusura temporanea di scuole e di mercati rionali. Nel complesso, la gravità di tali fatti è stata riconosciuta in differenti atti di carattere istituzionale e scientifico: le ordinanze adottate dai sindaci di Caserta e San Nicola La Strada, tra il 2007 e il 2008, confermavano i fatti suesposti descritti dai ricorrenti; alcuni rapporti adottati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite legate al ciclo dei rifiuti attestavano la presenza di 6 milioni di tonnellate di spazzatura depositata in siti di stoccaggio temporanei, in seguito diventati discariche a cielo aperto; infine, numerosi studi scientifici adottati, sia a livello internazionale, dall'OMS, sia a livello nazionale, dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS), dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (di seguito “ARPAC”) dimostravano che l'area con la più alta mortalità per cancro e malformazioni era proprio

quella in cui aveva avuto luogo lo smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e la loro combustione incontrollata (§§9-10 e 22-25 e della sentenza annotata). Secondo i ricorrenti, tale situazione si sarebbe protratta anche nel periodo successivo alla fine dello stato di emergenza, come comprovato da diverse procedure d'infrazione promosse nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea aventi ad oggetto l'esistenza di un gran numero di discariche illegali e non controllate nel territorio italiano in violazione degli obblighi previsti in alcune direttive adottate in materia da parte del Consiglio (cfr. articoli 4, 8 e 9 della [direttiva 75/442/CEE](#) del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti; art. 2§1 della [direttiva 91/689/CEE](#) del 12 dicembre 1991 sui rifiuti pericolosi e art. 14, lett. a) - c) della [direttiva 1999/31/CE](#) relativa alle discariche di rifiuti), oltre che da diverse sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Tra queste, ad esempio, si richiamava la pronuncia della CGUE del 16 luglio [2015, n. C-653/13](#), in cui il giudice di Lussemburgo censurava la scelta delle autorità italiane di non adottare azioni utili a conformarsi agli articoli 4 e 5 della [direttiva 2006/12/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 in materia di rifiuti, così come indicato in una precedente sentenza del 2010 (cfr. §§21-25 della sentenza annotata, mentre sulla casistica della CGUE in materia, cfr. L. DANIELE e M. FABIANI, *L'imputabilità dei costi di gestione delle discariche dismesse secondo una recente sentenza della Corte di giustizia: il caso "Malagrotta"*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2020). In risposta a tale emergenza, l'11 novembre 2006, le autorità italiane decidevano di aprire una nuova discarica per lo smaltimento dei rifiuti "non pericolosi" nella zona "Lo Uttaro", contravvenendo ad alcuni pareri che indicavano la necessità di procedere con la messa in sicurezza e bonifica della zona, nonché l'assoluta inidoneità del sito a ospitare una simile struttura. Infatti, le valutazioni svolte asserivano che il conseguente inquinamento dell'area avrebbe determinato un danno ambientale grave e prevedibile, anche con riflessi per la salute dei vicini residenti. Inoltre, i pareri presentavano anche diverse critiche nei confronti dell'impresa incaricata della gestione della discarica che, nel corso della sua attività, avrebbe ricevuto in più occasioni quantità di rifiuti superiori alle capacità dell'impianto. Tali osservazioni sono in linea con i rapporti del 2007 e del 2013 della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nel territorio, il primo dei quali ha riconosciuto «[l'] incapacità della struttura commissariale a leggere le proprie stesse carte» (cfr. §§ 76-77 della sentenza annotata). Di fronte a questa decisione, a partire dal 2007, la gestione della discarica "Lo Uttaro" è stata interessata da diversi procedimenti di carattere amministrativo, civile e penale volti a chiederne la chiusura e l'accertamento della responsabilità dei soggetti coinvolti, vista la consapevolezza circa gli effetti negativi provocati dal funzionamento dell'impianto sulla salute pubblica e sull'ambiente circostante, incluso il costante avvelenamento delle falde acquifere sottostanti. Al contempo, oltre alla chiusura della discarica, le procedure miravano altresì a ottenere la messa in sicurezza e la bonifica della zona. Nonostante la chiusura della discarica nello stesso anno, diverse ispezioni svolte successivamente dall'ARPAC hanno documentato che le falde acquifere risultavano ancora contaminate. Pertanto, l'ente ne aveva richiesto nuovamente la messa in sicurezza, ordinando di smaltire con urgenza i rifiuti pericolosi ancora presenti nella discarica e vietando l'uso delle acque sotterranee dell'area "Lo Uttaro" per il consumo umano e agricolo. Ciononostante, le ultime informazioni fornite dal Governo alla Corte EDU il 6 luglio 2020 confermavano che, alla data del 18 marzo 2019, le attività di messa in sicurezza e di bonifica della zona "Lo Uttaro" ancora non risultavano ultimate. Tenendo conto di tutti questi elementi, il 23 giugno 2010, i ricorrenti decidevano, quindi, di adire la Corte EDU in base all'art. 34 della CEDU, lamentando la presunta

violazione degli articoli 2 e 8 della Convenzione (diritto alla vita e diritto al rispetto della vita privata e familiare).

2. *La ricevibilità del ricorso tra riconoscimento della qualità di vittima e (in)adeguatezza dei rimedi interni.*

Tenuto conto delle circostanze in fatto fin qui descritte, nell'affrontare la presunta violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU la Corte EDU tiene sempre distinte due questioni che caratterizzano il caso di specie: da un lato, la gestione inadeguata dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti che hanno interessato la Regione Campania e colpito anche i comuni di Caserta e San Nicola La Strada in cui vivevano i ricorrenti; dall'altro, la condotta delle autorità italiane nella gestione della discarica "Lo Uttaro" che, nel complesso, ha determinato l'accumulo per un periodo prolungato di grandi quantità di rifiuti, sia lungo le strade pubbliche dei comuni interessati (Caserta e San Nicola la Strada), sia presso la discarica stessa, provocando un'interferenza illegittima con il diritto al rispetto della vita privata e familiare dei ricorrenti. In aggiunta a tali violazioni, i ricorrenti sostengono di non essere stati informati dalle autorità pubbliche dei possibili rischi per la loro salute derivanti dal fatto di vivere nella zona circostante la discarica, lamentando un'ulteriore violazione dell'art. 8 in riferimento agli obblighi procedurali di informazione incombenti sulle Parti della CEDU ai sensi di tale disposizione.

In via preliminare, la Corte EDU ritiene che le doglianze dei ricorrenti debbano essere esaminate esclusivamente alla luce dell'art. 8 della CEDU e non anche del diritto alla vita *ex* art. 2 della Convenzione. Infatti, pur non prevedendo esplicitamente il diritto a un ambiente pulito, l'art. 8 della Convenzione si riferisce anche al diritto alla protezione da un grave inquinamento ambientale, dal momento che una situazione del tipo di quella verificatasi è suscettibile di incidere sul benessere degli individui e può interferire negativamente con la vita privata e familiare delle persone, non dovendo necessariamente mettere in pericolo la salute delle stesse (cfr. in analogia Corte EDU, [López Ostra c. Spagna](#), 9 dicembre 1994, §51; [Hatton e altri c. Regno Unito](#), Grande Camera, sentenza dell'8 luglio 2003, n. 36022/97, §96; [Di Sarno e altri c. Italia](#), sentenza del 10 gennaio 2012, n. 30765/08, §96; Corte EDU, [Cordella e altri c. Italia](#), sentenza del 24 gennaio 2019, sui ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, §§93-94; sul punto, cfr. R. P. MAZZESCHI, [International Human Rights Law. Theory and practice](#), Torino, 2021, pp. 400-401).

Inquadrate il caso esclusivamente nel contesto dell'art. 8 della Convenzione, la Corte EDU si sofferma preliminarmente sulla sussistenza delle condizioni di ricevibilità del ricorso, verificando la presenza della qualità di vittima dei ricorrenti e il previo esaurimento delle vie di ricorso interne (§§88-114 della sentenza annotata). Quanto al primo punto, la CEDU non permette ai singoli di proporre un'*actio popularis* in ragione della violazione di un interesse di carattere generale (cfr. Corte EDU, [Perez c. Francia](#), Grande Camera, sentenza del 12 febbraio 2004, n. 47287/99, §70). Pertanto, per determinare se i ricorrenti possono qualificarsi come vittime è opportuno verificare se la presunta violazione dell'art. 8, dovuta all'inquinamento ambientale, abbia provocato in concreto un effetto dannoso nella sfera privata o familiare dei ricorrenti (cfr. Corte EDU, [Di Sarno e altri](#), cit., §80; [Cordella e altri](#), cit. §101; sul punto, cfr. T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2019, p. 626). Nondimeno, in alcuni casi, la Corte ha ritenuto sussistere tale condizione in via presuntiva dando rilievo alla vicinanza delle abitazioni dei ricorrenti rispetto alle fonti dell'inquinamento ambientale (Corte EDU, [Pavlov e altri c. Russia](#), sentenza dell'11 ottobre 2022, n. 31612/09,

§§ 63-71). Tale circostanza viene ravvista dalla Corte nel caso di specie, in quanto, tra il 1992 e il 2009, la cattiva gestione dei rifiuti e della discarica “Lo Uttaro” aveva presumibilmente provocato un impatto ambientale che aveva interessato le zone di residenza dei ricorrenti. Nel complesso, tali fatti sono confermati da diverse ordinanze emanate tra il 2007 e il 2009 da parte dei sindaci di Caserta e San Nicola la Strada (sul punto, cfr. §§9-10 della sentenza annotata). Pertanto, alla luce di tutti questi elementi, la Corte ritiene che il danno ambientale lamentato dai ricorrenti *«is likely to have directly affected their personal well-beings»* (Corte EDU, *Di Sarno e altri*, cit., §81). Tuttavia, sempre secondo la Corte, alcuni dei ricorrenti non hanno dimostrato di risiedere nei comuni oggetto della controversia – vale a dire i soggetti menzionati nei numeri da 2 a 4, 7 e da 15 a 18 nell'allegato al ricorso – con la conseguenza che la Corte EDU ha ritenuto nei loro confronti il ricorso inammissibile *ratione personae* ed ex art. 35§4 della Convenzione, in assenza delle condizioni di cui all'art. 35§3, lett. a) della CEDU. Diversamente, la Corte riconosce la qualità di vittima a tutti gli altri ricorrenti, avendo loro dimostrato di risiedere nei comuni vicini alla discarica “Lo Uttaro” durante lo svolgimento dei fatti contestati, in relazione ai quali il ricorso è ritenuto ammissibile (cfr. §§95-97 della sentenza).

La seconda questione rilevante ai fini della ricevibilità del ricorso attiene al previo esaurimento dei ricorsi interni. A questo proposito, da un lato, il Governo italiano sostiene che i ricorrenti avrebbero potuto presentare un ricorso d'urgenza ai sensi dell'art. 700 del Codice di procedura, ottenendo, per l'effetto, un'ordinanza del tribunale competente per imporre l'interruzione del funzionamento della discarica “Lo Uttaro”; in alternativa, gli stessi avrebbero potuto avvalersi dei rimedi offerti dall'art. 133§1, lett. p) ed s) del codice di procedura amministrativa per ottenere l'annullamento dei provvedimenti adottati dalle autorità italiane durante lo stato di emergenza, l'adozione di tutte le misure necessarie a prevenire o contenere eventuali danni ambientali provocati, nonché l'eventuale risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti (§§98-102 della sentenza). Dall'altro lato, in senso diametralmente opposto, i ricorrenti sostengono che tali rimedi non siano adeguati, in base all'art. 35§1 della CEDU, in quanto nessuna delle misure appena citate costituisce un rimedio in grado di rimediare alla violazione dell'art. 8 della CEDU. Tali condizioni erano confermate anche dalle prolungate e sistematiche omissioni delle autorità italiane nella gestione dei rifiuti, nonché dall'ingiustificato ritardo nell'adozione delle misure per la messa in sicurezza e bonifica della discarica “Lo Uttaro”. Sul punto, la Corte EDU ribadisce la propria funzione sussidiaria rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani, dovendosi limitare a verificare l'attuazione e il rispetto dei diritti e delle libertà tutelati dalla CEDU da parte degli Stati contraenti. Nondimeno, la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne si fonda sul presupposto che i Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa dispongano di rimedi effettivi per far fronte a possibili violazioni dei diritti tutelati dalla CEDU, in linea con quanto previsto dall'art. 13 della Convenzione, che riconosce il diritto a un ricorso effettivo (sul punto la Corte richiama il caso *Vučković e altri c. Serbia*, Grande Camera, sentenza del 25 marzo 2014, n. 17153/11, §69). Pertanto, tali rimedi devono essere effettivamente disponibili *«in theory and in practice at the relevant times»*, offrendo ai ricorrenti una ragionevole prospettiva di successo (si veda, tra le altre, Corte EDU, *Akdivar e altri c. Turchia*, sentenza del 16 settembre 1996, n. 21893/93, §§ 66-68). Tenendo conto di tali principi, la Corte ritiene che le vie di ricorso interne offerte dall'Italia avrebbero consentito soltanto il risarcimento del danno da loro subito. Tuttavia, il Governo non ha dimostrato che tali rimedi avrebbero consentito anche la rimozione dei rifiuti dalle strade pubbliche o la messa in sicurezza e la bonifica della discarica “Lo Uttaro” (si veda nello stesso senso, Corte EDU, *Di Sarno e altri*,

cit., §87). Alla luce di tutti questi elementi, la Corte ritiene, quindi, che il Governo non abbia adeguatamente dimostrato l'effettiva efficacia dei rimedi domestici di natura civile e amministrativa, considerando, per l'effetto, infondata l'eccezione relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne (cfr. §108-114 della sentenza annotata).

3. *L'impatto della gestione dei rifiuti e della discarica "Lo Uttaro" sull'ambiente e sulla vita privata e familiare dei ricorrenti.*

Definito il ricorso ricevibile ai sensi dell'art. 8 della CEDU, la Corte si sofferma sul merito delle doglianze, tenendo distinte, ancora una volta, le due questioni relative alla gestione dei rifiuti e della discarica "Lo Uttaro". Come si è visto nell'esame in fatto della sentenza, nel periodo dal 1994 al 2009, la crisi del sistema di gestione dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti della Campania aveva colpito diversi territori della regione, inclusi i comuni di Caserta e San Nicola, con evidenti riflessi sul godimento dei diritti dei ricorrenti ivi residenti. In termini generali, rispetto a tali circostanze, la Corte EDU ricorda anzitutto che un grave inquinamento ambientale può incidere sul benessere degli individui e impedire loro di godere del proprio diritto all'abitazione interferendo con il diritto al rispetto della vita privata e familiare (su questi aspetti, cfr. Corte EDU, [López Ostra c. Spagna](#), sentenza del 9 dicembre 1994, n. 16798/90, § 51; [Guerra e altri c. Italia](#), sentenza del 19 febbraio 1998, n. 14967/89, §60 e [Di Sarno e altri](#), cit., § 104). Tuttavia, affinché sussista tale condizione, gli effetti negativi dell'inquinamento ambientale devono raggiungere una soglia minima la cui definizione spetta alla Corte, tenendo conto *case by case* di tutte le circostanze rilevanti nel caso concreto, come l'intensità o la durata dell'interferenza oppure le ripercussioni fisiche o mentali da essa provocate. Inoltre, sottolinea la Corte, spesso è pressoché impossibile distinguere quali siano gli effetti dovuti a un grave inquinamento industriale rispetto a quelli dovuti ad altri fattori esterni come l'età, la professione o la qualità della vita della presunta vittima (cfr. Corte EDU, [Cordella e altri](#), cit., §157; [Kotov c. Russia](#), Grande Camera, sentenza dell' 11 ottobre 2022, n. 6142/18, § 101). Pertanto, nel caso di specie, per bilanciare tali fattori, la Corte reputa opportuno tenere conto prevalentemente delle conclusioni dei tribunali nazionali e di altre autorità competenti (in senso analogo, cfr. Corte EDU, [Jugheli e altri c. Georgia](#), sentenza del 13 luglio 2017, n. 38342/05, §63; [Cordella e altri](#), cit., § 160; e [Pavlov e altri](#), cit., §§ 66-71). In secondo luogo, nell'esaminare la condotta delle autorità nazionali, la Corte ribadisce che l'art. 8 della CEDU prevede precisi obblighi negativi e positivi a carico delle Parti. Pertanto, queste ultime devono astenersi da interferenze nella vita privata e familiare dei ricorrenti, al di fuori delle ipotesi legittime sancite nell'art. 8§2 della CEDU (si veda al riguardo, Corte EDU, [López Ostra c. Spagna](#), cit., §51; [Guerra e altri c. Italia](#), cit., §58; e [Cordella e altri c. Italia](#), cit., §158). Al contempo, durante lo svolgimento di eventuali attività pericolose, gli Stati hanno il dovere di adottare norme e azioni in grado di prevenire rischi prevedibili che possano impattare direttamente sul godimento del diritto alla vita privata e familiare delle persone, ad esempio mediante la regolamentazione delle concessione di licenze o l'istituzione, il funzionamento, la sicurezza e il controllo delle attività ritenute pericolose (Corte EDU, [Önerildiz c. Turchia](#), Grande Camera, sentenza del 30 novembre 2004, n. 48939/99, §90; [Di Sarno e altri c. Italia](#), cit., §106; e [Cordella e altri c. Italia](#), cit., §159). Infine, l'art. 8 della CEDU include un ulteriore dovere procedurale, che si sostanzia nel diritto del pubblico di accedere alle informazioni che gli consentono di valutare i rischi ai quali è esposto e nel dovere delle Parti di fornirle (Corte EDU, [Guerra e altri c. Italia](#), cit., § 60 e [Di Sarno e altri c. Italia](#), cit. § 107). Peraltro, secondo la Corte, il contenuto e la portata di tale

dovere deve leggersi anche alla luce di altri strumenti internazionali ratificati dagli Stati, come la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (cfr. §§120-125 della sentenza annotata; sul concetto di obblighi positivi, negativi e procedurali correlati all'art 8 della CEDU, cfr. M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 117-119; mentre sul legame tra CEDU e Convenzione di Aarhus, cfr. B. PETERS, *Unpacking the diversity of procedural environmental rights: the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, 30, pp. 18-22). Applicando tali principi al caso di specie, la Corte ritiene che, nonostante i ricorrenti non abbiano affermato di essere affetti da patologie legate all'esposizione ai rifiuti, diversi studi dimostrano il nesso di causalità tra un maggiore rischio di mortalità associato ad alcuni tumori e altre patologie e il fatto che a subirli sono le persone che hanno vissuto nelle province di Napoli e Caserta durante il periodo di crisi del sistema di gestione dei rifiuti, ossia le stesse in cui abitavano i 19 ricorrenti (cfr. §§24-25 della sentenza). Tali dati trovano ulteriori conferme nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE citata in precedenza e nei diversi atti delle stesse istituzioni italiane. Ad esempio, nell'esaminare la situazione dello smaltimento dei rifiuti in Campania, la CGUE ha ritenuto che l'accumulo di ingenti quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e nelle aree di deposito temporaneo rappresentasse un pericolo reale per la salute degli abitanti (cfr. CGUE del 16 luglio 2015, n. C-653/13, §21, già citata, ma anche Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., §§55-56). Inoltre, il rapporto del 5 febbraio 2013 della Commissione parlamentare d'inchiesta non solo ha riconosciuto i danni alla salute di tali persone, ma anche il fatto che avrebbero colpito le generazioni future, raggiungendo il loro apice tra cinquant'anni (sul punto cfr. §23 della sentenza; sul punto cfr. L. MASSAI, *EU case-law and waste management in Campania*, in I. K. PANOUSSIS e H. H. G. POST (ed. by), *Waste management in European law. The example of Naples and Campania*, The Hague, 2014, pp. 51-58). Tenendo conto di tali elementi è possibile stabilire in via presuntiva che vivere in una zona caratterizzata da un'ampia esposizione a rifiuti in violazione delle opportune norme di sicurezza applicabili ha esposto i ricorrenti a varie malattie (in senso analogo, Corte EDU, *Kotov c. Russia*, cit., §107). Al contempo, è possibile che un grave inquinamento ambientale abbia inciso sul benessere degli individui, interferendo sul godimento della loro vita privata, seppure senza mettere seriamente in pericolo la loro salute (Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, cit., § 51). In effetti, nel caso di specie i ricorrenti sono stati costretti a vivere per diversi mesi in un ambiente inquinato, in quanto i servizi di raccolta rifiuti nei comuni di Caserta e San Nicola La Strada sono stati più volte interrotti dalla fine del 2007 al maggio 2008, determinando l'accumulo di rifiuti lungo le strade pubbliche o in depositi provvisori a causa dell'indisponibilità di sufficienti impianti di trattamento e smaltimento. A causa di tale situazione, le misure di emergenza adottate dalle autorità competenti hanno provocato l'ulteriore chiusura temporanea di asili nido, scuole, università e mercati rionali. Pertanto, alla luce di tutti questi elementi, la Corte ritiene che durante tale periodo i ricorrenti hanno subito un'interferenza illegittima del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare (cfr. Corte EDU, *Hardy e Maile c. Regno Unito*, sentenza del 14 febbraio 2012, n. 31965/07, §188, e *Kotov c. Russia*, cit., §109). Inoltre, nel periodo tra l'11 febbraio 1994 e il 31 dicembre 2009, le autorità italiane sono venute meno anche al loro obbligo positivo di adottare tutte le azioni necessarie a garantire il diritto tutelato nell'art. 8 della CEDU a fronte dell'interruzione dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti (cfr. Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., §173; *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., §112). Pertanto, in riferimento a tale arco temporale, la Corte ritiene che ci sia stata una violazione

sostanziale dell'art. 8 della CEDU. Successivamente, la Corte si sofferma separatamente sul caso della discarica "Lo Uttaro", esaminando, in concreto, quale sia stata l'effettiva condotta delle autorità italiane nella conduzione delle attività connesse all'impianto. A questo proposito, come detto, i ricorrenti lamentavano la mancata adozione da parte delle autorità italiane delle misure utili a proteggere la loro salute e l'ambiente a fronte dell'inquinamento provocato dall'attività della discarica, nonché l'assenza di qualsiasi informazione in merito ai rischi che correavano vivendo nell'area circostante la discarica. Al riguardo, la Corte sottolinea come non rientri tra le sue competenze determinare cosa esattamente si sarebbe dovuto fare nel caso di specie per affrontare e ridurre l'inquinamento ambientale derivante dalla discarica in modo efficace. Tuttavia, è certamente nella sua giurisdizione valutare se il Governo abbia affrontato il problema con la dovuta diligenza, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco e utilizzando tutte le informazioni a propria disposizione (si veda Corte EDU, [Fadeyeva c. Russia](#), sentenza del 9 luglio 2005, n. 55723/00, §128 e [Cordella e altri c. Italia](#), cit., §161). A questo proposito, diversi documenti testimoniano il grave inquinamento ambientale provocato dallo smaltimento nella discarica di ingenti quantità di rifiuti, anche di tipo speciale, per oltre 20 anni e ben oltre le capacità dell'impianto in totale violazione delle disposizioni legislative e delle necessarie autorizzazioni amministrative. Tali circostanze erano confermate anche dai due rapporti già menzionati adottati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta e dalle numerose risultanze acquisite nel corso dei diversi procedimenti conclusi dinanzi ai tribunali nazionali. Ciononostante, le autorità competenti decidevano di autorizzare nuovamente la riapertura della discarica, creando le condizioni per aggravare ulteriormente l'impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica delle persone, soprattutto per ciò che concerne l'avvelenamento delle falde acquifere circostanti (cfr. §§34-40 e 76-77 della sentenza annotata). In questo scenario, nonostante i tentativi delle autorità di mettere in sicurezza l'area interessata, le ultime osservazioni pervenute alla Corte il 6 luglio 2020 confermavano che i progetti di bonifica realizzati non fossero ancora ultimati, nonostante la raccomandazione da parte dell'ARPAC di intraprendere azioni urgenti di messa in sicurezza dell'area e delle falde acquifere contaminate, procedendo con l'immediata rimozione dei rifiuti pericolosi ivi abbandonati (§§ 64-75 della sentenza). Inoltre, in diverse occasioni, tra il 2013 e il 2019, la concentrazione di alcune sostanze tossiche nelle falde acquifere adiacenti alla discarica aveva indotto le autorità giudiziarie e amministrative a vietare il loro utilizzo o la coltivazione delle aree collegate, anche mediante ordini di sequestro sui pozzi (vedere §§ 63, 72 e 73 della sentenza annotata). In virtù delle predette informazioni, la Corte ha ritenuto che la mera chiusura della discarica "Lo Uttaro" non abbia impedito che i rifiuti continuassero a danneggiare l'ambiente e a mettere in pericolo la salute umana, e che il procedimento finalizzato alla messa in sicurezza e alla bonifica di tale area fosse stato piuttosto inconcludente (cfr., *mutatis mutandis*, Corte EDU, [Cordella e altri c. Italia](#), cit., § 168). Al contrario, le autorità italiane avrebbero dovuto trovare «[a] fair balance to be struck between, on the one hand, the applicants' interest in not suffering serious environmental harm which might affect their well-being and private life and, on the other, the interest of society as a whole» (cfr. §§148-151). Pertanto, sebbene la Corte non possa concludere in che misura la vita o la salute dei ricorrenti fossero specificamente minacciate dall'inquinamento proveniente dalla discarica "Lo Uttaro", nondimeno, i documenti depositati dalle parti dimostrano il perdurare di una situazione pericolosa di inquinamento ambientale, dannosa per la salute delle persone residenti nei pressi della discarica. Conseguentemente, la Corte ritiene che vi sia stata una violazione sostanziale dell'art. 8 della CEDU. Infatti, l'Italia non ha adottato tutte le azioni volte a

prevenire l'inquinamento ambientale causato dalla discarica "Lo Uttaro", che ha interferito illegittimamente con la vita privata e familiare dei ricorrenti.

Infine, unitamente alla violazione sostanziale dell'art. 8 della CEDU, i ricorrenti lamentavano altresì l'inadempimento dei relativi obblighi procedurali di informazione, nonché l'ulteriore inosservanza degli artt. 6§1, 13, 14 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. In merito alla prima questione, i ricorrenti sostenevano che le autorità italiane non avevano informato adeguatamente il pubblico in relazione ai rischi legati alla permanenza nell'area contaminata dalla discarica. Tuttavia, la Corte rileva che la Protezione Civile Italiana aveva pubblicato diversi studi in relazione all'impatto della crisi del sistema di gestione dei rifiuti sulla salute umana, menzionando anche le province di Napoli e Caserta, dati che si sommano ai rapporti della Commissione parlamentare e alle diverse ordinanze emanate dai sindaci dei comuni di Caserta e di San Nicola La Strada. Pertanto, la Corte ritiene che le autorità italiane abbiano adempiuto al loro dovere di informazione nei confronti dei ricorrenti sui rischi connessi alla discarica (sul punto, cfr. Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, §113 e *Guerra e altri c. Italia*, cit., §60). Conseguentemente, la Corte non ritiene sussistere una violazione dell'art. 8 della CEDU con riferimento a tale profilo giuridico della disposizione (cfr. §152 della sentenza annotata). Per quanto riguarda, la presunta violazione degli artt. 6§1, 13 e 14 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione (diritti a un equo processo e a un ricorso effettivo, divieto di discriminazione e diritto alla protezione della proprietà), anche in questo caso, la Corte non accoglie le doglianze dei ricorrenti (cfr. §§153-160 della sentenza annotata). In particolare, questi ultimi ritenevano che la mancanza di rimedi effettivi per ottenere la restituzione integrale delle imposte sostenute per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (la c.d. TARI), a fronte degli inadempimenti delle autorità competenti, costituisca una violazione delle disposizioni sopracitate. Al contrario, la Corte ritiene che siffatta questione abbia natura fiscale e prevalentemente pubblica, riflettendo il rapporto tra contribuente e collettività, rispetto al quale ciascuno Stato conserva un'ampia discrezionalità (sul punto, cfr. Corte EDU, *Ferrazzini c. Italia*, Grande Camera, sentenza del 12 luglio 2001, n. 44759/98, §29 e più recentemente, *Vegotex International S.A. c. Belgio*, Grande Camera, sentenza del 3 novembre 2022, n. 49812/09, §66). Per tali motivi, la Corte rigetta le doglianze sollevate ai sensi dell'art. 6§1 e 13 della CEDU, nonché dell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo alla CEDU. Infine, la Corte EDU non ritiene sussistere una violazione dell'art. 14, in combinato disposto con gli artt. 2 e 8 della CEDU, in quanto non esistono prove circa il minore livello di protezione dei diritti della Convenzione per quanto riguarda le persone che vivono in Campania rispetto ad altre regioni.

In conclusione, nel caso *Locascia e altri c. Italia*, la Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 8 della CEDU nella sua dimensione sostanziale, ritenendo inadeguata la gestione dei rifiuti tra il 1994 e il 2009 e riconoscendo l'inquinamento ambientale provocato dalla discarica "Lo Uttaro". Nel complesso tali fatti hanno determinato un'interferenza illegittima con il diritto alla vita privata e familiare dei ricorrenti sancito dall'art. 8 della CEDU. In aggiunta, a fronte della richiesta di 50.000 euro e di 28.492,95 euro a titolo di riparazione, rispettivamente per coprire i danni morali e i costi e le spese processuali, la Corte ha ritenuto che il riconoscimento della violazione di cui all'art. 8 della CEDU costituisca di per sé un'equa soddisfazione per il danno morale subito dai ricorrenti. Invece, con riferimento ai costi e alle spese processuali, la Corte ha riconosciuto la somma di 5.000 euro ai sensi dell'art. 44§2 della Convenzione.

4. Osservazioni conclusive.

Il caso *Locascia e altri c. Italia* si inserisce nel filone giurisprudenziale avviato dalla Corte EDU a partire dal caso *López Ostra c. Spagna*, in cui, per la prima volta, la Corte ha ritenuto possibile che una forma grave di inquinamento ambientale possa incidere sul benessere di un individuo e determinare un'interferenza illegittima rispetto al diritto alla vita privata e familiare tutelato dall'art. 8 della CEDU (cfr. W. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights. A commentary*, Oxford, 2015, pp. 387-388). Vista l'assenza nella Convenzione di un esplicito riferimento al diritto ad un ambiente sano e soddisfacente, tale ragionamento consente alla Corte di colmare questa lacuna giuridica, valorizzando quelle ipotesi in cui sia presente un nesso causale tra un grave inquinamento ambientale riferibile alla condotta delle autorità di uno Stato parte e il suo impatto diretto sulla salute delle persone sottoposte alla giurisdizione di tale Paese. In questo senso, tuttavia, il caso di specie non sembra aggiungere elementi innovativi rispetto a quanto già emerso nel caso *Di Sarno e altri c. Italia* del 2012. In tale occasione, la Corte aveva già accertato la violazione dell'art. 8 della CEDU a causa della protratta incapacità delle autorità italiane di garantire il corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti (cfr. *Di Sarno e altri*, cit., §§111-112; sul caso, cfr. V. CARDINALE, *Il caso Di Sarno et a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, n.1, 2013). Nondimeno, il caso concreto permette di rilevare nuovamente alcuni importanti parametri di cui tenere conto in relazione all'accertamento di un'eventuale violazione dell'art. 8 della CEDU e per inquadrare la *due diligence* degli Stati in relazione a tale disposizione: 1) la possibilità di riconoscere la qualità di vittima utilizzando un criterio di prossimità materiale tra la stessa e la causa dell'inquinamento ambientale dannoso; 2) l'accertamento di un nesso causale tra l'attività dannosa per l'ambiente e il loro impatto diretto sulla salute della presunta vittima; 3) l'identificazione di una soglia minima, la quale deve essere identificata tenendo conto delle specifiche circostanze del caso concreto, come la durata o la gravità dell'interferenza subita, il cui superamento configura un chiaro danno patito dalla presunta vittima; 4) la possibilità di utilizzare i dati contenuti in rapporti scientifici o altre fonti rilevanti per soddisfare i parametri precedenti. Ovviamente, tali standard assumono rilievo anche per valutare la condotta delle autorità di una Parte della Convenzione che potrebbero aver contribuito con la propria condotta commissiva o omissiva a determinare l'inquinamento ambientale o l'attività ecologicamente insostenibile in violazione dell'art. 8 della CEDU (su questi aspetti, cfr. anche M. ODONI, *Il caso Ilva davanti alla Corte europea dei diritti umani: tutela par ricochet dell'ambiente o tutela par double ricochet della salute pubblica?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 1, 2021, pp. 175-179). In questi termini, i criteri appena descritti potrebbero tornare utili con riferimento a qualificazioni giuridiche inedite. Si pensi, ad esempio, al tema delle eccessive emissioni di gas serra nell'atmosfera da parte degli Stati e il loro impatto diretto sul godimento dei diritti tutelati dalla Convenzione. Se si considera il caso italiano, ad esempio, tale Paese rappresenta un *hotspot climatico* in quanto particolarmente esposto alla frequenza e alla gravità di eventi estremi dovuti all'impatto del cambiamento climatico, fenomeni che, secondo i numerosi dati scientifici, sono destinati ad aumentare in presenza di scenari emissivi disallineati rispetto all'obiettivo mitigativo sancito nell'art. 2 dell'*Accordo di Parigi*. In particolare, quest'ultima disposizione, letta alla luce dell'art 4§1 del trattato, prevede di contenere le emissioni di gas serra «ben al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali» proseguendo gli sforzi per limitarle a 1.5°C, così «da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo». Inoltre, secondo alcuni studi, per allinearsi equamente a tale obiettivo e nel rispetto della propria

responsabilità comune ma differenziata, l'Italia dovrebbe prevedere nel suo Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) una riduzione delle emissioni di almeno il 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (G. GANTI, A. GEIGES, M. GIDDEN, I. MENKE, C. SCHLEUSSNER, R. STUART-SMITH, R. WILSON, *Climate Analytics, Italy's climate targets and policies in relation to the Paris Agreement and global equity considerations*, marzo 2021, p. 5; R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *Questions of International Law, Zoom-in*, 77, 2021, pp. 45-46). Conseguentemente, utilizzando i criteri enunciati nel caso *Locascia*, l'adozione di politiche o misure legislative contrarie a tale soglia mitigativa da parte delle autorità italiane contribuirebbe a determinare un danno prevedibili e diretto sulle persone presenti nel territorio italiano, interferendo con la loro salute e sul rispetto della loro vita privata e familiare in violazione dell'art. 8 della CEDU (sulla relazione tra la giurisprudenza della Corte EDU relativa all'art. 8 della CEDU e cambiamento climatico, cfr. M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela*, cit., pp. 119-121).

FILIPPO GARELLI