



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Nuova serie

6

CEDU E "TERRA DEI FUOCHI"

A PROPOSITO DELLA SENTENZA
CANNAVACCIUOLO E ALTRI C. ITALIA

A CURA DI
FRANCESCO DE SANTIS DI NICOLA

CEDU E "TERRA DEI FUOCHI"

ES

ISBN 979-12-235-0375-1



9 791223 503751

euro 12,00

Editoriale Scientifica

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Nuova serie

6



CEDU E “TERRA DEI FUOCHI”

A proposito della sentenza

Cannavacciuolo e altri c. Italia

a cura di

Francesco De Santis di Nicola

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento
di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0375-1

INDICE

<i>Presentazione</i>	VII
CARLA MASI DORIA	
<i>Introduzione. Dentro una sentenza storica e gli ingranaggi del sistema di tutela CEDU</i>	1
FRANCESCO DE SANTIS DI NICOLA	
<i>La prospettiva della difesa dei ricorrenti</i>	17
ANTONELLA MASCIA	
<i>Prime considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni</i>	25
ALESSANDRO STIANO	
<i>Esaurimento delle vie di ricorso interne e limiti della tutela giurisdizionale amministrativa</i>	33
GIULIANO TAGLIANETTI	
<i>Il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE della Corte di giustizia nei giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	41
ANDREA CIRCOLO	
<i>Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale</i>	57
DONATO GRECO	
<i>La frammentazione delle competenze negli interventi nella "Terra dei fuochi"</i>	75
GIULIANA DI FIORE	

- Le implicazioni penalistiche: Strasburgo solleva il velo sulle incongruenze della legislazione italiana (prima del 2015)* 89
ANDREA ALBERICO
- Il diritto alla vita nella "Terra dei fuochi", le misure generali richieste all'Italia e i profili critici nella prospettiva costituzionale* 99
SARA LIETO - MICHELA TROISI

*Carla Masi Doria**

PRESENTAZIONE

Sono stata particolarmente lieta di portare il saluto – mio personale e del Dipartimento di Giurisprudenza, che ho l'onore di rappresentare – ai partecipanti ad un'importante iniziativa: un seminario, proposto e organizzato dal collega Francesco De Santis, che si è tenuto il 27 febbraio 2025 presso la sede del Dipartimento, nel quale si è discusso della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo («Corte EDU» o anche solo «Corte») pubblicata il 30 gennaio 2025, a proposito della cd. «Terra dei Fuochi».

Questa sentenza della Corte EDU, resa sui ricorsi *Cannavacciuolo e altri c. Italia* e altri due, può dirsi storica, perché ha condannato l'Italia per la gestione inadeguata della cd. «Terra dei Fuochi», un caso che ci riguarda molto da vicino. Si tratta, come è noto, della vasta area tra le province di Napoli e Caserta, tristemente nota per essere da decenni teatro di uno smaltimento illegale di rifiuti tossici, con frequenti roghi di materiali pericolosi, azioni spesso orchestrate dalla criminalità organizzata anche con la connivenza di importanti Multinazionali, che hanno comportato gravi rischi per la salute degli abitanti e per l'ambiente circostante.

Studi epidemiologici e indagini scientifiche hanno evidenziato un aumento dell'incidenza di tumori, malattie respiratorie e patologie neonatali nelle aree più colpite, attribuibile alla contaminazione del suolo, dell'aria e delle falde acquifere. Nonostante denunce e inchieste, le istituzioni italiane sono state spesso tacciate di inerzia e inefficacia nel contrastare il fenomeno e proteggere i cittadini, prevenendo i danni ambientali e sanitari.

Per la Corte, lo Stato italiano avrebbe violato l'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo («CEDU»), che tutela il diritto alla vita, in quanto le autorità italiane, pur essendo a conoscenza della situazione, non avrebbero adottato misure efficaci e tempestive per proteggere la popolazione da un rischio «sufficientemente grave, reale e accertabile», qualificato come «imminente».

* Professore ordinario di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo, Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Il ragionamento giuridico della Corte relativo al nesso di causalità rappresenta uno degli snodi centrali della sentenza. Il Governo italiano aveva sostenuto che, in assenza di prove dirette del nesso causale individuale tra l'esposizione alle sostanze tossiche e le patologie sviluppate dai ricorrenti la questione dovesse essere trattata nell'ambito dell'articolo 8 CEDU (che tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare), e non ai sensi dell'articolo 2 CEDU, che – come detto – riguarda invece il diritto alla vita. Di conseguenza, secondo il Governo, i ricorrenti non avrebbero potuto essere considerati “vittime” ai sensi dell'articolo 2 CEDU.

La Corte ha rigettato questa impostazione, affrontando la questione nel merito e sottolineando che il caso in esame si distingue da altri precedenti per alcune caratteristiche peculiari: la presenza di molteplici fonti di inquinamento, l'estensione geografica dell'area interessata, la varietà delle modalità di esposizione e la natura illecita delle attività alla base del fenomeno.

Il passaggio decisivo del ragionamento della Corte consiste nel non richiedere la prova del nesso causale individuale. La Corte ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'attivazione degli obblighi positivi previsti dall'articolo 2 CEDU, la consapevolezza da parte delle autorità italiane dell'esistenza di un pericolo concreto per la vita umana. Tale consapevolezza era già presente almeno dai primi anni '90, ed era ulteriormente corroborata da studi epidemiologici che indicavano un aumento significativo di patologie riconducibili all'inquinamento ambientale. La Corte ha, quindi, affermato in modo esplicito che non era necessario dimostrare un nesso causale individuale tra l'esposizione e le singole malattie. Il punto nevralgico del ragionamento si sorregge interamente sul principio di precauzione: secondo i Giudici, l'incertezza scientifica sui nessi causali specifici non può esonerare lo Stato dal proprio dovere di identificare, valutare e affrontare i rischi. Diversamente, si finirebbe per legittimare l'inazione delle autorità pubbliche e consentire allo Stato di sottrarsi alle proprie responsabilità proprio in virtù della sua inerzia.

La sentenza impone ora allo Stato italiano un termine di due anni per intervenire in quattro direzioni: a) bonificare le aree contaminate, accelerando i processi di risanamento ambientale; b) prevenire nuovi sversamenti e incendi tossici, rafforzando i controlli sul territorio; c) monitorare gli effetti sanitari sulla popolazione e garantire assistenza a chi è stato colpito; d) assicurare trasparenza e corretta informazione ai cittadini, affinché possano conoscere i rischi e le azioni intraprese.

In risposta alla sentenza, il ministro dell'Ambiente, Gilberto Pichetto Fratin, aveva dichiarato che il governo si sarebbe impegnato a rafforzare gli interventi di bonifica e controllo, sottolineando la necessità di una cooperazione

tra Stato, Regioni e Comuni. Tale impegno ha provocato l'istituzione di un Commissario unico per la bonifica, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'inquinamento ambientale, al fine di garantire un adeguato e programmatico intervento in seguito della recente sentenza CEDU. La Presidente del Consiglio ha, quindi, annunciato che è affidato al generale Giuseppe Vadalà, il compito di coordinare la bonifica del territorio, conferendogli poteri straordinari legati alle attività specificatamente indicate dalla sentenza della Corte EDU. Il Commissario è tenuto, inoltre, entro 60 giorni, a trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dell'arte e sulle azioni che intende intraprendere per giungere all'obiettivo di bonifica e ripristino ambientale.

La sentenza della Corte EDU nel caso *Cannavacciolo e altri c. Italia* rappresenta, senza dubbio, un precedente importante per altre situazioni di degrado ambientale in Italia e in Europa. Potrebbe aprire la strada a nuovi ricorsi da parte dei cittadini colpiti, per chiedere il risarcimento per i danni subiti. Richiamando inoltre l'Italia alle proprie responsabilità nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e nella salvaguardia dell'ambiente, rappresenta un punto di svolta nella tutela di tali diritti.

Alla luce di quanto precede, una discussione sulla sentenza *Cannavacciolo e altri c. Italia* e le innumerevoli questioni che apre – sul diritto alla salute, sulla tutela dell'ambiente e sulla responsabilità degli Stati –, mi è sembrata da subito quanto mai importante e opportuna nel nostro Dipartimento. E sono, quindi, ancor più lieta che le relazioni che hanno animato il seminario di studio del 27 febbraio 2025 siano state raccolte, sempre a cura del collega Francesco De Santis, in questo volume. Resterà, così, più duratura traccia del nostro contributo ad un dibattito fondamentale e attualissimo.

*Francesco De Santis di Nicola**

INTRODUZIONE.
DENTRO UNA SENTENZA STORICA
E GLI INGRANAGGI DEL SISTEMA DI TUTELA CEDU

SOMMARIO: 1. Ragioni di un approfondimento collettivo e pubblico della sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*. – 2. Principali questioni in punto di ammissibilità. – 3. “Terra dei fuochi”: gli obblighi positivi dello Stato e le principali inadempienze secondo la Corte di Strasburgo. – 4. Misure generali e individuali (tra giustizia del caso concreto e soluzione del problema sistemico all’origine della sentenza-pilota).

1. *Ragioni di un approfondimento collettivo e pubblico della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*

Ero a conoscenza della pendenza davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (e dell’avvenuta comunicazione al Governo italiano, invero diversi anni orsono) di alcuni ricorsi scaturenti dal dramma della “Terra dei fuochi”¹. Anche per questo motivo, appena avuta notizia della pubblicazione della sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (d’ora innanzi anche solo «*Cannavacciuolo*»), ho sentito l’urgenza di leggerla. E mentre procedevo nella lettura, cresceva in me la convinzione che essa costituisse, al contempo, un documento di rilievo storico² e un chiarissimo esempio del concreto fun-

* Professore associato di Diritto processuale civile, Università degli Studi di Napoli Federico II. Firma le proprie pubblicazioni con l’aggiunta del patronimico («di Nicola»).

¹ Cfr., in particolare, i ric. n. 39742/14, 51567/14, 74208/14 e 21215/15, *Annamaria DI CAPRIO et autres contre l’Italie et 3 autres requêtes*, comunicati al Governo italiano in data 5 febbraio 2019. Avevo presentato brevemente il rapporto di comunicazione (disponibile nella banca dati online HUDOC) relativo a questi ricorsi (poi esitati nella sentenza del 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*) nell’ambito di una conferenza tenutasi a Nola il 17 aprile 2019 (*Siti orfani di tutela? La questione della “Terra dei fuochi”*), organizzata dalla Scuola Bruniana, dal Consiglio dell’ordine degli avvocati di Nola e dall’Unione dei giovani penalisti (UGP) di Nola.

² In tal senso vedi già L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l’Italia per violazione del diritto alla vita nel caso Terra dei fuochi*, in

zionamento del sistema di tutela configurato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (o «CEDU»).

Un documento di rilievo storico: con questa sentenza, la Corte di Strasburgo ricostruisce in maniera certosina una vicenda di gravissimo inquinamento di un'ampia zona della Campania, che si protrae almeno da 30 anni e che – tra ritardi ed omissioni delle istituzioni – mette a repentaglio la salute di circa tre milioni di persone. Lo fa sulla base di informazioni e documenti che i ricorrenti e l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Governo italiano, nonché numerosi terzi intervenuti in qualità di *amici curiae* hanno prodotto nel processo in sede internazionale.

Informazioni e documenti che includono atti di diversi Ministeri e della Regione Campania, relazioni conclusive dell'attività ispettiva di varie Commissioni parlamentari d'inchiesta, risultati dell'attività di numerosi enti pubblici specializzati (quali, ad esempio, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise e l'Agenzia regionale protezione ambientale della Campania) nonché del lavoro del Viceprefetto incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania³. Ed ancora, risultanze di alcuni processi penali e pubblicazioni di ricercatori di chiara fama.

Si tratta, certo, di un quadro (aggiornato al 2021, quindi già) un po' datato e, probabilmente, non del tutto esaustivo dell'intero fenomeno della “Terra dei fuochi”, in particolare per quanto concerne il ruolo svolto dal crimine organizzato, insieme ad importanti attori dell'economia legale, che ha finito per inquinare (oltre che il nostro territorio) la stessa azione dell'Amministrazione. Resta il fatto che questa sentenza fissa – all'esito di un processo svoltosi nel contraddittorio tra le parti e davanti ad un giudice imparziale – alcuni punti essenziali, sul piano meramente fattuale così come sul versante della produzione normativa e dell'*agere* delle nostre istituzioni.

Al contempo, si diceva, la sentenza *Cannavacciuolo* costituisce un chiarissimo esempio del concreto funzionamento del sistema di tutela configurato dalla CEDU. Un sistema creato sulle ceneri dell'Europa bruciata dal nazionalismo e dalla Seconda guerra mondiale, assai progredito e rafforzato nel

rivista.eurojus.it, 10 marzo 2025.

³ Per prime informazioni su tale specifica figura: <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/napoli/contrasto-fenomeno-dei-roghi>; F. ROMANO, *L'attività dell'incaricato anti-roghi in Campania*, in *Ecoscienza*, 2020, n. 4, p. 18 ss. Si veda, altresì, il contributo di Giuliana Di Fiore, in questo volume.

corso dei decenni ma anche attraversato da tensioni e contraddizioni: tra giustizia del caso concreto e giustizia nomofilattico-costituzionale⁴, tra innalzamento interpretativo dei livelli di tutela e timore di tornare ad essere «vittima del suo successo», ad esempio.

Sotto questo profilo, si offre, anche a chi è avvezzo a leggere le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo («Corte EDU»), un'importante occasione per osservare (e verificare il funzionamento de) i numerosi ingranaggi di un complesso orologio, in cui un episodio di vita (quando non un problema sistemico/strutturale) verificatosi a livello nazionale si trasforma in una causa davanti ad un giudice internazionale (di regola su iniziativa di un individuo o di un gruppo di individui) che, al ricorrere di determinate condizioni, la esamina nel merito sotto la lente dei diritti sanciti dalla CEDU, come interpretati (e, in sostanza, plasmati) da quello stesso giudice in quasi settant'anni di attività. Il risultato è l'accertamento dell'esistenza (o meno) di una violazione della CEDU, «se del caso» la condanna dello Stato a pagare alla vittima un «equo indennizzo» nonché a porre in essere una serie di misure volte a far cessare la violazione, a ripararne le conseguenze e a impedire che essa si ripeta in futuro.

Per questi motivi, mi è sembrato che la sentenza *Cannavacciuolo* meritasse un approfondimento collettivo e pubblico. Sono grato al Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza, Professoressa Carla Masi Doria, per aver condiviso, con entusiasmo, l'idea di ospitare questo approfondimento presso la nostra casa comune nonché ai molti amici e colleghi che hanno accettato il mio invito, continuando così a far vivere una (seppur piccolissima e, se si vuole, modesta) particella di quell'*universitas studiorum* fondata 800 anni orsono dallo *stupor mundi*, Federico II di Svevia.

⁴ Per questa seconda prospettiva cfr., per tutti, L. WILDHABER, *A constitutional future for the European Court of Human Rights?*, in *Human rights law journal*, 2002, p. 161 ss.; S. GREER, *The European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2006, p. 165 ss. Per qualche conseguenza pratica di tale approccio si consideri, ad esempio, la scelta, che la Corte ha compiuto a partire dal 2021, di concentrare i proprio sforzi (e trattare con priorità) i cosiddetti «impact cases», identificati come segue: «the conclusion of the case might lead to a change or clarification of international or domestic legislation or practice; the case touches upon moral or social issues; the case deals with an emerging or otherwise significant human rights issue. If any of these criteria are met, the Court may take into account whether the case has had significant media coverage domestically and/or is politically sensitive». Una conseguenza estrema la si ritrova nella decisione di radiazione della Grande Camera, 12 ottobre 2017, ric. n. 46852/13 e altri, *Burmych e altri c. Ucraina*.

Venendo, quindi, a delineare l'articolazione dei nostri lavori, si è lasciato ad Antonella Mascia, che ha rappresentato – insieme ad altri avvocati – molte persone fisiche ed associazioni davanti alla Corte nel caso *de quo*, il compito di presentarci: da una parte, ciò che l'ha spinto ad avvicinarsi a questo contenzioso; dall'altra, la prospettiva dei ricorrenti e le doglianze che hanno rivolto alla Corte, unitamente ai principali esiti di questo processo.

Seguirà un'analisi più particolareggiata della sentenza, che andremo a scomporre nei vari profili di maggiore interesse.

2. *Principali questioni in punto di ammissibilità*

Iniziando dall'esame della Corte concernente l'ammissibilità dei ricorsi, in primo luogo, vi è il tema della qualità di vittima ai sensi dell'art. 34 CEDU. Tralasciamo, per il momento⁵, la questione della sussistenza di (e, prima ancora, della necessità di allegare e provare) un nesso di causalità tra le violazioni della Convenzione denunciate dai ricorrenti/persone fisiche e il pregiudizio asseritamente subito o, più esattamente, tra l'inquinamento ambientale e le loro condizioni di vita e di salute⁶; la Corte, infatti, ha riunito l'esame di tale profilo a quello del merito, in quanto strettamente connessi⁷.

Qui è opportuno soffermarsi, per un verso, sulla circostanza che la Corte abbia riconosciuto lo *status* di «vittima», ai sensi dell'art. 34 CEDU, ai soli residenti nei Comuni indicati dalle direttive interministeriali del 23 dicembre 2013, del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015⁸, le quali – adottate sulla base del decreto-legge n. 10 dicembre 2013, n. 136⁹ – delimitano ciò che le istituzioni italiane considerano come «territorio della Terra dei fuochi»¹⁰.

⁵ Sul punto si rinvia sin d'ora al contributo di Donato Greco, in questo volume.

⁶ Vedasi l'eccezione del Governo, riferita ai parr. 223-226 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁷ Cfr. par. 245 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁸ Vedasi l'allegato II della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁹ Recante «*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*», tale atto normativo veniva adottato – tra l'altro – ritenuta «la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per una più incisiva repressione delle condotte di illecita combustione dei rifiuti, per la mappatura dei terreni della regione Campania destinati all'agricoltura e per una efficace organizzazione e coordinamento degli interventi di bonifica in quelle aree, nell'interesse della salute dei cittadini, dell'ambiente, delle risorse e della produzione agroalimentare, nonché garantire la continuità degli interventi di bonifica già avviati».

¹⁰ Cfr. parr. 7 e 73 della sentenza *Cannavacciuolo*, ove si fa riferimento alla relazione del 10 gennaio 2018 della XII Commissione permanente (igiene e sanità) del Senato.

A tale proposito, la Corte ricorda che l'elenco dei Comuni risultante da queste tre direttive interministeriali era stato stilato *illo tempore* sulla base di indizi e presunzioni, sicché non si poteva escludere che territori siti in altri Comuni fossero ugualmente colpiti dal fenomeno; essa richiama, altresì – sulla scia di un *amicus curiae* – la naturale diffusività dell'inquinamento e il fatto che il territorio di alcuni Comuni non rientranti nel suddetto elenco sia, comunque, circondato da quelli inclusi al suo interno o da altri siti notoriamente inquinati¹¹. Tuttavia, ciò non è sufficiente per discostarsi dalla suddetta classificazione interministeriale: la Corte presta ossequio alle valutazioni svolte dalle autorità nazionali e ammette di non avere prove sufficienti per concludere che i residenti in altri Comuni limitrofi siano colpiti dallo stesso fenomeno in esame (vale a dire: sistematico sversamento, interrimento o combustione di rifiuti, con conseguente rischio per la salute)¹². Si tratta di un approccio prudente già seguito in un noto caso italiano di inquinamento ambientale¹³, che può, forse, contribuire a rendere più “digeribili” conclusioni – lo vedremo – niente affatto tenere nei confronti delle autorità italiane.

Per altro, verso, è senz'altro degna di nota la negazione della qualità di vittima *ex art. 34 CEDU* a varie associazioni ambientaliste, attive già in sede nazionale nella denuncia del fenomeno della “Terra dei fuochi” e delle sue conseguenze sulla salute¹⁴. La sentenza *Cannavaccinolo* non ha, quindi, ritenuto di poter seguire (o sviluppare) l'orientamento della pronuncia di Grande Camera dello scorso anno, su uno dei ricorsi scaturenti dalla cosiddetta “climate change litigation”¹⁵. Su questo punto, che è ampiamente discusso anche nelle opinioni concorrenti e dissenzienti allegate alla sentenza *Cannavaccinolo*, si soffermerà Alessandro Stiano.

In secondo luogo, non mancano spunti interessanti per quanto concerne l'onere del previo esaurimento delle vie di ricorso interne. In proposito, nell'esame che la Corte riserva all'eccezione di irricevibilità (vanamente) formulata dal Governo italiano, salta agli occhi un'affermazione: visto che i ricorrenti si lamentano di una situazione continuativa di inquinamento nonché dell'assenza di misure per prevenirla e mitigarne le conseguenze, «tutti quei rimedi il cui scopo è accordare una riparazione pecuniaria, quali ad esempio

¹¹ I cosiddetti «siti di interesse nazionale» (SIN).

¹² Cfr. par. 248 della sentenza *Cannavaccinolo*.

¹³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 gennaio 2019, ric. n. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*, spec. parr. 103, 108-109.

¹⁴ Cfr. parr. 215-222 della sentenza *Cannavaccinolo*.

¹⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*.

l'azione per risarcimento danni ai sensi [dell'art. 2043] del codice civile italiano, non possono essere considerati adeguati rispetto alla doglianza dei ricorrenti»; pertanto, essi non costituiscono rimedi effettivi, il cui esperimento condiziona la ricevibilità della doglianza a Strasburgo ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 35, paragrafo 1, CEDU¹⁶.

Si registra – in questo passaggio della sentenza *Cannavacciuolo*¹⁷ – una chiara consonanza con gli approdi della dottrina processualcivile italiana circa il “classico”¹⁸ significato del principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che essa deve «dare per quanto praticamente possibile a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire»¹⁹. Nella specie, la tutela *solo per l'equivalente* cristallizzerebbe, cioè, uno scarto tra il diritto fondamentale leso e la sua riparazione *solo pecuniaria*, mentre è ancora possibile perseguirne la tutela specifica²⁰. Il che ovviamente

¹⁶ Cfr. par. 273 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹⁷ Sostanzialmente nel medesimo senso cfr. già Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 ottobre 2023, ric. n. 35648/10, *Locascia e altri c. Italia* (che trae origine dall'inquinamento ambientale scaturente dalla discarica di Lo Uttaro, in provincia di Caserta), spec. par. 107: « With regard to compensatory remedies, the Court notes that, on the one hand, they could theoretically have resulted in compensation for the people concerned but not in removal of the waste from public roads or remediation of the “Lo Uttaro” landfill site. Therefore, they could have provided *only partial redress for the environmental damage complained of by the applicants*. On the other hand, even assuming that compensation constituted an adequate remedy for the alleged violations of the Convention, the Government have not shown that the applicants would have had any chance of success by pursuing that remedy» (enfasi aggiunta).

¹⁸ Così qualificato da Renato Oriani e posto al centro di una *lectio magistralis* tenuta presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa nel 2007, poi confluita in ID, Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, Napoli, 2008.

¹⁹ Per riprendere le celebri parole di G. CHIOVENDA, *Istituzioni di Diritto processuale civile*, I, Napoli 1935 (rist. 1965), p. 39 s. In questa accezione, il principio di effettività della tutela giurisdizionale si sottrae alle pensose riflessioni critiche recentemente svolte da G. VERDE, «Tutto quello e proprio quello» (riflettendo su un libro di Nicolò Trocker), in *Riv. dir. proc.*, 2022, spec. p. 397 ss. (ed ora in *Sul potere giudiziale e sull'inganno dei concetti. Soliloqui del crepuscolo 2021-2023*, Torino, 2023, p. 61 ss.) che riguardano piuttosto il tema della misura del riconoscimento dei diritti fondamentali e, quindi, si iscrive nel solco della riflessione dell'illustre Autore sui rapporti tra giudice e legge (quest'ultima quale strumento di garanzia nello Stato liberale) che emerge già negli scritti raccolti in *Il difficile rapporto tra giudice e legge*, Napoli, 2012 e *Giustizia, politica, democrazia*, Soveria Mannelli, 2021, *passim*.

²⁰ In sintesi: la cessazione dell'inquinamento (derivante da sversamento, interrimento e combustione di rifiuti) unitamente alla bonifica dei territori sono misure idonee ad eliminare i rischi per la salute di chi risiede nella “Terra dei fuochi” e, quindi, ad assicurare il pieno godimento del diritto alla vita, ex art. 2 CEDU. Ad ogni buon conto, per approfondimenti sulla nozione di «tutela specifica», in relazione al principio di effettività della tutela

non significa trascurare che al ricorrente, vittima della violazione del diritto alla salute per l'effetto dell'esposizione all'inquinamento della "Terra dei fuochi", sarebbe bene accordare *anche* una riparazione pecuniaria per il pregiudizio già subito²¹.

Il Governo italiano fondava la sua eccezione di irricevibilità anche su due ulteriori rimedi non esperiti dai ricorrenti. Si tratta: *a*) della richiesta di intervento statale ai sensi dell'art. 309 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), con la conseguente possibilità di ricorso avverso il silenzio-inadempimento, contemplato dall'art. 310 dello stesso codice dell'ambiente; *b*) dell'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, ai sensi del d. lgs. 20 dicembre 2009, n. 198. A tali rimedi (ed alle ragioni della loro ineffettività, ai sensi degli artt. 13 e 35 CEDU, nel caso di specie) sarà dedicato il contributo di Giuliano Taglianetti.

In terzo luogo, ma non per importanza, vi è il tema del *ne bis in idem* ai sensi dell'art. 35, paragrafo 2, lettera b) CEDU, che – secondo il Governo italiano – sarebbe scaturito dal fatto che la Corte di giustizia dell'Unione europea si era a più riprese pronunciata sulla "questione rifiuti" (in Italia e, in particolare, in Campania) nell'ambito di diverse procedure di infrazione intraprese dalla Commissione europea. La sentenza *Cannavacciuolo* rigetta tale tesi, evidenziando le diverse caratteristiche e finalità del procedimento innanzi alla Corte di Lussemburgo (nell'ambito della procedura di infrazione) rispetto al procedimento su ricorso individuale *ex art.* 34 CEDU. In particolare, la Corte sottolinea come uno dei suoi compiti, in tale ambito, sia quello di «render justice in individual cases» e accordare, «if necessary» un'equo indennizzo, mentre la Corte di giustizia, giudicando *ex art.* 258 TFUE, non risolve «individual cases» e non accorda indennizzi agli individui²². Ciò non vuol dire che l'attività svolta dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia nell'ambito delle suddette procedure di infrazione sia priva di rilievo

giurisdizionale, vedi I. PAGNI, *Tutela specifica e tutela per l'equivalente. Situazioni soggettive e rimedi nelle dinamiche dell'impresa, del mercato, del rapporto di lavoro e dell'attività amministrativa*, Milano, 2004, spec. p. 10 ss.; A. PROTO PISANI, *Brevi note in tema di tutela specifica e tutela risarcitoria*, in ID., *Le tutele giurisdizionali dei diritti. Studi*, Napoli, 2003 p. 157 ss.

²¹ Nell'ambito dell'ordinamento euro-unitario si è, da tempo, riconosciuto che la pienezza della tutela risarcitoria costituisca una componente essenziale dell'effettività della tutela giurisdizionale (cfr. N. TROCKER, *Il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nell'opera creatrice della Corte di giustizia della comunità europea*, in M. TARUFFO, V. VARANO, *Diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Torino, 2002, p. 269 ss.). Sul punto si tornerà brevemente *infra* nel testo, par. 4.

²² Cfr., in particolare, parr. 199 e 201 della sentenza *Cannavacciuolo*.

ai fini della sentenza *Cannavacciuolo*²³, risultando al contrario assai utile quanto meno sotto un profilo “istruttorio”.

Per altro verso – ma saremmo già al merito dei ricorsi – il principio di precauzione, affermato dall’art. 191 TFUE, costituisce un tassello importante nella configurazione degli obblighi positivi *ex art. 2 CEDU* che, secondo la sentenza *Cannavacciuolo*, gravavano in capo alle istituzioni italiane davanti al fenomeno della Terra dei fuochi²⁴.

In sintesi, direi che la sentenza è un buon esempio della complementarità (ma anche delle diverse logiche) tra le due Corti europee (di Lussemburgo e di Strasburgo) e i due diversi ordinamenti. Ma sul punto rinvio senz’altro al contributo di Andrea Circolo.

3. “Terra dei fuochi”: gli obblighi positivi dello Stato e le principali inadempienze secondo la Corte di Strasburgo

Per quanto concerne l’esame del merito delle diverse doglianze dei ricorrenti, la sentenza *Cannavacciuolo* sceglie, innanzi tutto, di analizzarle essenzialmente sotto il profilo del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU* e, più precisamente, degli obblighi positivi scaturenti, in capo alle autorità dell’Alta Parte contraente, da tale disposizione. Non pare trattarsi di una scelta scontata in quanto, in numerosi precedenti citati anche nella sentenza *Cannavacciuolo*, il problema del danno ambientale era stato, invece, affrontato nel cono di osservazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU*, anche laddove era stato allegato dai ricorrenti un concreto rischio per la loro salute²⁵.

Si pone, quindi, il problema di stabilire se le autorità italiane erano a conoscenza o avrebbero dovuto essere a conoscenza dell’esistenza di un rischio concreto ed imminente per la salute dei ricorrenti, peraltro scaturente (non da una determinata attività pericolosa condotta in violazione della legislazione vigente, ma) da smaltimento di ogni sorta di rifiuti, protrattosi per anni e su un ampio territorio, da parte di diversi attori privati, il tutto «beyond the bounds of any form of legality or legal regulation»²⁶.

²³ La quale dà diffusamente conto di tale attività ai parr. 22-56, nonché 167-172.

²⁴ Ma sul punto vedi *amplius* i contributi di Donato Greco e Giuliana Di Fiore.

²⁵ Cfr., tra le più recenti, le già citate sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo nei casi *Locascia e altri c. Italia* e *Cordella e altri c. Italia*.

²⁶ Così al par. 384 della sentenza *Cannavacciuolo*.

Su questi aspetti – soprattutto: sulla scelta qualificatoria sopra accennata e l'esistenza di obblighi di *due diligence* in capo alle autorità nazionali – si soffermerà Donato Greco.

Le conclusioni cui perviene la Corte sono già note e su di esse dovremmo tornare ancora. Le autorità italiane avrebbero dovuto progettare ed implementare tempestivamente: *a)* misure volte ad identificare le aree inquinate e i livelli di inquinamento²⁷; *b)* misure volte a gestire e, dunque, ridurre il rischio per la salute, procedendo speditamente alla bonifica del territorio²⁸; *c)* misure volte ad indagare gli effetti sulla salute dell'inquinamento in questione²⁹; *d)* misure volte a prevenire e reprimere gli sversamenti/interramenti/roghi inquinanti³⁰. Ed ancora (*e*), occorre provvedere ad una corretta gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani, visto che le inefficienze su tale versante hanno contribuito al fenomeno della “Terra dei fuochi”³¹, nonché (*f*) assicurare una corretta informazione alla popolazione circa i rischi per la salute³².

Per ciascun tipo di misura, la sentenza *Cannavacciuolo* evidenzia numerosi profili problematici e, dunque, delle inadempienze rispetto agli obblighi di protezione e *due diligence* scaturenti dall'art. 2 CEDU.

Molto chiara è la censura relativa all'assenza di una repressione penale sufficientemente dissuasiva rispetto alle condotte in questione, causative di gravi rischi per la salute. Obblighi di dispiegamento dell'apparato repressivo dello Stato che, sia detto *per incidens*, più difficilmente sarebbero entrati in gioco facendosi applicazione dell'art. 8 CEDU.

Il dubbio che potrebbe sorgere è se le statuizioni della Corte sul punto derivino da talune lacune nella difesa erariale (nell'offrire un quadro sintetico ed esaustivo dei vari procedimenti penali relativi ai reati ambientali perpetrati nella “Terra dei fuochi”)³³ o se (come pare emergere già dall'attività di varie commissioni parlamentari di inchiesta, richiamata dalla sentenza *Can-*

²⁷ Sentenza *Cannavacciuolo*, parr. 398-411.

²⁸ Ivi, parr. 412-423.

²⁹ Ivi, parr. 424-430.

³⁰ Ivi, rispettivamente, parr. 432-434 e 435-447.

³¹ Ivi, parr. 448-453.

³² Ivi, parr. 454-458.

³³ Al par. 441 della sentenza *Cannavacciuolo* si legge: «[l]e informazioni disponibili nel fascicolo non offrono [...] alla Corte un quadro chiaro o esaustivo delle indagini penali svolte in relazione allo sversamento, interrimento e combustione di rifiuti nell'area della “Terra dei fuochi”, nonché dell'esito di queste indagini. Analogamente, il Governo non ha offerto una sintesi onnicomprensiva di tali procedimenti [...]».

navacciuolo)³⁴ il vero problema sia costituito dalle lacune della legislazione penale applicabile *ratione temporis*, in maniera allora non troppo dissimile da quanto rilevato in altri noti casi relativi all'Italia³⁵. Su questi profili ci illuminerà Andrea Alberico.

Più in generale, desta una certa impressione il fatto che più volte la Corte dichiari apertamente di non riuscire a comprendere bene (non solo se vi sia stata una risposta coordinata e sistematica delle varie autorità coinvolte, ma talora addirittura) cosa sia stato fatto in concreto, quale sia lo “stato dell’arte” nella progettazione e nell’implementazione delle varie misure³⁶. Talvolta sono le stesse istituzioni incaricate del *monitoring* in sede nazionale ad aver, per così dire, alzato bandiera bianca, denunciando l’assenza di dati completi e aggiornati; il che – sottolinea la Corte – è di per sé fonte di grave preoccupazione³⁷.

Si tratta, allora, di capire se, anche qui, sia stata la difesa erariale a non aver offerto alla Corte un quadro sufficientemente completo e coerente di tutte le misure implementate (ed *in thesi* già soddisfattive degli obblighi positivi scaturenti dalla Convenzione)³⁸, se la Corte sia stato un giudice troppo severo oppure – e questa sembra la risposta più esatta – se la difficoltà di

³⁴ Ivi, parr. 436-437.

³⁵ Il riferimento è a Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 7 aprile 2015, ric. n. 6884/11, *Cestaro c. Italia* e alle successive pronunce originarie dagli eventi, tristemente noti, della scuola Diaz e della caserma di Bolzaneto, a margine del summit del G8 svoltosi a Genova nel 2001. L’inadeguatezza del *legal framework*, rispetto agli obblighi punitivi scaturenti dall’art. 3 CEDU, era derivata dall’applicazione del regime di prescrizione *ex art.* 157 c.p., quale modificato dalla legge Cirielli, ai reati (soprattutto: lesioni personali) di cui erano stati accusati (e per i quali erano stato processati) svariati appartenenti alle forze dell’ordine.

³⁶ Si vedano, ad esempio, i parr. 410, 417, 428 e 462 della sentenza *Cannavacciuolo*.

³⁷ Al par. 421 della sentenza *Cannavacciuolo*, la Corte rileva che la sesta commissione parlamentare d’inchiesta del Senato, nella sua relazione del 2018 sulla Campania (di cui pure si dà ampiamente conto al par. 74 della sentenza *Cannavacciuolo*) avesse sottolineato le importanti lacune informative concernenti fondamentali aspetti delle bonifiche, unitamente al fatto che le informazioni ricevute dalla commissione stessa erano «frammentate e datate». Per la Corte, «il fatto stesso che una commissione di inchiesta istituita dallo Stato accerti che essa si trova nell’impossibilità di delineare un quadro completo, e non riesca ad ottenere dati aggiornati e sufficientemente completi è di per sé eloquente, e costituisce un elemento di preoccupazione in quanto tale».

³⁸ Le allegazioni del Governo sono ampiamente riportate nei parr. 319-348 della sentenza *Cannavacciuolo*. Al par. 318 si legge: «Il Governo formula un’osservazione generale secondo la quale le misure indicate nelle proprie difese e risultanti dai documenti prodotti dovrebbero condurre la Corte a concludere che sono già state adottate tutte le misure necessarie per proteggere i diritti dei ricorrenti ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione».

comprendere lo stato dell'arte soprattutto nel monitoraggio (dell'inquinamento e del rischio salute) e nelle bonifiche della "Terra dei fuochi" non derivi, semplicemente, dalla circostanza che monitoraggio e bonifiche (oltre ad essere iniziati con colpevole ritardo) siano andati avanti in maniera sordinata tra i vari enti preposti, perché frammentate ne sono le competenze e disarmonica ne è l'azione, sicché è di fatto impossibile ricostruire un quadro completo e coerente³⁹. Giuliana Di Fiore ci aiuterà a capire se questa (sconfortante) impressione sia corretta.

4. Misure generali e individuali (tra giustizia del caso concreto e soluzione del problema sistemico all'origine della sentenza-pilota)

Alla luce di quanto precede, si comprendono sia le ragioni per le quali la Corte abbia adottato, nella specie, la procedura di sentenza-pilota ai sensi dell'art. 61 del suo Regolamento di procedura sia il tenore delle misure generali delle quali si richiede l'implementazione alle autorità italiane.

Quanto al primo versante, pare difficile sostenere (come, invece, ha provato a fare, non senza una certa coerenza interna, la difesa erariale⁴⁰) che i ricorsi decisi con la sentenza del 30 gennaio 2025 non svelassero un «problema sistemico», cioè diffuso su larghissima scala⁴¹, in quanto nella "Terra dei fuochi" abitano circa tre milioni di persone la cui salute – quanto meno fino al 2021, limite temporale cui si riferisce l'accertamento della Corte – è da considerarsi a rischio a causa del diffuso inquinamento del territorio in questione. Si tratta, poi, con tutta evidenza – ed il punto è centrale ai fini della comprensione delle statuizioni rese dalla Corte *ex artt.* 41 e 46 CEDU – di un

³⁹ In tal senso paiono orientare, oltre che molte statuizioni della Corte nella sentenza di cui ci occupiamo, le stesse conclusioni della sesta commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (riportate, come si è detto, al par. 74 della sentenza *Cannavacciuolo*): la difficoltà di ricostruire lo "stato dell'arte" deriva anche dal fatto che «le informazioni provengono da diversi enti ed istituzioni le cui responsabilità concorrono e si sovrappongono, e la cui sfera di competenze non è talvolta chiara».

⁴⁰ Invero, avendo già affermato che «sono già state adottate tutte le misure necessarie per proteggere i diritti dei ricorrenti ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione» (vedi *retro*, nota 38), si può forse comprendere che per la difesa erariale «i fatti di causa non [manifestassero] l'esistenza di un problema strutturale» (così al par. 475 della sentenza *Cannavacciuolo*).

⁴¹ Nel senso che, ai fini dell'adozione della procedura della sentenza-pilota, il problema si definisce «systemic» quando è «large scale»: cfr., per tutti, R. DEGENER, *Pilot-Judgment Procedure: European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2020, spec. par. 12.

problema che «può dare origine» a ricorsi simili (provenienti potenzialmente da tutti gli abitanti della “Terra dei fuochi” i quali alleghino che tale inquinamento, nocivo per la loro salute, persiste ancora)⁴² e che, in ogni caso, «ha già dato origine» a molti ricorsi simili⁴³: la Corte ci informa, infatti, che sono attualmente pendenti circa trentasei ricorsi collettivi di “tipo Cannavacciuolo”, per un totale di circa 4.700 ricorrenti⁴⁴. La trattazione di questi ricorsi, ove non già comunicati alla difesa erariale⁴⁵, viene “congelata” dalla Corte per due anni a far tempo dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell’art. 44 CEDU⁴⁶, vale a dire per lo stesso lasso di tempo accordato alle autorità italiane per l’adozione delle misure generali richieste.

Su tale secondo versante, la Corte indica all’Italia, ai sensi e per gli effetti dell’art. 46 CEDU, le seguenti misure⁴⁷: *a*) adozione di una strategia globale che riunisca strumenti e procedure esistenti o pianificate a tutti i livelli dell’apparato statale (centrale, regionale e locale) contro la frammentazione e l’assenza di coordinamento censurate dalla stessa sentenza *Cannavacciuolo*; ciò, tra l’altro, al fine di continuare e incrementare la sorveglianza e le bonifiche (anche di terreni non agricoli e, dunque, ulteriori rispetto a quelli finora oggetto di attenzione); *b*) istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente a livello interno, che includa rappresentanti della società civile e associazioni, liberi da legami istituzionali con l’Amministrazione; *c*) creazione

⁴² Qualora essi siano deceduti a causa di patologie oncologiche, i ricorsi potrebbero essere proposti anche dai loro stretti congiunti superstiti, in qualità di vittime indirette della violazione dell’art. 2 CEDU, come già avvenuto per taluno dei ricorrenti dei tre ricorsi esitati nella sentenza *Cannavacciuolo*.

⁴³ Ai sensi dell’art. 61, par. 1, del Regolamento di procedura, «[t]he Court may initiate a pilot-judgment procedure and adopt a pilot judgment where the facts of an application reveal in the Contracting Party concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications».

⁴⁴ Trattandosi di trentasei ricorsi collettivi, il numero complessivo dei ricorrenti non altera eccessivamente il dato, apparentemente rassicurante, di 2.430 ricorsi pendenti contro l’Italia (dato aggiornato al 1° gennaio 2025: vedi https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/CP_Italy_ENG).

⁴⁵ Al par. 503 si legge: «La Corte decide che, nelle more dell’adozione, da parte delle autorità nazionali e sotto la supervisione del Comitato dei ministri, delle misure necessarie a livello interno, essa rinverrà l’esame di ogni ricorso del quale il Governo non abbia già ricevuto comunicazione, per un periodo di due anni dalla data in cui la presente sentenza diverrà definitiva». Da una rapida interrogazione della banca dati *Hudoc*, effettuata con le parole chiave «Terra dei fuochi», non risultano, però, ulteriori ricorsi comunicati diversi da quelli già esitati nella sentenza del 30 gennaio 2025.

⁴⁶ Il che si è verificato il 30 aprile 2025, mentre il presente volume era in lavorazione.

⁴⁷ Cfr., in particolare, parr. 493-500 della sentenza *Cannavacciuolo*.

di una piattaforma che garantisca l'accesso all'informazione pubblica e trasparente.

Il dubbio, davanti a queste statuizioni, è che il fenomeno della “Terra dei fuochi” costituisca – oltre che un’annosa, persistente e gravissima forma di inquinamento pericolosa per la salute – l’epifania di un colossale fallimento della struttura istituzionale del nostro Paese, dell’articolazione dei pubblici poteri (tra Stato centrale, Regioni ed enti locali), delle procedure di informazione e controllo che caratterizzano una democrazia parlamentare e, ancora più radicalmente, della rappresentanza e della responsabilità politica. Sara Lieto e Michela Troisi ci aiuteranno a ragionare su questi profili.

Resta solo da dedicare un cenno ad un ultimo aspetto. La sentenza *Cannavacciuolo* ha statuito che «la questione dell’applicazione dell’art. 41 della Convenzione non [era] matura per la decisione» e ne ha rinviato l’esame (e la relativa decisione) ad un momento successivo al termine biennale fissato per l’adozione delle misure generali. Peraltro, la Corte avverte che il suo approccio sulla liquidazione dell’«equo indennizzo» potrebbe ben «dipendere dalle valutazioni del Comitato dei ministri circa la risposta delle autorità alle inadempienze identificate ed ai rimedi (*remedial measures*) raccomandati» in sentenza. Ad oggi sono, quindi, state liquidate – con attribuzione diretta agli avvocati antistatari – le sole spese legali per il ricorso e il processo a Strasburgo.

Ebbene, da una parte pare di sicuro interesse, nell’ambito della procedura di sentenza-pilota, l’idea di mettere in relazione la futura liquidazione dell’«equo indennizzo» (ma allora anche l’importo dello stesso?) alla valutazione sulla corretta implementazione delle misure generali richieste allo Stato. In sostanza, pare che il pericolo di condanne pecuniarie *ex art. 41 CEDU* assuma, nella prospettiva della sentenza *Cannavacciuolo*, una funzione incitativa sulle autorità nazionali sicché – si dovrebbe concludere specularmente – le future condanne pecuniarie *ex art. 41 CEDU* finirebbero per assolvere anche una funzione punitiva per l’inadempimento (o l’inesatto/tardivo adempimento). Il che costituirebbe un altro punto di contatto tra la procedura di sentenza-pilota di cui all’art. 61 del Regolamento della Corte e l’istituto della *class action* nordamericana⁴⁸ ma, al contempo, non

⁴⁸ Per tale assimilazione cfr. L.R. HELFER, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2008, spec. p. 148 s.; soprattutto R.T. SAINATI, *Human Rights Class Actions: Rethinking the Pilot-Judgment Procedure at the European Court of Human Rights*, in *Harvard Journal of International Law*, 2015, p. 147 ss.:

sarebbe in linea con quanto la Corte suole affermare circa la natura dell'equo indennizzo *ex art. 41 CEDU* e con il suo rifiuto di condannare lo Stato, sulla base di tale disposizione, al pagamento di *punitive damages*⁴⁹.

Dall'altra, le vittime della violazione dell'art. 2 CEDU constatata dalla Corte nella sentenza del 30 gennaio 2025, che spesso sono persone già affette da gravi malattie oncologiche oppure sono prossimi congiunti di persone decedute a causa di gravi malattie oncologiche, dovranno aspettare, se tutto va bene, almeno altri due anni per ricevere un indennizzo. Ad oggi questi ricorrenti non hanno, dunque, ottenuto neanche un euro, al pari dei molti altri ricorrenti di quei casi italiani di inquinamento ambientale (esaminati, però, esclusivamente sotto il profilo dell'art. 8 CEDU), nei quali la Corte ha ritenuto che il mero *constat de violation* costituisse indennizzo sufficiente⁵⁰. Si tratta, peraltro, di una significativa eccezione rispetto alla prassi generalmente seguita dalla Corte nell'ambito della procedura di sentenza-pilota, in cui si suole liquidare l'«equo indennizzo» *ex art. 41 CEDU* alle vittime della violazione accertata nel *test case* prescelto⁵¹. E, soprattutto, a differenza dei (pochi) casi in cui, nell'ambito della procedura di sentenza-pilota, la Corte ha riservato le statuizioni sull'art. 41 CEDU⁵²: nelle «remedial measures» che la sentenza *Cannavaccinolo* chiede di implementare all'Italia non vi è l'introduzione di alcun meccanismo indennitario a livello nazionale⁵³.

⁴⁹ Cfr., anche per gli opportuni riferimenti, D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, 5^a ed., Oxford, 2022, p. 166; nella dottrina italiana, di recente, A. SCARCELLA, *Art. 41 (Equa soddisfazione)*, in S. BELTRANI (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. I diritti – La procedura*, Bologna, 2022, p. 1358 ss.

⁵⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*, spec. par. 122; sentenza *Cordella e altri c. Italia*, cit., spec. par. 187; sentenza *Locascia e altri c. Italia*, cit., spec. par. 167.

⁵¹ Cfr., per tutti, R. DEGENER, *Pilot-Judgment Procedure*, cit., spec. par. 70. Un esempio chiarissimo è fornito dalla nota Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 gennaio 2013, ric. n. 43517/09 e altri, *Torreggiani e altri c. Italia*, spec. par. 105.

⁵² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 22 giugno 2004, ric. n. 31443/96, *Broniowski c. Polonia*, spec. parr. 194 e 198.

⁵³ Nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., spec. parr. 96 e 99, si chiedeva, invece, allo Stato di introdurre, nel termine di un anno, rimedi preventivi e indennitari, pur liquidandosi al contempo (come già si è detto) l'equo indennizzo a favore dei ricorrenti.

Ebbene, non è questo un esito contraddittorio rispetto alle statuizioni della sentenza *Cannavacciuolo* circa la legittimazione ad agire delle associazioni e la stessa funzione della Corte nel procedimento di ricorso individuale *ex art. 34 CEDU*, cioè quella di «render justice in individual cases»⁵⁴? Troppo numerosi gli abitanti della “Terra dei fuochi” per pensare di indennizzare del pregiudizio già subito le vittime dei tre ricorsi esitati nella sentenza del 30 gennaio 2025? Troppo grande, in altre parole, il pericolo che, tra due anni, un’enorme valanga di ricorsi “tipo *Cannavacciuolo*”, scatenata dalla prospettiva di un indennizzo pecuniario, si abbatta sulla Corte europea dei diritti dell’uomo⁵⁵?

L’auspicio, con cui si possono concludere queste notazioni introduttive, è, allora, che già nel prosieguo della procedura di sentenza-pilota nel caso *Cannavacciuolo*, la Corte possa pervenire ad esiti più pienamente soddisfattivi per le vittime della violazione⁵⁶, eventualmente percorrendo soluzioni ancora più

⁵⁴ Di cui si è dato brevemente conto *retro*, par. 2.

⁵⁵ Parafasando il titolo di un ormai risalente intervento di G. GAJA, *Valanghe di condanne per la durata dei processi: quali rimedi?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 328. Più che di incubo, si tratta di una ragionevole previsione, sol che si considerino le note vicende italiane a Strasburgo, originate appunto dalla sistemica durata eccessiva del processo e, poi, dal disfunzionamento del rimedio Pinto (cfr., *si vis*, F. DE SANTIS DI NICOLA, *Délai raisonnable e vie di ricorso interne: (in)effettività ed (in)sostenibilità del rimedio ‘Pinto’*, in *Giustizia insieme*, 2011, p. 123 ss.; ID., *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli, 2013, *passim*). Soprattutto, illuminanti risultano in proposito le riflessioni di R. DEGENER, *Pilot-Judgment Procedure*, cit., par. 37-38.

⁵⁶ Paiono di qualche attualità, *mutatis mutandis*, alcune considerazioni svolte già alcuni anni orsono a proposito del trattamento riservato ad una... valanga di ricorsi ucraini: «se la vittima della violazione – che, ad oggi, è essenzialmente la sola legittimata al ricorso individuale *ex art. 34 CEDU* – non è sicura di poter ottenere tutela a Strasburgo, essa sarà sempre più scoraggiata ed in un crescente numero di casi rinuncerà ad adire la Corte... che verrebbe così privata della principale fonte della sua attività giudiziale. A meno che non si voglia si voglia scommettere tutto sul rinvio pregiudiziale di cui al Protocollo XVI oppure aprire il novero dei legittimati ad enti esponenziali di interessi diffusi, si dovrà continuare a lasciare un qualche spazio alla giustizia individuale anche nel prevalere della funzione astrattamente nomofilattica» (cfr. F. DE SANTIS DI NICOLA, V. RETORNAZ, *Accesso alla giustizia e sentenze pilota: il “caso clinico” Burmych*, in F. BUFFA, M. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo. Gli speciali di Questione Giustizia*, Roma, 2019, p. 269).

innovative che consentano di conservare gli equilibri del prezioso sistema di tutela configurato dalla CEDU⁵⁷.

⁵⁷ Ivi, p. 270, a commento di uno dei pochi casi di fallimento (per inadempimento dello Stato) della procedura di sentenza pilota, si tentava di sviluppare il parallelismo con la *class action* nordamericana e si immaginava che «se non già all'atto dell'emanazione della sentenza-pilota, quantomeno, nel momento in cui si palesi l'inadempimento dello Stato agli obblighi da essa scaturenti», la Corte «pronunciandosi su pochi *test-case* adeguatamente rappresentativi della classe, indichi i criteri per la determinazione dell'indennizzo dovuto a ciascuna vittima della medesima violazione strutturale e, solo a quel punto, trasferisca al Comitato dei ministri i casi ripetitivi derivanti dal medesimo problema strutturale identificato nella sentenza-pilota. In tal modo, la base giuridica del coinvolgimento del Comitato dei ministri sarebbe costituita da una sentenza di violazione, fonte – per il governo convenuto – di una chiara obbligazione indennitaria a favore di ciascuno dei membri della classe». Certo, si potrebbe obiettare che la corretta implementazione delle misure generali costituisce già una misura sufficientemente riparatoria nei confronti delle collettività interessate dall'inquinamento della “Terra dei fuochi” e che, anzi, accordare indennizzi a pioggia finirebbe per distogliere risorse al monitoraggio e alle bonifiche; quanto alle conseguenze sulla salute, sarebbero sufficienti le cure ricevute presso le strutture del servizio nazionale e le altre prestazioni assistenziali previste nel nostro ordinamento. Simili conclusioni richiederebbero, però, almeno un supplemento di riflessione sulla funzione del (e la legittimazione al) ricorso individuale *ex art. 34 CEDU* nonché sull'adeguatezza, *ex art. 2058 cc.*, delle altre misure risarcitorie già offerte alle vittime della violazione.

*Antonella Mascia**

LA PROSPETTIVA DELLA DIFESA DEI RICORRENTI

SOMMARIO: 1. Il movente e lo strumento (cenni autobiografici). – 1.1. In particolare: dall'avvocatura al Consiglio d'Europa e ritorno. – 2. Dal fenomeno della “Terra dei fuochi” alla “costruzione” dei ricorsi alla Corte EDU. – 3. Il procedimento davanti alla Corte EDU sui ricorsi *Cannavacciuolo e altri*. – 4. La sentenza *Cannavacciuolo e altri*: le principali ragioni della violazione dell'art. 2 CEDU... 5. *Segue ...* e i principali obblighi espressamente posti dalla Corte EDU a carico dello Stato.

1. Il movente e lo strumento (cenni autobiografici)

Il compito assegnatomi in questa giornata di studi e quello di introdurre noi tutti all'esame della sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* del 30 gennaio 2025, con la quale Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, «Corte EDU» o «Corte di Strasburgo») ha affrontato il caso dell'inquinamento diffuso e sistemico presente in Campania conosciuto anche come fenomeno della “Terra dei fuochi”. La Corte EDU ha accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in poi, «Convenzione» o «CEDU») che tutela il diritto alla vita, ritenendo che lo scarico illegale e senza regole, spesso accompagnato da incenerimento e interrimento di rifiuti pericolosi, siano attività intrinsecamente pericolose che rappresentano un rischio sufficientemente grave, reale ed imminente per la vita, stante la presenza accertata di diossina, metalli pesanti e altre sostanze note per essere cancerogene.

Mi è stato chiesto di raccontare ciò che mi ha spinto a interessarmi di questo grave inquinamento e quale fosse la prospettiva dei ricorrenti da me assistiti. Per dirvi tutto questo, devo partire dal mio percorso di vita personale e professionale che caratterizza il mio impegno civile di cittadina del mondo.

Attraverso il diritto, lo strumento che utilizzo come avvocatessa, ho da sempre avuto il desiderio di poter riaffermare i valori fondamentali del nostro vivere insieme, avendo a cuore la dignità degli esseri umani. Il mio lavoro è fatto

* Avvocata nel Foro di Verona, stabilita presso il Barreau di Strasburgo.

di parole e di scritti, di principi straordinari da seguire ed è un'attività mite e spesso sottotraccia che mi appassiona e mi chiede moltissimo impegno e dedizione. Considero i risultati raggiunti come un'eredità intellettuale che possa essere condivisa.

1.1. In particolare: dall'avvocatura al Consiglio d'Europa e ritorno

Il mio impegno da avvocatessa è iniziato a fine anni '80, in Italia, nella mia città di origine, Verona. Come tanti, ho iniziato il mio lavoro aprendomi al mondo e confrontandomi con esso. C'erano temi che mi facevano vibrare e allora, per quei temi, avevo il desiderio di impegnarmi e dare il mio contributo utilizzando il mio sapere e le mie conoscenze per riaffermare e far valere i diritti delle persone che assistevo. Già allora c'erano tematiche che mi appassionavano particolarmente come la tutela dell'ambiente e tra le mie esperienze ebbi l'opportunità di patrocinare cause per un'associazione ambientalista che a Verona era molto attiva ed efficace.

Trasferitami nel 2000 a Strasburgo, ho avuto la fortuna di poter lavorare per alcuni anni alla Corte EDU e al Consiglio d'Europa e in quel periodo ho potuto acquisire preziosissime conoscenze "sul campo" che mi hanno fatto molto riflettere sullo strumento straordinario che esisteva in Europa, quale era il meccanismo di controllo della Convenzione, vincolante per tutti gli Stati membri, tra cui l'Italia, e sul lavoro eccezionale di monitoraggio e di valutazione dello stato dei diritti e della democrazia nei paesi membri del Consiglio d'Europa.

Terminata quell'esperienza, nel 2010 ho ripreso la mia attività di avvocatessa con l'idea di voler utilizzare al meglio le mie nuove conoscenze, la mia preparazione e la mia sensibilità personale: la mia idea era quella di aprire uno studio legale e patrocinare ricorsi alla Corte EDU allo scopo di tutelare i diritti fondamentali. Questa idea si fondava anche sulla speranza di poter mettere in circolo e condividere le mie nuove conoscenze e unirle a quelle di altri avvocati che potevano avere la necessità di rivolgersi ai Giudici di Strasburgo per lesioni di diritti e libertà che a livello nazionale l'ordinamento interno non era riuscito a risolvere. Affiancandomi ai Colleghi avrei potuto colmare le loro lacune e far adeguatamente valere i diritti fondamentali violati a livello nazionale in Europa. Con questa idea ho puntato su quello che sono e sui miei punti forti: volevo rispettare i miei tempi, far valere il mio senso di cura e il mio senso civico, volevo connettermi e condividere con gli altri le mie forze. Un lavoro tutto da inventare a cui mi sono dedicata con passione e – permettetemi di dirlo – onestà.

Dagli ideali e dalle esperienze appena tratteggiate, è nata l'idea di patrocinare delle cause che potessero fare "luce" su problematiche esistenti soprattutto in Italia.

2. Dal fenomeno della "Terra dei fuochi" alla "costruzione" dei ricorsi alla Corte EDU

Sapevo del fenomeno della "Terra dei fuochi" e nel 2014 sono entrata in contatto con dei Colleghi che si battevano contro questo inquinamento diffuso e gravissimo. Da diverso tempo assistevano persone che avevano contratto malattie molto gravi, mamme che avevano visto morire i loro figli di cancro, comitati e associazioni che si battevano per sapere e per ottenere l'intervento delle autorità pubbliche competenti per la bonifica dei territori, per un monitoraggio e per un'attività di prevenzione e contenimento di quella che era una vera e propria catastrofe ambientale.

Ho conosciuto a Napoli gli avvocati Valentina Centonze, Armando Corsini e Ambrogio Vallo e con loro abbiamo selezionato poco più di sessanta ricorrenti, tra persone direttamente colpite dall'inquinamento, malate dunque, e tra i comitati e le associazioni che sul territorio avevano rappresentato la popolazione colpita dal fenomeno ed erano stati attivi per tutelare i territori. Lo sforzo comune e le nostre energie hanno permesso di presentare i ricorsi alla Corte EDU. Abbiamo denunciato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione riferendo della vicenda personale di ciascun ricorrente, di dove abitasse e da quanto tempo, delle malattie di cui era affetto, ovvero abbiamo raccontato dell'impegno dei comitati e delle associazioni a livello territoriale per contrastare il fenomeno.

Ma non solo. Abbiamo ricostruito, con il materiale pubblico a nostra disposizione proveniente da studi indipendenti ma anche dalle stesse autorità pubbliche, di come queste ultime conoscessero il problema e di come si fossero approcciate, facendo emergere la palese violazione del loro obbligo positivo di proteggere la vita e di informare la popolazione coinvolta.

Abbiamo inoltre evidenziato che a livello nazionale non esisteva un quadro normativo idoneo a tutelare la vita dei ricorrenti. Abbiamo fatto riferimento ai servizi giornalistici che avevano ricostruito a più riprese quanto stesse succedendo, da anni, nella "Terra dei Fuochi".

Tutto questo mi ha indignato e mi ha spinto a fare bene e al meglio delle mie possibilità il mio lavoro. Chiedevo a nome dei miei assistiti che fosse riconosciuta loro dignità e rispetto, la speranza di poter vivere finalmente in un luogo salubre. Lo chiedevo alla Corte EDU, che è un meccanismo che aiuta

gli Stati aderenti alla Convenzione a migliorare e a garantire i diritti fondamentali. Confidavo che in caso di accertamento della violazione, la Corte EDU avrebbe potuto dare quelle indicazioni necessarie per risolvere il problema sistemico e strutturale denunciato.

3. *Il procedimento davanti alla Corte EDU sui ricorsi Cannavacciuolo e altri*

I ricorsi, presentati nel novembre 2014, sono stati registrati dopo qualche mese, ma abbiamo dovuto attendere sino al febbraio 2019 perché fossero comunicati alle parti, e dunque ai ricorrenti e al Governo italiano.

L'attesa è stata lunga e penso che questo sia dipeso anche dal fatto che i ricorsi presentati alla Corte EDU per questo fenomeno fossero migliaia, molti più dei 4.700 indicati nella sentenza *Cannavacciuolo* ancora in attesa di essere comunicati, e che la Cancelleria abbia dovuto lavorare molto per registrarli e valutarli, per comprendere se fossero istruiti adeguatamente e se fossero fondati. La Corte EDU ha deciso di esaminare quelli più significativi e, tra questi, alcuni dei ricorsi da me patrocinati, unitamente ai miei Colleghi¹.

Dall'altra parte, soprattutto con la Collega Valentina Centonze, ci siamo fatte carico di aggiornare la Corte EDU degli sviluppi e, sostanzialmente, dell'inerzia o della mancanza di incisività delle misure che erano state adottate nel frattempo. E, purtroppo, abbiamo aggiornato la Corte EDU anche di alcuni decessi dei nostri assistiti, rinnovando la richiesta di procedere il più celermente possibile.

Dopo lo scambio delle osservazioni con il Governo e, dunque, la conclusione della fase in contraddittorio abbiamo atteso ancora alcuni anni, ma finalmente la Corte EDU si è pronunciata accogliendo integralmente le nostre richieste, tra le quali quella di adottare la procedura della "sentenza pilota", un meccanismo che viene utilizzato nel caso sussistano problemi strutturali e sistemici².

¹ Insieme ai ricorsi patrocinati da me – unitamente agli avvocati Valentina Centonze, Armando Corsini e Ambrogio Vallo – la Corte EDU ha comunicato altri ricorsi, patrocinati, rispettivamente, dall'avvocato Giuseppe D'Ambrosio e dagli avvocati Salvatore e Antonella Forgione. Per l'elenco completo dei ricorrenti e dei difensori, si veda l'Allegato 1 alla sentenza *Cannavacciuolo*.

² Il meccanismo della procedura della "sentenza pilota" è stato elaborato dalla Corte EDU per dotarsi di un metodo che consenta di individuare i problemi strutturali alla base delle cause ripetitive contro molti paesi e chiedere agli Stati interessati di affrontare i problemi in questione. Nell'ambito di questa procedura, la Corte EDU non solo si pronuncia sulla questione se vi

4. *La sentenza Cannavacciuolo e altri: le principali ragioni della violazione dell'art. 2 CEDU...*

Nella sentenza del 30 gennaio 2025, che è oggetto di questo seminario di studio, la Corte EDU non solo ha accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, ma ha indicato che le autorità erano a conoscenza dell'esistenza delle attività pericolose in questione almeno dai primi anni '90. La Corte EDU ha affermato che le autorità nazionali avevano il dovere di proteggere le popolazioni colpite anche in assenza di una certezza scientifica sugli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto avere sulla loro salute. La Corte EDU ha poi evidenziato che i ricorrenti che vivevano nelle aree colpite erano esposti a un rischio sufficientemente grave, reale, accertabile e imminente a causa del fenomeno di inquinamento esistente.

La Corte EDU ha, dunque, riscontrato una violazione del diritto alla vita a causa della mancanza di risposta sistemica, coordinata e strutturata al problema da parte delle autorità nazionali e sul punto ha dato indicazioni su quanto ci si poteva ragionevolmente attendere da loro, tenuto conto che le stesse sapevano del grave e diffuso inquinamento esistente. Lo Stato italiano doveva non solo mettere in atto un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un'efficace deterrenza contro le minacce al diritto alla vita, ma avrebbe dovuto adottare misure preventive e tra queste informare adeguatamente del pericolo esistente e permettere alle persone di valutare i rischi a cui si esponevano.

La Corte EDU ha evidenziato che, in linea con il principio di precauzione, dato che il rischio era noto da tempo, la mancanza della certezza scientifica sugli effetti precisi dell'inquinamento sulle persone non poteva escludere il dovere di protezione e in particolare la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio.

In conclusione, secondo la Corte EDU vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione in quanto le autorità non hanno adottato le misure adeguate alle circostanze, volte a identificare le aree inquinate e a verificare i livelli di inquinamento del suolo e delle acque, non hanno adottato misure adeguate quanto alla gestione dei rischi e all'impatto sulla salute, al monitoraggio del territorio da parte delle forze dell'ordine. Le indagini penali e i procedimenti

sia stata o meno violazione della Convenzione nel caso specifico, ma indica quale sia il problema sistemico che causa tale violazione e fornisce al Governo interessato chiare indicazioni sulle misure correttive che deve adottare per porvi rimedio. Sul punto si rinvia, in questo volume, all'introduzione nonché al contributo di Sara Lieto e Michela Troisi.

giudiziari intrapresi non hanno avuto esito soddisfacente e non hanno garantito una tutela adeguata.

La Corte EDU ha inoltre rilevato che il Governo italiano, nelle sue osservazioni a difesa, ha evidenziato esclusivamente le misure adottate a partire dal 2013 e ha manifestato il proprio stupore sul fatto che tali interventi siano avvenuti con molto ritardo, nonostante si fosse a conoscenza del fenomeno quantomeno dai primi anni 2000. La Corte EDU ha anche osservato che dopo due decenni, per la prima volta, si è approntato un piano d'intervento, avvenuto nel 2018 e ha manifestato la sua preoccupazione sul fatto che ancora nel 2018 le autorità abbiano concentrato la loro attenzione solo su un aspetto specifico del fenomeno, ovvero gli incenerimenti. Inoltre, ha manifestato le proprie perplessità sulla mancanza di interconnessione e coordinamento degli attori istituzionali nell'affrontare il problema della Terra dei fuochi.

Per tali ragioni la Corte EDU non solo ha accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione ma ha adottato anche la procedura della "sentenza pilota", avendo rilevato l'esistenza di un inquinamento su vasta scala (e, quindi sistemico e strutturale), associato alla lentezza delle autorità nazionali a reagire al problema.

5. Segue ... e i principali obblighi espressamente posti dalla Corte EDU a carico dello Stato.

In questo contesto la Corte EDU ha indicato misure generali specifiche, per la prima volta così dettagliate ed esaustive, fornendo indicazioni articolate sugli interventi da adottare, quali individuare una strategia globale per offrire una risposta sistemica coordinata e completa da parte di tutte le autorità, facendo tesoro degli sforzi già svolti per sviluppare un'adeguata risposta a livello locale, regionale e nazionale, coinvolgendo la società civile.

In particolare, la Corte EDU³ ha raccomandato l'adozione di misure volte a «individuare le aree interessate dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti e valutare la natura e l'entità della loro contaminazione (suolo, acqua e aria)» nonché a «indagare sull'impatto sulla salute del fenomeno dell'inquinamento. Ad esse si deve accompagnare l'aggiornamento continuo delle aree interessate dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti e loro valutazione in termini di natura ed estensione della contaminazione, la decontaminazione delle aree

³ Si vedano soprattutto i parr. 494-498 della sentenza *Cannavacciuolo*.

colpite dall'inquinamento ambientale con primaria e urgente importanza, così come la messa in sicurezza delle aree contaminate.

Infine, un'attenzione speciale è stata riconosciuta dalla Corte EDU alla società civile: al fine di verificare l'attuazione e l'impatto delle misure che saranno introdotte nell'ambito della strategia globale che possa permettere la soluzione del problema della "Terra dei fuochi" (e di assicurare la tempestività di tali misure), dovrà infatti essere istituito un meccanismo di monitoraggio indipendente, che dovrà coinvolgere i rappresentanti della società civile e le associazioni interessate⁴. E dovrà, infine, essere creata una piattaforma informativa.

Per dare forza alla "sentenza pilota", la Corte EDU ha anche fissato un limite di tempo di due anni per l'adozione delle misure generali indicate, in considerazione dell'elevato numero di persone coinvolte, pari a circa 3 milioni di abitanti della "Terra dei fuochi", ed ha rinviato la decisione riguardo al risarcimento da riconoscere ai ricorrenti ad una fase successiva, in attesa di verificare l'adozione delle misure generali indicate, riservandosi, in mancanza, di notificare tutti i ricorsi analoghi presentati contro l'Italia di cui il Governo non è stato ancora informato (circa 4.700). Il termine andrà a scadere nel 2027.

Questa pronuncia dà fiducia e sollecita tutti noi, ancora una volta, a rinnovare lo sforzo comune e a metterci in gioco, per ridare dignità alle persone che vivono nei luoghi inquinati e per dare e darci rinnovata speranza per una vita migliore.

⁴ Tali indicazioni vanno lette in un quadro più ampio e alla luce delle norme e prassi regolanti l'esecuzione delle sentenze della Corte. Si ricorda in proposito che il CM ha sottolineato l'importante ruolo svolto dalle istituzioni nazionali per i diritti umani («INDU») e delle Organizzazioni della società civile («OSC») nel processo di esecuzione (Dichiarazione di Copenaghen del 12-13 aprile 2018, disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c>). Nel 2023, i capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa hanno inoltre riconosciuto il ruolo delle INDU e delle OSC nel monitoraggio del rispetto della Convenzione e delle sentenze della Corte EDU, e hanno sottolineato la necessità di sensibilizzare le INDU e le OSC e di coinvolgerle in modo significativo (Dichiarazione di Reykjavik del 16-17 maggio 2023, disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>).

Alessandro Stiano*

PRIME CONSIDERAZIONI SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI

SOMMARIO: 1. La legittimazione ad agire delle associazioni nella sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia...* – 2. *Segue...*e nel contenzioso climatico (cenni). – 3. Brevi considerazioni conclusive.

1. *La legittimazione ad agire delle associazioni nella sentenza Cannavacciuolo...*

La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, anche «Corte EDU») nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*¹ appare particolarmente rilevante sotto molteplici aspetti, tra cui va annoverato quello relativo al riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle cinque associazioni ricorrenti, profilo questo su cui intendiamo soffermarci.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, anche «CEDU»), «[l]a Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli»².

* Ricercatore di diritto internazionale, Università degli Studi di Foggia.

¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 gennaio 2025, ric. n. 51567/14 e altri 3, *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (di seguito anche solo «*Cannavacciuolo*»). Per dei commenti alla sentenza, si v., tra gli altri, L. ACCONCIAMESSA, *The Strange Case of Dr Jeekyll and Mr Hyde: Victim Status for Life-Threatening Environmental Harm in the ECtHR's "Terra dei Fuochi" Judgment*, in *SI-DIBlog*, 28 febbraio 2025; ID. *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l'Italia per violazione del diritto alla vita nel caso Terra dei fuochi*, in *rivista.eurojus.it*, 10 marzo 2025; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 1° marzo 2025; E. KRAJNYÁK, *Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR*, in *Ejil:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 14 marzo 2025; N. MAFFEI, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and others v. Italy*, in *Diritti comparati*, 27 marzo 2025.

² Enfasi aggiunta.

Nel caso *Cannavacciuolo e altri* i giudici di Strasburgo, nel valutare se le associazioni possano essere considerate vittime di una presunta violazione della Convenzione, hanno preso in considerazione la natura del diritto che si ritiene essere stato violato; a questo proposito, e richiamando una oramai consolidata giurisprudenza³, hanno affermato che una associazione non è legittimata ad invocare la tutela di diritti sostanziali – quali il diritto alla vita, alla salute o al godimento di una certa qualità della vita – che per loro stessa natura sono legati esclusivamente alle persone fisiche e non appunto alle persone giuridiche⁴.

Più nel dettaglio, i giudici hanno osservato che le doglianze proposte dalle associazioni non riguardavano l'asserito mancato accesso alle informazioni esistenti, obbligo quest'ultimo di cui la Corte ha pur riconosciuto l'esistenza, a determinate condizioni, e per il quale le associazioni sono state considerate vittime a pieno titolo⁵; ma piuttosto l'incapacità delle autorità di fornire, di propria iniziativa, informazioni sui rischi per la salute dei loro membri in relazione al fenomeno dell'inquinamento in questione⁶.

In questa prospettiva, è stata riconosciuta, in una serie di casi relativi ad attività pericolose⁷, l'esistenza di un obbligo positivo di informazione nell'ambito delle misure di prevenzione ma pur sempre nei confronti delle persone fisiche, che vivono in prossimità di attività pericolose, al fine di consentire a tali individui di valutare i rischi per la loro vita, la loro salute e la loro integrità fisica derivanti dall'esposizione a tali attività. La Corte, ancora una volta, ha ritenuto che i singoli membri delle associazioni, in quanto persone fisiche, siano direttamente interessati dall'omissione di informazioni richieste.

Sul punto, nella sentenza *de qua* emerge, per un verso, l'importanza del ruolo svolto dalle associazioni, definite dai giudici come «sentinelle pubbliche»⁸, tanto nel denunciare l'inquinamento illegale dinanzi alle autorità governative e giudiziarie nonché il fallimento delle stesse autorità statali nel tutelare

³ Cfr., *ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 gennaio 2022, ric. n. 37857/14, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, par. 46; sentenza 12 maggio 2025, ric. n. 73235/12, *Identoba and Others c. Georgia*, par. 45.

⁴ Cfr. par. 216 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁵ Si vedano, ad esempio, dalla prospettiva dell'art. 10 CEDU («Libertà di espressione»), le sentenze 1° luglio 2021, ric. n. 56176/18, *Associazione Burestop 55 e altri c. Francia*; 8 novembre 2016, ric. n. 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*.

⁶ Cfr. par. 217 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁷ Si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 gennaio 2009, ric. n. 67021/01, *Tătar c. Romania*.

⁸ Così nel par. 218 della sentenza *Cannavacciuolo*.

la vita dei propri membri e della popolazione campana, quanto nel sensibilizzare la comunità circa le pratiche di smaltimento dei rifiuti che hanno dato vita al fenomeno della c.d. Terra dei fuochi. Per altro verso, la maggioranza dei giudici, nel solco di un approccio restrittivo, volto ad inquadrare le associazioni come sprovviste del *locus standi*, non ha ritenuto estensibile al caso in esame il favor mostrato all'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* nella precedente sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*⁹, nella quale – in virtù di «considerazioni specifiche legate al cambiamento climatico» e della «peculiarità del cambiamento climatico quale problema comune per l'umanità e la necessità di promuovere la condivisione intergenerazionale degli oneri in questo contesto» – la Corte aveva invece giustificato un'interpretazione ampia delle regole relative alla legittimazione ad agire in capo alle associazioni¹⁰.

Nel caso di specie, invece, che secondo la Corte non attiene a questioni legate al cambiamento climatico, non possono ravvisarsi «considerazioni speciali» né «circostanze eccezionali» che inducano a concedere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei loro membri, le presunte vittime dirette, in assenza di una specifica autorità in tal senso¹¹. Ciò, d'altro canto, è giustificato anche in virtù del costante divieto di *actio popularis* presente nel sistema della Convenzione¹².

⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*. Per alcuni commenti alla sentenza si vedano, tra gli altri, R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 383 ss.; T. SCOVAZZI, *La Corte Europea dei Diritti Umani si pronuncia sul cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 1° giugno 2024; C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, p. 107 ss.; L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 369 ss.

¹⁰ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., parr. 498 e 499.

¹¹ Così nel par. 221 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹² Per alcuni recenti commenti in merito all'introduzione dell'*actio popularis* nel sistema CEDU si vedano G. LETSAS, *Did the Court in Klimaseniorinnen create an actio popularis?*, in *Ejil:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 13 maggio 2024; C. HERI, *KlimaSeniorinnen, the prohibition of actio popularis cases, and future generations – a false dilemma?*, *ivi*, 19 dicembre 2024.

2. Segue ... e nel contenzioso climatico (cenni)

Il profilo della sentenza così esaminato desta qualche perplessità¹³, come si evince d'altronde anche dall'opinione concorrente del giudice Krenc e da quella, in parte concorrente e in parte dissenziente, del giudice Serghides.

Come evidenziato dai due giudici, infatti, il ragionamento operato dalla maggioranza della Corte sembra poggiare su un elemento fondamentale: i criteri elaborati nella sentenza *Klima.Seniorinnen* sono applicabili solo allo specifico contenzioso relativo al cambiamento climatico e non possono essere estesi ad altre forme di danno ambientale. Questa distinzione determina un alleggerimento dei criteri di *locus standi* per i primi e un approccio rigoroso per i secondi¹⁴. Senonché, nella motivazione della Corte non risultano chiaramente delineate le differenze sostanziali che intercorrono tra cambiamento climatico in senso stretto e inquinamento ambientale su larga scala, che potrebbero in qualche modo giustificare l'approccio divergente adottato a Strasburgo¹⁵.

Ciò che appare evidente invece è che in entrambi i casi viene in rilievo il diritto a un ambiente sano e che, come correttamente sostenuto dal giudice Krenc, tutte le forme di danno ambientale, siano esse locali, transnazionali o globali, meritano la stessa attenzione rispetto all'impatto sull'effettivo godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione¹⁶. Inoltre, il danno ambientale derivante dall'inquinamento su larga scala ha effetti diffusi e non si può certo sostenere che esso possa essere circoscritto in un determinato perimetro e non possa manifestarsi in futuro. In altre parole, clima e ambiente non sono poi così distanti da giustificare due approcci sostanzialmente rispetto al *locus standi* delle associazioni.

¹³ Per analogia valutazione in dottrina vedi, tra gli altri, T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, cit., par. 3, spec. nota 21.

¹⁴ Sentenza *Cannavaciolo*, opinione concorrente del giudice Krenc, par. 4; opinione in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Serghides, par. 2.

¹⁵ Se si guarda ai ricorrenti individuali, in dottrina è stato correttamente evidenziato (cfr. E. KRAJNYÁK, *Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR*, cit.) come la soglia elevata per i singoli richiedenti che la Corte ha sostenuto in *Cannavaciolo* si ritrova anche in *Cordella e altri c. Italia* (sentenza 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15.), ove i giudici hanno escluso 19 dei 180 richiedenti dall'ambito delle vittime, in quanto non vivevano nelle città classificate ad alto rischio ambientale. Al contrario, nel caso *Pavlov e altri c. Russia* (sentenza 11 ottobre 2022, ric. n. 31612/09) la Corte ha considerato la vicinanza delle abitazioni dei ricorrenti alle fonti di inquinamento come uno dei fattori rilevanti e ha concesso la legittimazione ad agire a tutti i ricorrenti. Pertanto, anche alla luce dei precedenti casi ambientali della Corte, l'approccio seguito sembra relativamente rigido e probabilmente incoerente.

¹⁶ Sentenza *Cannavaciolo*, opinione concorrente del giudice Krenc, par. 6

A noi sembra infatti che diversi siano i fattori che in qualche modo portano a concludere che il caso *Cannavaciuolo* presenta delle «caratteristiche speciali» che giustificano la trasposizione dei criteri più elastici elaborati dalla Corte nella sentenza *KlimaSeniorinnen*.

In primo luogo, e come si evince dai fatti del caso di specie, l'inquinamento prodotto dallo smaltimento illecito dei rifiuti in Campania produce effetti su larga scala, tant'è che le sostanze tossiche derivanti da tali attività sono state trovate nel suolo, nell'acqua e nell'aria¹⁷. Gli effetti di questo inquinamento sono diffusi e a lungo termine, essendo noto che gli inquinanti provenienti da una cattiva gestione dei rifiuti urbani si bioaccumulano nella catena alimentare, con potenziali conseguenze negative per differenti generazioni¹⁸. Da ciò discende che una gestione incontrollata dei rifiuti non necessariamente produce degli effetti inquadabili in dei confini (territoriali) determinati, dal momento che i rifiuti vengono trasportati dai corsi d'acqua attraverso e tra differenti Paesi. Inoltre, la loro combustione a cielo aperto rilascia inquinanti organici persistenti non intenzionali, le c.d. sostanze chimiche permanenti¹⁹, che possono essere trasportate per lunghe distanze nell'aria, persistere nell'ambiente, biomagnificarsi e bioaccumularsi negli ecosistemi²⁰.

In secondo luogo, e in una cornice più generale, i rifiuti sono intrinsecamente legati alla c.d. triplice crisi planetaria, costituita da cambiamento climatico, crollo della biodiversità e inquinamento, tre processi complessi e che interagiscono tra loro²¹. Più nel dettaglio, i rifiuti mal gestiti generano un'ampia

¹⁷ Sentenza *Cannavaciuolo*, opinione in parte concordante e in parte dissidente del giudice Serghides, par. 2.

¹⁸ In questi termini si è espresso in un Report del 2024 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), la principale autorità mondiale in materia di ambiente. Cfr. United Nations Environment Programme, *Beyond an Age of Waste. Global Waste Management Outlook*, 2024, p. 28.

¹⁹ Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, sulla base dei dati del 2022 relativi a migliaia di siti di monitoraggio in Europa, nel 59 % dei siti nei fiumi, nel 35 % dei siti nei laghi e nel 73% dei siti nelle acque di transizione e costiere i livelli di PFOS riscontrati sono superiori a quelli consentiti dagli standard di qualità ambientale. Cfr. Agenzia europea dell'ambiente, *PFAS Pollution in European Waters*, 2 dicembre 2024.

²⁰ Secondo il report dell'UNEP, l'inquinamento da rifiuti è associato a una serie di effetti negativi sulla salute e sull'ambiente, molti dei quali durano per generazioni. È stato stimato che ogni anno muoiono tra 400.000 e 1 milione di persone a causa di malattie legate alla cattiva gestione dei rifiuti. cfr. *Beyond an Age of Waste*, cit., p. 12 ss.

²¹ Per un'analisi su rischi e possibili soluzioni della c.d. triplice crisi planetaria, si v. UNEP, *Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies*, Nairobi, 2021.

gamma di emissioni che contribuiscono al cambiamento climatico, in particolare il metano proveniente dalle discariche e dai siti di smaltimento, il *black carbon* e una serie di altre emissioni derivanti dalla pratica diffusa di bruciare i rifiuti a cielo aperto²². Tale questione inoltre è messa chiaramente in evidenza sia da una recente Risoluzione dell'Assemblea generale della Nazioni Unite²³ sia dalla c.d. Dichiarazione di Reykjavík del Consiglio d'Europa²⁴. Nella prima, l'organo onusiano ha sottolineato come l'inquinamento e il danno ambientale hanno implicazioni negative per l'effettivo godimento di tutti i diritti umani, invitando gli Stati, le organizzazioni internazionali e le imprese ad aumentare gli sforzi per garantire un ambiente salubre e sostenibile per tutti²⁵. La Dichiarazione, a sua volta, sottolinea l'urgenza di agire attraverso un'azione coordinata per contrastare non solo il cambiamento climatico ma anche l'inquinamento e la perdita di biodiversità, dal momento che tutti e tre i problemi sono riconducibili alla triplice crisi planetaria. Nel documento si afferma altresì che i diritti umani e l'ambiente sono interconnessi e che un ambiente pulito, sano e sostenibile è parte integrante del pieno godimento dei diritti umani da parte delle generazioni presenti e future²⁶.

3. *Brevi considerazioni conclusive*

Alla luce delle precedenti considerazioni, ci pare ragionevole affermare che gli aspetti salienti del caso relativo alla Terra dei fuochi non siano sostanzialmente differenti rispetto a quelli del caso *KlimaSeniorinnen*, giacché in entrambe le situazioni viene in rilievo una questione di condivisione degli oneri intergenerazionali che inevitabilmente si ripercuote su vari gruppi vulnerabili della società, che necessitano di particolare attenzione e protezione da parte delle autorità²⁷. Inoltre, le emissioni derivanti dallo smaltimento incontrollato dei rifiuti, analogamente a quelle dei gas serra, producono conseguenze dan-

²² *Beyond an Age of Waste*, cit., p. 11.

²³ Assemblea Generale, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300, 28 luglio 2022. Per un commento alla Risoluzione si veda D. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss.

²⁴ Consiglio d'Europa, *Reykjavík Declaration. United around our values*, 16-17 maggio 2023.

²⁵ *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, cit., par. 4.

²⁶ Ivi, p. 20.

²⁷ Sentenza *Cannavacciuolo*, opinione in parte concordante e in parte dissidente del giudice Serghides, par. 2.

nose come risultato di una complessa catena di effetti. Allo stesso modo, l'inquinamento da rifiuti e la sua gestione hanno ricadute sulla popolazione, anche se in modi e gradi diversi e con conseguenze più o meno gravi e imminenti²⁸. Sebbene le misure di mitigazione possano essere generalmente localizzate e limitate a siti specifici da cui provengono gli effetti nocivi, la dimensione già ampia e ancora in crescita del problema dei rifiuti rende l'adozione di tali misure necessariamente una questione di politiche normative globali e di cooperazione tra vari enti pubblici, il settore privato e la società. In questa prospettiva, l'inquinamento da rifiuti, come il cambiamento climatico, è una questione policentrica che richiede una trasformazione globale e profonda in vari settori dell'economia, nonché un insieme complesso e ampio di azioni, politiche e investimenti coordinati che coinvolgano sia il settore pubblico che quello privato²⁹.

In definitiva, dunque, ci sembra che le conclusioni della Corte sul differente trattamento del *locus standi* delle associazioni nella sentenza *Cannavacciuolo* non risultino pienamente condivisibili, non tanto per la decisione in sé che, come si evince in vari passaggi della sentenza, tende, anche correttamente, ad evitare un eccessivo ampliamento dei ricorsi da parte di associazioni, quanto piuttosto per le motivazioni anche di carattere tecnico/scientifico utilizzate dai giudici. Su questo aspetto, infatti, è piuttosto noto il dibattito sul ruolo sempre più rilevante dalle evidenze scientifiche nelle sentenze della Corte, soprattutto per i casi riguardanti l'ambiente³⁰.

Concludendo, alcune criticità riscontrabili nelle motivazioni alla base delle decisioni sono sintomatiche dell'attuale approccio a Strasburgo nella valutazione di tali prove³¹. In questa prospettiva, i giudici dovrebbero provare a confrontarsi in maniera più incisiva con le questioni tecniche di natura scientifica che nei casi ambientali assumono un ruolo determinante in tutte le fasi del processo (e della decisione), ivi comprese le questioni di carattere strettamente preliminare, anche attraverso il potere loro riconosciuto di ricorrere ad esperti scientifici indipendenti³².

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ In generale sul tema delle evidenze scientifiche dinanzi alle corti internazionali si v. J. D'ASPREMONT, M. M. MBENGUE, *Strategies of Engagement with Scientific Fact-finding in International Adjudication*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2014, p. 540 ss.

³¹ In questo senso si v. H. KELLER, P. GANESAN, *The Use of Scientific Experts in Environmental Cases before the European Court of Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2024, p. 1017.

³² *Ibidem*.

*Giuliano Taglianetti**

ESAURIMENTO DELLE VIE DI RICORSO INTERNE E LIMITI DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVA

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione dell'ambito di indagine. – 2. Profili critici della tutela giurisdizionale amministrativa in materia ambientale. – 3. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione dell'ambito d'indagine

La prima sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza *Cannavacciuolo e altri* (anche solo «*Cannavacciuolo*») del 30 gennaio 2025, ha condannato all'unanimità l'Italia per violazione dell'art. 2 della CEDU, in ragione dell'omessa adozione di efficaci misure, preventive e repressive, idonee a fronteggiare la grave situazione di inquinamento ambientale che da decenni affligge una vasta area della Regione Campania, tristemente nota come “Terra dei fuochi”. Quest'area, al fine di comprendere meglio l'entità e la portata del fenomeno, interessa 90 Comuni e una popolazione di circa 2.900.000 abitanti, corrispondente al 52% della popolazione totale della Regione Campania.

La pronuncia oggetto del nostro seminario di studio, al fine di valutare l'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dal Governo per il mancato esaurimento dei rimedi giuridici interni (art. 35, paragrafo 1, CEDU), ha messo in evidenza l'inefficacia degli strumenti amministrativi previsti dall'ordinamento italiano nel garantire l'effettività del diritto alla salute e del diritto a un ambiente salubre nell'area menzionata.

Il presente contributo si concentra, pertanto, su tale specifico e circoscritto aspetto.

2. Profili critici della tutela giurisdizionale amministrativa in materia ambientale.

Nel corso del giudizio, il Governo italiano aveva eccepito l'irricevibilità del

* Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II.

ricorso, deducendo che i ricorrenti non avessero previamente esperito il c.d. “ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici”, disciplinato dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, né avessero proposto ricorso avverso il silenzio serbato dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi, Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica) in merito all’istanza di intervento statale, *ex artt.* 309 e 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

A giudizio di chi scrive, entrambi gli strumenti giuridici invocati dal Governo risultano inadeguati a fronteggiare le problematiche ambientali denunciate dinanzi alla CEDU.

L’azione «per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici» è palesemente inadeguata, anche solo sotto il profilo teorico e potenziale, a eliminare, attenuare o prevenire gli effetti e le conseguenze dell’inquinamento nella “Terra dei Fuochi”.

Introdotta nel nostro ordinamento dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, ma non riprodotta nel codice del processo amministrativo, è l’azione con la quale il cittadino deduce la lesione di un proprio interesse o diritto causata dall’inadempimento o dall’inefficienza di un’amministrazione o di un suo concessionario¹.

L’azione in parola non è necessariamente correlata all’esercizio illegittimo o al mancato esercizio di un potere, poiché riguarda la pretesa dei cittadini al «corretto svolgimento di una funzione amministrativa» o alla «corretta erogazione di un servizio».

La stessa si configura come una sorta di *class action* pubblica², in quanto le contestazioni in essa sollevate devono interessare una pluralità di utenti o consumatori, che condividono un interesse diffuso³.

¹ Sull’“azione di classe amministrativa” o “ricorso per l’efficienza”, la letteratura è ampia: ci si limita a richiamare C.E. GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, p. 501 ss.; U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 246 ss.; F. MANGANARO, *L’azione di classe in un’amministrazione che cambia*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2010; A. CARBONE, *L’azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012, spec. p. 287 ss.; V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi.it*, 18 maggio 2016; G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all’interesse – legittimo – ad una amministrazione efficiente*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2023, p. 421 ss.; A. MALTONI, G. FIDONE, *L’azione per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2024, p. 108 ss.

² Tuttavia, come osserva F. PATRONI GRIFFI, *Class Action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2010, p. 2, essa «solo giornalmisticamente può essere definita azione di classe nei confronti dell’amministrazione quanto meno

L'azione disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009, pur consentendo al giudice di condannare l'amministrazione ad un *facere* specifico⁴, presenta due insormontabili criticità, le quali non emergono in modo esplicito dalla sentenza oggetto di analisi⁵.

In primo luogo, il giudice amministrativo, per espressa previsione legislativa, non può disporre alcun risarcimento del danno⁶.

In secondo luogo, egli non può adottare misure che esulino dai «limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria» e che determinino «nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica»⁷.

Tali criticità rendono manifesta l'inidoneità del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici a tutelare in maniera effettiva le situazioni giuridiche soggettive dedotte dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare per quanto riguarda la decontaminazione delle aree inquinate e la rimozione dei rifiuti, operazioni che, come è facilmen-

se il parametro di riferimento è la *class action* degli ordinamenti anglosassoni». La principale, ma non unica, differenza tra queste due tipologie di azione risiede nel fatto che, come si evidenzierà, nell'azione per l'efficienza non è contemplata la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni.

³ Al riguardo, si veda Cons. Stato, sez. III, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1596, che ha qualificato l'azione disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009 come un'azione "a legittimazione diffusa"; in termini, sez. V, sentenza 22 maggio 2023, n. 5031.

⁴ In merito, si veda il parere n. 1943, reso dall'Adunanza della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato in data 9 giugno 2009, che considera l'azione disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009 come un'azione di adempimento specifico preordinato all'efficienza amministrativa.

⁵ La Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare nel par. 276 della sentenza *Cannavaccinolo*) si è limitata a rilevare che la giurisprudenza nazionale citata dal Governo nel corso del processo riguarda situazioni sostanzialmente differenti (come l'omessa adozione da parte di un Comune di una Carta dei servizi pubblici e il ritardo del Ministero dell'Interno nell'adozione dei permessi di soggiorno) rispetto alla fattispecie oggetto della sua attenzione. Di conseguenza, la Corte ha osservato che il Governo non aveva chiarito in che modo il rimedio invocato avrebbe potuto offrire una tutela effettiva rispetto alle doglianze dei ricorrenti.

⁶ Si veda l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 198/2009: «il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti di cui al comma 1; a tal fine, restano fermi i rimedi ordinari».

⁷ Si tratta di una regola che consente all'amministrazione di evitare la condanna quando la disfunzione o il disservizio siano dovute a carenze strutturali. Si confrontino, per varie applicazioni di questa regola: Cons. Stato, sez. VI, sentenza 9 giugno 2011, n. 3512; TAR Sicilia - Palermo Sez. I, sentenza 4 aprile 2012, n. 707; TAR Lazio - Roma, sez. I, sentenza 1° ottobre 2012, n. 8231; TAR Liguria, sez. II, sentenza 7 maggio 2013, n. 758.

te intuibile, richiedono l'impiego di ingenti (per non dire imponenti) risorse finanziarie, umane e tecniche.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo, relativa alla mancata proposizione dell'azione per l'efficienza dell'amministrazione, appare manifestamente infondata, se non addirittura pretestuosa.

In relazione alla dedotta possibilità di promuovere un ricorso avverso il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sull'istanza di intervento statale *ex* artt. 309 e 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si osserva che, in caso di sentenza favorevole, questa avrebbe potuto unicamente sancire l'obbligo per il suddetto Ministero di adottare un provvedimento espresso e conclusivo in merito alla richiesta di intervento, ma non anche quello di intraprendere in concreto specifiche azioni di precauzione, prevenzione o ripristino.

Invero, in linea generale, il giudizio avverso il silenzio, disciplinato dagli artt. 31 e 117 c.p.a., ha per oggetto il mero accertamento dell'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione a fronte di un'istanza presentata dal privato, senza estendersi all'obbligo di adottare specifiche misure.

Solo in ipotesi di provvedimenti totalmente vincolati (in cui, cioè, non residuano margini di discrezionalità, amministrativa o tecnica) può riguardare anche l'esame della fondatezza della pretesa sostanziale del ricorrente.

Si tratta, dunque, di un rito all'insegna della celerità, ma non della pienezza della tutela, che, di regola, mira ad ottenere una determinazione espressa dell'amministrazione a prescindere dal suo contenuto.

Questa caratteristica risulta particolarmente evidente quando oggetto della controversia è il mancato esercizio di un potere connotato da margini di discrezionalità, come quello disciplinato dall'art. 309 del d.lgs. n. 152/2006⁸.

Pertanto, l'accoglimento del ricorso avverso il silenzio non avrebbe potuto comportare la condanna dell'amministrazione ad un *facere* specifico, atteso che il giudizio in questione esaurisce i propri compiti con la condanna dell'ente pubblico all'emanazione di un provvedimento, senza riguardare la successiva attività di esecuzione dello stesso.

La stessa pronuncia richiamata dal Governo nel corso del giudizio instau-

⁸ Sulla natura discrezionale del potere disciplinato dal citato art. 309, v. Cons. Stato, sez. IV, sentenza 20 ottobre 2020, n. 6349: «il bene della vita tutelato in via diretta dal legislatore non è l'interesse particolare di un soggetto che chiede di essere risarcito per il danno cagionato alla propria sfera patrimoniale, bensì l'interesse alla tutela ambientale posto in capo al Ministero dell'Ambiente che, su sollecitazione dei soggetti sopra indicati, adotta le necessarie misure di precauzione, prevenzione e contenimento del danno a seguito della apposita valutazione discrezionale che è chiamato a svolgere ai sensi del comma 3 dell'art. 309 d.lgs. cit.».

rato innanzi alla Corte di Strasburgo (TAR Napoli, sez. I, 8 febbraio 2012, n. 676⁹) ha chiarito che «la denuncia di danno ambientale con la quale si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309 d.lgs. 152/06 determina a carico del Ministero dell'ambiente un obbligo di “valuta [re] le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale” che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge»¹⁰.

Pertanto, da questo punto di vista, le conclusioni a cui è giunta la Corte europea dei diritti dell'uomo appaiono sostanzialmente condivisibili.

Peraltro, e si tratta di un aspetto che evidentemente non è emerso davanti alla Corte di Strasburgo, anche la giurisdizione del giudice amministrativo è stata messa in discussione e tende ad essere esclusa nel caso in cui il privato non intenda ottenere un provvedimento, ma richieda una prestazione fattuale di natura materiale, come nel caso dell'esecuzione di un'operazione di bonifica e decontaminazione.

Invero, la giurisprudenza amministrativa ritiene generalmente che non sia possibile presentare un ricorso avverso il silenzio in caso di obblighi di esecuzione che richiedono solo attività materiali, e non provvedimenti, affermando che l'adempimento di tali obblighi sia esigibile innanzi al giudice ordinario:

⁹ Cui si fa riferimento al par. 139 della sentenza *Cannavaccinolo*.

¹⁰ In senso analogo, v. TAR Campania - Napoli, sez. I, sentenza 15 dicembre 2017, n. 5913. In termini ancor più restrittivi si è espresso TAR, Liguria, sez. I, sentenza 26 luglio 2016, n. 893 secondo cui «in caso di poteri amministrativi espressione dell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale ad eventuali istanze volte a sollecitare l'esercizio di siffatto potere non può che essere riconosciuta una funzione meramente sollecitatoria, inadeguata a determinare l'obbligo di provvedere e, quindi, a configurare ipotesi di silenzio-inadempimento, utili per la proficua proposizione del rimedio giurisdizionale offerto dall'art. 117 cit.». Maggiormente penetrante si è rivelato l'orientamento recentemente espresso dal Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945, il quale, discostandosi dall'approccio meramente formale adottato dal giudice di primo grado, non si è limitato a constatare l'avvenuto riscontro da parte dell'amministrazione resistente all'istanza-diffida presentata dalle ricorrenti ai sensi dell'art. 152 del d.lgs. n. 152 del 2006, ma, preso atto dell'intervento amministrativo, ne ha esaminato puntualmente il contenuto, verificandone la conformità al quadro normativo vigente, anche alla luce dei criteri interpretativi elaborati in sede europea. Va tuttavia sottolineato che, pur constatando l'inadeguatezza dell'attività posta in essere dall'amministrazione, il Consiglio di Stato ha lasciato a quest'ultima il compito di individuare le «misure opportune» da adottare, senza quindi ingerirsi nella discrezionalità ad essa riservata.

«l'azione ex artt. 31 e 117 c.p.a. non è strumento processuale esperibile per superare qualsivoglia inerzia amministrativa, e, pertanto, non è proponibile, allorquando [...] non si richieda al Giudice adito di ordinare un'attività provvedimentale, ma gli si richieda di ordinare un *facere* imprecisato [...] a salvaguardia di una pretesa che è invece tutelabile, nei confronti di terzi privati, innanzi al Giudice ordinario»¹¹.

Nella medesima prospettiva, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sostengono che spetti alla giurisdizione del giudice ordinario «la controversia nella quale il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte della p.a., degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale [...] venendo in rilievo, alla stregua del criterio del *petitum* sostanziale, un comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo inviolabile alla salute»¹².

Secondo la Corte regolatrice, simili controversie non possono essere ricondotte, nemmeno indirettamente, all'esercizio illegittimo o al mancato esercizio di un potere, venendo meno, così, l'elemento fondamentale per l'instaurazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, secon-

¹¹ Così, TAR Campania - Salerno, sez. II, sentenza 31 agosto 2018, n. 1229; in termini, cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza 20 settembre 2006, n. 5500: «lo scopo dell'istituto [il ricorso avverso il silenzio, *ndr*] è quello di fare ottenere al ricorrente un provvedimento esplicito dell'amministrazione, sicché ne restano esclusi non solo i casi di silenzio significativo (assenso o diniego), ma anche gli obblighi di eseguire che richiedono, per il loro rispetto, una attività materiale – con corrispondente potestà, non obbligo, dell'amministrazione di tipo esecutivo o esecutoria – e non provvedimentale». In senso contrario, con particolare riferimento ad un'attività vincolata e specificamente determinata, cfr. TAR Abruzzo, sez. I, sentenza 21 gennaio 2019, n. 26: «il collegio, pur in presenza di giurisprudenza contraria all'esperibilità del rito del silenzio contro gli obblighi di esecuzione di provvedimenti amministrativi che richiedono, per il loro assolvimento, un'attività materiale e non provvedimentale, ovvero “mista”, ritiene, in coerenza con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, che l'art. 21-*quater* della l.n. 241/90, consente di sanzionare l'inerzia del Comune in ordine alla doverosa emanazione degli atti conseguenti ad un'adottata determinazione laddove, per dare esecuzione ad un provvedimento amministrativo e per perfezionarne la sua efficacia ed esecutività, si imponga un'attività materiale di adeguamento dello stato di fatto a quello di diritto». Sul tema, si rinvia a L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al facere*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, p. 617 ss., anche per ulteriori riferimenti dottrinari.

¹² Cass., sez. un., ordinanza 23 febbraio 2023, n. 5668.

do i principi enunciati nelle storiche sentenze della Corte Costituzionale nn. 204 del 2004 e 191 del 2006¹³.

Sicché, «la mancata adozione di provvedimenti e le omissioni nell'adozione di misure finalizzate a prevenire il degrado ambientale non costituiscono una illegittimità dell'esercizio negativo del potere, ma riflettono un'«incuria» o «indifferenza» dell'amministrazione, ossia un comportamento materiale negligente nell'esercizio della doverosa tutela della salute», con la conseguente attribuzione della relativa giurisdizione al giudice civile¹⁴.

Sotto altro profilo, deve osservarsi che la situazione che ha causato la lesione dei diritti dei ricorrenti richiedeva (e richiede) l'adozione di misure specifiche da parte dei pubblici poteri, non sostituibili da misure risarcitorie per equivalente.

In tale contesto, emergono i limiti intrinseci e fisiologici della giustizia amministrativa.

3. Conclusioni

In conclusione, la pronuncia in esame ha offerto un'importante occasione per riflettere sui confini e le criticità della tutela giurisdizionale amministrativa in materia ambientale.

È emerso in modo chiaro che il diritto a un ambiente salubre e, in senso più ampio, il diritto alla salute, pur celebrati per la loro assolutezza, non possono essere considerati variabili indipendenti¹⁵.

¹³ Giova in proposito ricordare che l'art. 133, comma 1, lett. p), c.p.a attribuisce alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti».

¹⁴ In tal senso, Cass., sez. un., ordinanza 14 aprile 2023, n. 10063; in termini, Cass., sez. un., sentenza 13 settembre 2017, n. 21192: «sussiste la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria relativamente alla domanda rivolta dal privato contro un Comune per conseguirne la condanna ad un *facere* specifico»; *contra*, Cass., sez. un., sentenza 28 giugno 2013 n. 16304, secondo cui sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di danni derivanti dal mancato smaltimento dei rifiuti urbani.

¹⁵ Ciò vale, *a fortiori*, per alcuni diritti solo presunti, come quello alla bellezza o al verde urbano, la cui effettiva tutelabilità in sede giurisdizionale appare, allo stato, alquanto incerta e remota.

L'effettività di tali diritti, strettamente interconnessi sotto il profilo strutturale e funzionale, dipende non solo da fattori politici e finanziari, ma anche dalla capacità del sistema giurisdizionale di garantirne una protezione adeguata e soddisfacente.

*Andrea Circolo**

IL VALORE DELLE PRONUNCE *EX ART.* 258 TFUE
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NEI GIUDIZI DINANZI
ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La competenza dell'Unione europea in materia ambientale e la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. – 3. Le procedure di infrazione contro l'Italia per il mancato rispetto della direttiva rifiuti: in particolare, da parte della Regione Campania. – 4. Il richiamo della Corte EDU alle pronunce della Corte di giustizia *ex art.* 258 TFUE in materia di rifiuti: il caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*. – 4.1. *Segue*: un problema di *ne bis in idem* internazionale? – 4.2. *Segue*: il valore "istruttorio". – 5. Conclusioni: non serve essere uguali per volersi bene.

1. *Premessa*

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (anche «Corte EDU») nella causa *Cannavacciuolo e altri c. Italia*¹ (anche solo «*Cannavacciuolo*»), al cui approfondimento è dedicato questo seminario di studio, offre una preziosa occasione per ripercorrere le numerose pronunce di inadempimento con cui la Corte di giustizia (anche solo «Corte») ha messo in luce le gravi carenze dello Stato italiano nella gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti e, di segui-

* Ricercatore di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Una prima versione del presente contributo è stata pubblicata, con diverso titolo, nel fasc. n. 1/2025 della rivista *Unione europea e Diritti* (uediritti.it).

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 gennaio 2025, ric. n. 51567/14 e altri 3, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, su cui v., per un primo commento, L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l'Italia per violazione del diritto alla vita nel caso sulla Terra dei fuochi*, in *rivista.eurojus.it*, 10 marzo 2025; N. MAFFEI, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *Diritti comparati*, 27 marzo 2025; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 1° marzo 2025; S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema penale*, 14 febbraio 2025, p. 139 ss.

to, per interrogarsi su quale sia la rilevanza di dette pronunce nel processo dinanzi al giudice di Strasburgo².

I continui richiami ad esse formulati da quest'ultimo nella ricostruzione della causa³ spingono a riflettere, in termini più ampi, su quale sia l'impatto concreto di tali richiami sulle valutazioni compiute in giudizio dalla Corte EDU, con l'intento di identificare limiti e vantaggi del loro utilizzo.

Dopo una breve analisi della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti⁴, utile a prendere in esame, per quanto qui di interesse, le sentenze *ex art. 258 TFUE* che ne hanno accertato la reiterata violazione da parte dell'Italia, il presente lavoro intende verificare, alla luce del caso di specie, se il riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia a sostegno del *decisum* di Strasburgo possa dar luogo a criticità dal punto di vista del *ne bis in idem* internazionale o se, al contrario, esso possa risultare opportuno e conveniente sotto il profilo istruttorio, in funzione di rafforzamento dell'impianto motivazionale. Ne emerge che il caso *Cannavacciuolo* si inserisce in un dialogo giurisprudenziale tra le due corti che si mostra sempre più convergente e che evidenzia un percorso di "collaborazione" nella tutela dei singoli ormai solido e armonico.

² Per l'approfondimento dei fatti di causa e di tutti gli altri aspetti rilevanti della pronuncia, si rimanda ai diversi contributi raccolti in questo volume. Sui punti di convergenza tra le due corti in merito al rapporto tra tutela della salute e violazione delle norme ambientali, tema che esula dall'analisi qui offerta, v. C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 999 ss. Vedi anche G. IOANNIDES, *La Corte EDU condanna nuovamente lo Stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre*, in *DPCE online*, 2024, spec. p. 672 ss.

³ Cfr. parr. 22-56, nonché parr. 167-173 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁴ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, come modificata, da ultimo, dalla direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (d'ora in poi soltanto «direttiva rifiuti»). In dottrina, v. F. GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'Ambiente?*, Padova, 2009. La direttiva 2008/98/CE è solo l'ultima di una serie di direttive emanate nel corso del tempo dal legislatore comunitario (direttiva 75/442/CEE; direttiva 91/156/CEE; direttiva 2006/12/CE): v. D. IACOVELLI, *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, p. 193 ss., spec. p. 200 ss. V. anche direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

2. La competenza dell'Unione europea in materia ambientale e la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti

Come noto, la competenza dell'Unione europea in materia ambientale trova fondamento negli artt. 191 e 192 TFUE⁵, i quali legittimano l'azione legislativa dell'UE per il perseguimento degli obiettivi di «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente» e di «protezione della salute umana». Già il Trattato, dunque, mette chiaramente in luce l'intrinseca correlazione tra ambiente e salute, evidenziando come il mantenimento di un ambiente salubre sia una componente essenziale del benessere collettivo.

Tra i più importanti atti adottati dal legislatore dell'UE sulla base delle norme menzionate vi è certamente la direttiva rifiuti (direttiva 2008/98/CE). La direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di trattare i rifiuti «in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana»⁶, giacché, come emerge dal considerando n. 6, «l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente».

Sebbene gli obiettivi fissati dalla direttiva siano largamente condivisi da tutti, la sua concreta applicazione ha creato sin da subito – e continua a creare⁷ – non pochi problemi ad alcuni Stati membri, tra cui, principalmente, l'Italia.

In particolare, le problematiche maggiori sono sorte dall'obbligo per gli Stati di adottare piani di gestione (art. 28) e programmi di prevenzione dei rifiuti (art. 29) che fossero effettivamente in grado di assicurare una corretta gestione del ciclo dei rifiuti dal punto di vista ambientale, dacché, in molti casi, i sistemi di raccolta e le infrastrutture destinate al trattamento e al recupero dei rifiuti sono risultati obsoleti e, in generale, insufficienti ad assicurare l'autosufficienza nello smaltimento, generando sovraccarichi e trasferimenti interregionali di rifiuti. Il malfunzionamento strutturale e prolungato è stato

⁵ Per un esame approfondito delle due disposizioni, v. S. AMADEO, *Art. 191 TFUE e Art. 192 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 1616 ss., 1638 ss.

⁶ Direttiva 2008/98/CE, cit., considerando 1.

⁷ A titolo esemplificativo, v., da ultimo, Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 2025, C-315/23, *Commissione/Croazia* (Discarica di Biljane Donje II), ove il giudice dell'Unione ha condannato lo Stato croato al pagamento di una somma forfettaria pari a 1 milione di euro e una penalità di mora pari a 6.500 euro al giorno fino a cessato inadempimento per non aver correttamente gestito lo smaltimento di granulati di pietra altamente radioattivi e nocivi per la salute umana presenti nella discarica di Biljane Donje.

particolarmente evidente in contesti regionali come la Campania, dove la carenza di impianti efficienti ha causato la sistematica violazione della direttiva da parte dello Stato italiano, ma, soprattutto, gravi situazioni di rischio per la salute delle persone e degli animali⁸.

3. *Le procedure di infrazione contro l'Italia per il mancato rispetto della direttiva rifiuti: in particolare, da parte della Regione Campania*

Il mancato rispetto della direttiva rifiuti da parte dell'Italia è stato, per queste ragioni, oggetto di numerose procedure di infrazione aperte dalla Commissione nel corso degli ultimi decenni⁹, e all'esito delle quali la Corte di giustizia ha reiteratamente condannato lo Stato italiano per le relative condotte.

Con una prima sentenza di inadempimento, la Corte ha accertato che l'Italia non aveva adottato tutte le misure necessarie per evitare lo smaltimento incontrollato dei rifiuti, con ciò provocando «un degrado rilevante dell'ambiente» (Corte giust. 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione/Italia*, spec. punto 40)¹⁰. In particolare, il giudice dell'Unione aveva riscontrato la presenza sull'intero territorio italiano di numerose discariche abusive (4866 al 2002), di cui ben 705 contenenti rifiuti pericolosi, a fronte di 1420 discariche autorizzate, le uniche ad essere sottoposte a misure di controllo sul corretto smaltimento dei rifiuti e sulla catalogazione e identificazione di quelli pericolosi.

Successivamente, la mancata esecuzione della sentenza della Corte nella causa C-135/05 ha indotto la Commissione a rivolgersi nuovamente al giudice dell'Unione *ex art.* 260 TFUE. Con la sentenza del 2 dicembre 2014 (C-196/13, *Commissione/Italia*), la Corte ha riaffermato che l'Italia era venuta me-

⁸ Per una ricostruzione integrale dell'annosa vicenda, v. S. COSTA, *La situazione rifiuti in Campania: dall'emergenza alla gestione ordinaria*, in *SILVÆ*, Anno VII, 2017, p. 41 ss.; C. BASSU, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, p. 403 ss.; AA. VV., *La gestione del ciclo dei rifiuti in Campania: passato, presente e prospettive di superamento dell'emergenza*, Atti del convegno organizzato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse il 1° e il 2 dicembre 2005 presso il Castel dell'Ovo a Napoli, Camera dei Deputati, 2006.

⁹ Cfr. L. BARONI, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla 'emergenza rifiuti' in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 1093 ss.

¹⁰ Per un approfondimento della sentenza, cfr. le note di A. HUTEAU-MOUGLISIS, *Une condamnation opportune pour l'effectivité du droit des déchets en Italie et en Europe*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2007, p. 431 ss., e V. SANTOCCHI, *L'Italia e le sue simili discariche abusive*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2007, p. 267 ss.

no ai relativi obblighi in materia di gestione dei rifiuti¹¹ e ha condannato la stessa a versare una cifra pari a 40 milioni di euro, a titolo di somma forfettaria, a cui si aggiungevano 42 milioni e 800 mila euro a titolo di penalità di mora semestrale (somma, quest'ultima, che poteva essere ridotta di 400mila euro o di 200mila euro, rispettivamente, per ciascuna discarica di rifiuti pericolosi o di rifiuti non pericolosi messa a norma nel periodo di riferimento).

Una seconda pronuncia resa *ex art. 258 TFUE* ha interessato, invece, più da vicino, la sola Regione Campania (Corte giust. 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione/Italia*)¹². Nello specifico, la Corte ha ribadito il mancato rispetto, da parte dell'Italia¹³, della direttiva rifiuti, evidenziando questa volta la mancata predisposizione di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento nella Regione, che aveva dato luogo ad una «situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade» e che aveva «esposto la salute della popolazione ad un rischio certo»¹⁴. Come emerso dai fatti di causa, la mancata esecuzione del piano di gestione dei rifiuti – riconducibile all'opposizione della popolazione residente nei siti prescelti e a ritardi e carenze nella progettazione e implementazione degli impianti – aveva portato alla saturazione di tutte le discariche e le aree di stoccaggio disponibili, causando la presenza di 55 000 tonnellate di rifiuti non raccolti e giacenti lungo le strade.

Anche in questa occasione, la mancata esecuzione della prima sentenza della Corte (causa C-297/08) ha spinto la Commissione ad adire una seconda

¹¹ Cfr., in particolare, il punto 93 della sentenza: «[...] si deve constatare che numerose discariche ubicate nella quasi totalità delle Regioni italiane non sono ancora state adeguate alle disposizioni in questione e che, pertanto, l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana perdura al momento dell'esame dei fatti di causa da parte della Corte».

¹² Su cui v. C. FELIZIANI, *The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment: A Consideration of European Commission v Italy (C-297/08)*, in *Journal of Environmental Law*, 2012, p. 535 ss.

¹³ Si ricordi che, anche se l'inadempimento è imputabile ad un'articolazione locale (ad es., Regione, Provincia, Comune, Città Metropolitana), è lo Stato unitariamente considerato a risponderne nelle relative sedi. Come più volte ribadito nella giurisprudenza della Corte, una tale circostanza «non può [...] essere invocata dallo Stato, su cui incombe l'obbligo di assicurare il corretto adempimento degli obblighi dell'Unione, per giustificare il mancato rispetto di tali obblighi ed in particolare la puntuale e tempestiva esecuzione delle direttive [...] trovando applicazione in materia il principio, d'ispirazione internazionalistica, secondo cui la responsabilità dello Stato membro opera rispetto a qualsiasi ipotesi di violazione e quale che sia l'organo che vi abbia dato origine» (v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, IV ed., 2023, p. 443 e le richiamate Corte di giustizia, sentenza 28 marzo 1985, C-272/83, *Commissione/Italia*; ordinanza 21 marzo 1997, C-95/97, *Regione Val-lona/Commissione*, punto 7; sentenza 10 giugno 2004, C-87/02, *Commissione/Italia*, punto 38).

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione/Italia*, punto 111.

volta il giudice dell'Unione che, con una nuova pronuncia resa in data 16 luglio 2015 (causa C-653/13), ha confermato le violazioni già riscontrate in precedenza e ha condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria pari a 20 milioni di euro e una penalità di mora pari a 120.000 euro al giorno fino al cessato inadempimento¹⁵. Nel giudizio in questione, la Corte ha giustificato l'elevato importo della sanzione pecuniaria, mettendo in evidenza che lo Stato italiano non aveva rimediato in alcun modo alla riscontrata incapacità della Regione Campania di smaltire i propri rifiuti e che tale mancanza di intervento era «idonea a compromettere seriamente la capacità dell'Italia di perseguire l'obiettivo dell'autosufficienza nazionale»¹⁶ prescritto dalla direttiva rifiuti, dal momento che i rifiuti urbani prodotti in Campania rappresentavano l'8% della quota nazionale.

A conferma di un problema strutturale ancora lontano dall'essere del tutto risolto, una terza e una quarta procedura di infrazione sono attualmente pendenti nei confronti dell'Italia per non aver correttamente e tempestivamente trasposto, rispettivamente, la direttiva (UE) 2018/851, che modifica e integra la direttiva 2008/98/CE (cioè la più volte richiamata direttiva rifiuti)¹⁷, e la direttiva (UE) 2018/850 relativa alle discariche di rifiuti¹⁸.

¹⁵ Per un commento, cfr. L. BARONI, *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato Italiano, al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di "doppia condanna" (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p. 1196 ss.; A. DI STASI, A. MARTONE, *La sentenza della Corte di giustizia che condanna l'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania nel quadro delle fonti di diritto europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, p. 243 ss.; L. A. SCIALLA, *Responsabilità dello Stato ed inadempimento delle autonomie regionali. La dimensione europea della problematica dei rifiuti in Campania*, in *DPCE online*, 2015, p. 235 ss.

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza 16 luglio 2015, C-653/13, *Commissione/Italia*, punto 47.

¹⁷ Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di luglio: decisioni principali - La Commissione invita l'Italia a recepire correttamente la direttiva quadro sui rifiuti*, INFR(2024)2097, 25 luglio 2024. La procedura ex art. 258 TFUE interessa dieci altri Stati membri (Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Romania). Quanto alla direttiva rifiuti, la Commissione ha lamentato il mancato rispetto delle norme concernenti la responsabilità estesa del produttore (EPR), l'elevata qualità dei processi di riciclaggio, la raccolta differenziata dei rifiuti pericolosi e l'implementazione di un sistema elettronico di tracciabilità dei rifiuti. A questo proposito, tuttavia, si rilevi che, a partire dal 13 febbraio 2025, è operativo, in Italia, il nuovo Registro elettronico nazionale sulla tracciabilità dei rifiuti (R.E.N.T.R.I.).

¹⁸ Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di febbraio: decisioni principali - La Commissione invita la Francia e l'Italia a recepire correttamente la direttiva relativa alle discariche di rifiuti*, INFR(2024)2268, 12 febbraio 2025. Quanto alla direttiva discariche, l'inadempimento è rappresentato dal fatto che lo Stato italiano non ha precisato adeguatamente: «i) che i rifiuti sottoposti a incenerimento devono essere dichiarati come collocati in discarica; ii) il tipo di rifiuti

4. Il richiamo della Corte EDU alle pronunce della Corte di giustizia ex art. 258 TFUE in materia di rifiuti: il caso Cannavacciuolo e altri Italia

Come già accennato in premessa, le pronunce della Corte di giustizia che hanno accertato l'inadempimento dell'Italia con riguardo alle inefficienze del sistema rifiuti italiano e, in particolare, all'emergenza occorsa in Campania sono state puntualmente richiamate dalla Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo*¹⁹, ove il giudice di Strasburgo ha riconosciuto che l'Italia ha violato il diritto alla vita dei ricorrenti di cui all'art. 2 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (anche «CEDU») «[for the] failure to diligently deal with systematic, decade-long, widespread and large-scale pollution phenomenon in the Campania region» (c.d. «Terra dei fuochi»)²⁰.

4.1. Segue: un problema di *ne bis in idem* internazionale?

I ripetuti riferimenti alla giurisprudenza di Lussemburgo all'interno della decisione della Corte di Strasburgo spingono a chiedersi, anzitutto, se la presenza di pregresse sentenze di condanna emesse da un'altra giurisdizione internazionale, qual è la Corte, possa entrare in tensione con il rispetto del principio del *ne bis in idem*²¹.

La questione è stata direttamente affrontata dalla Corte EDU in giudizio e risolta in senso negativo. Il governo italiano costituitosi nel procedimento aveva, infatti, eccepito preliminarmente che le intervenute pronunce della

che possono essere inviati a una discarica di rifiuti pericolosi; e iii) le specifiche per lo stoccaggio temporaneo di mercurio metallico».

¹⁹ V. nuovamente i citati parr. 22-56, nonché parr. 167-173 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁰ Per un approfondimento sul contenuto della sentenza, si rimandi ancora ai commenti citati alla nota 1 e agli altri contributi pubblicati nel presente volume.

²¹ In argomento, *amplius*, C. AMALFITANO, *Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2002, p. 923 ss.; G. CONWAY, *Ne Bis in Idem in International Law*, in *International Criminal Law Review*, 2003, p. 217 ss.; P. DE PASQUALE, *Note a margine delle conclusioni nel caso Mencì: la storia del divieto di ne bis in idem non è ancora finita*, in *Osservatorio europeo DUE*, 2017, spec. par. 1, ultimi due capoversi, e, più di recente, *Uno, nessuno, centomila. I criteri di operatività del ne bis in idem*, in *rivista.eurojus.it*, 2022, p. 248 ss.; N. GALANTINI, *Il ne bis in idem internazionale e i limiti alla sua applicazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2020, p. 537 ss.; F. IULIANO, *Ne bis in idem internazionale e diritto internazionale generale*, in *federalismi.it*, 2020, p. 144 ss.; B. NASCIBENE, *Ne bis in idem, diritto internazionale e diritto europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 maggio 2018 e, più di recente, *Ne bis in idem: questioni attuali alla luce dell'interpretazione della Corte di giustizia e della Corte EDU*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2025.

Corte di giustizia in materia dovessero condurre il giudice di Strasburgo a dichiarare inammissibili i ricorsi ai sensi dell'art. 35(2) CEDU, secondo cui un ricorso non può essere accolto se è «già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi»²².

Come correttamente precisato dalla Corte EDU, tuttavia, il caso *Cannavacciuolo* «[didn't] directly concern the so-called “waste crisis” in Campania *per se*, or the failure of the Italian authorities to ensure waste collection, treatment and disposal in the region»²³. Dal momento che i ricorsi proposti nella causa non riguardavano l'accertamento del pericolo ambientale determinato, in via generale, dalla predisposizione di un sistema di riciclaggio rifiuti carente e inefficiente, quanto, specificamente, dei danni alla salute dei ricorrenti derivanti dall'inazione statale rispetto ai ripetuti sversamenti e interramenti di rifiuti pericolosi nell'Agro aversano e nei territori limitrofi, è evidente come venga a mancare uno degli elementi costitutivi del principio del *ne bis in idem* (internazionale), ovvero il rischio di doppia condanna sui medesimi fatti²⁴. Tale requisito è invero interpretato dalla Corte EDU, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, con preciso riferimento all'identità dei fatti materiali oggetto dei due procedimenti potenzialmente sovrapposti²⁵.

Per altro verso, occorre qui porre l'accento sul fatto che il ricorso *ex art.* 258 TFUE promosso dinanzi alla Corte di giustizia e le azioni risarcitorie sot-

²² Cfr. parr. 193 ss. Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. Grande Camera, sentenza 20 marzo 2018, ricorsi nn. 37685/10 e 22768/12, *Radomilja e altri c. Croazia*, par. 119: «The purpose of the rule enunciated in Article 35 § 2 (b) of the Convention is: [...] (ii) to avoid the situation where several international bodies would be simultaneously dealing with applications which are substantially the same, that is, a situation which would be incompatible with the spirit and the letter of the Convention, which seeks to avoid a plurality of international proceedings relating to the same cases».

²³ Cfr. par. 448 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁴ *Ivi*, par. 197; cfr., altresì, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 22 dicembre 2020, ric. n. 14305/17, *Selabattin Demirtaş c. Turchia (n. 2)*, par. 181.

²⁵ L. PANELLA, *Il principio ne bis in idem nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, numero speciale *Ne bis in idem: origini ed evoluzione del principio a livello interno e internazionale*, 2023, p. 37: «Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia [...] e della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, la Corte europea dei diritti dell'uomo mette in evidenza come [...] occorre verificare l'omogeneità dei comportamenti concretamente posti in essere, essendo irrilevante il *nomen iuris*, [...]. Alla luce di questo nuovo approccio, spetta alla Corte europea valutare l'identità dei fatti materiali tenendo conto dell'insieme delle circostanze concrete riguardanti lo stesso autore e strettamente collegate fra di loro».

toposte alla Corte EDU sono, in ogni caso, rimedi giurisdizionali strutturalmente e funzionalmente diversi²⁶.

In questo senso, emerge da una consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che la valutazione sull'applicabilità del *ne bis in idem* comporta una verifica sulla sufficiente somiglianza dei due procedimenti paralleli, che si basa, tra le altre, sulla finalità delle due azioni²⁷.

Come ha ricordato la sentenza *Cannavacciuolo*, scopo prioritario della Convenzione e della Corte di Strasburgo è, storicamente, quello di contrastare le violazioni episodiche dei diritti individuali («to render justice in individual cases»)²⁸, e non di rilevare violazioni sistemiche con l'intento di porre rimedio a vizi strutturali degli ordinamenti nazionali. Dinanzi alla Corte EDU, il ricorrente agisce «uti singuli, non come cittadino»²⁹. Tale circostanza è confermata dal fatto che l'obbligo per gli Stati di adottare misure attuative di carattere generale in caso di violazione della Convenzione costituisce un effetto conformativo solamente potenziale e indiretto dell'art. 46 CEDU, dal momento che l'assunzione di misure meramente individuali è spesso sufficiente per dare esecuzione alle sentenze di Strasburgo (ovvero, quando la violazione riscontrata sia di carattere isolato).

In questa prospettiva, va altresì rilevato che, *mutatis mutandis*, l'autonomia funzionale tra l'azione di responsabilità extracontrattuale e il ricorso per inadempimento è pure riconosciuta all'interno dello stesso diritto dell'Unione eu-

²⁶ Cfr. par. 201 della sentenza *Cannavacciuolo*: «[...] any finding of an infringement by the CJEU merely obliges the Member State in question to comply with EU law and does not serve to resolve individual cases and cannot lead to awards of individual reparation, even when the proceedings are initiated by individual complainants».

²⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 giugno 2023, ric. n. 22525/14, *Bryan e altri c. Russia*, par. 38: «An assessment of whether cases are sufficiently similar would usually involve the comparison of the parties in the respective proceedings, the relevant legal provisions relied on by them, the scope of their claims and the types of the redress sought. As regards the analysis of the character of parallel proceedings, the Court's examination would not be limited to a formal verification but would extend, where appropriate, to ascertaining whether the nature of the supervisory body, the procedure it follows and the effect of its decisions are such that the Court's jurisdiction is excluded by Article 35 § 2 (b)».

²⁸ *Ivi*, par. 199: «The Court further reiterates that one of its functions in dealing with applications lodged under Article 34 is to render justice in individual cases and, if necessary, to afford just satisfaction».

²⁹ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 97.

ropea³⁰. Subito dopo l'affermazione della responsabilità statale per violazione del diritto comunitario avvenuta nella sentenza *Francoovich*³¹, infatti, la Corte di giustizia ha implicitamente escluso che tale responsabilità potesse sorgere soltanto se le violazioni in questione fossero state precedentemente accertate nell'ambito di un ricorso per infrazione, confermando la particolare funzione che l'azione di danni assume nell'ambito del regime delle impugnazioni³². Mentre quest'ultima, invero, mira ad assicurare al singolo leso un *risarcimento* che è strettamente legato al danno subito, l'art. 258 TFUE è un rimedio di sistema che impone eventuali *sanzioni* in funzione "pedagogica", ovvero sia per restaurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione all'interno dell'ordinamento nazionale e per evitare inciampi futuri da parte dello Stato inadempiente³³. D'altronde, come efficacemente evidenziato in dottrina, se è vero che «il presupposto fondamentale dell'accertamento della responsabilità e del conseguente obbligo di risarcimento è il controllo della legittimità dell'atto all'origine del danno, è anche vero che in tale sede il controllo non è pieno, ma limitato alla verifica della sussistenza di condizioni specifiche e più rigide di quelle che attengono alla semplice e normale verifica di legittimità»³⁴.

Per inciso, il chiarimento della Corte sull'autonomia dell'azione aquiliana rispetto alla procedura per inadempimento è di particolare importanza, tenuto conto che l'ampio potere discrezionale di cui gode la Commissione, che si traduce nell'impossibilità di obbligarla ad aprire una procedura di infrazione, avrebbe rischiato di ledere il diritto alla tutela giurisdizionale dei singoli tutte le volte che essa avesse deciso di non attivare l'art. 258 TFUE, anche se in presenza di evidenti violazioni, da parte dello Stato membro, di norme del diritto dell'UE preordinate a conferire diritti agli individui.

³⁰ Sul tema, v., per tutti, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, II ed., Milano, 2012, p. 187 ss.

³¹ Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90.

³² Cfr., per analogia, Corte di giustizia, sentenza 17 maggio 1990, C-87/89, *Sonito*, punto 14; sentenza 10 luglio 2014, C-220/13 P, *Nikolaou c. Cour des Comptes*, punto 54.

³³ Su tale differenza, cfr. par. 201 della sentenza *Cannavacciuolo*: «[...] any finding of an infringement by the CJEU merely obliges the Member State in question to comply with EU law and does not serve to resolve individual cases and cannot lead to awards of individual reparation, even when the proceedings are initiated by individual complainants».

³⁴ «A ciò va aggiunto che l'eventuale dichiarazione di illegittimità resta puramente incidentale e non produce gli effetti propri di una più generale procedura di infrazione» (G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 404).

4.2. Segue: *il valore “istruttorio”*

Un secondo aspetto che, come già annunciato, merita di essere approfondito è quello del valore che il richiamo alle sentenze del giudice dell’Unione assume nel processo a Strasburgo.

L’autonomia tra i due rimedi e, prima ancora, tra le due giurisdizioni non obbliga la Corte EDU a tener conto della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia, ma, allo stesso, non impedisce che le pronunce di quest’ultima possano essere utilizzate dai ricorrenti in funzione probatoria e, dal giudice di Strasburgo, in funzione argomentativa. Se è vero, cioè, che eventuali sentenze di inadempimento della Corte non possono essere decisive ai fini della condanna di uno Stato dinanzi alla Corte EDU, è pur vero che esse possono costituire un elemento rilevante che, unitamente alle valutazioni effettuate autonomamente da quest’ultima, corroborano la decisione finale.

Anche in questa circostanza, peraltro, lo stesso discorso è esattamente replicabile all’interno dell’ordinamento dell’Unione.

È certo che una sentenza della Corte che accerta un inadempimento statale non è un elemento sufficiente a dimostrare la sua responsabilità nell’ambito di un’azione di danni. Difatti, una valutazione di illegittimità *ex art. 258 TFUE* può non condurre a una condanna statale in sede risarcitoria, poiché, talvolta, il grado di discrezionalità riconosciuta allo Stato membro nell’esercizio dei suoi poteri preclude che la violazione possa considerarsi di una gravità tale da far sorgere una responsabilità extracontrattuale. Nondimeno, è altrettanto certo che una simile pronuncia può facilitare il ricorrente nella prova dell’esistenza della violazione e, dunque, nella dimostrazione del danno subito nell’ambito di un’azione di risarcimento³⁵.

In più, va evidenziato che il richiamo, da parte del giudice di Strasburgo, alle sentenze della Corte può rappresentare un elemento di ulteriore legittimazione, nei confronti degli Stati, rispetto al contenuto delle decisioni assunte. In altre parole, mettere in rilievo che a conclusioni simili è già pervenuto un altro organo giurisdizionale internazionale, e altrettanto autorevole qual è la Corte di giustizia, non soltanto avvalora la correttezza della propria pronuncia, ma consente pure alla Corte EDU di “farla accettare” allo Stato condannato in maniera più agevole. Come ricordato da autorevole dottrina, ad esempio, nel

³⁵ Come già sostenuto, in termini analoghi, in A. CIRCOLO, *Il nuovo orientamento restrittivo della Corte sulla nozione di giurisdizione ex art. 267 TFUE*, in B. NASCIBENE, G. GRECO (a cura di), *I grands arrêts della Corte di giustizia dell’Unione europea negli ultimi dieci anni: attualità e problemi aperti*, Milano, 2025, pp. 41 e 42.

caso *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda*³⁶ il giudice di Strasburgo «[ha citato] in maniera estesa le sentenze della CGUE sull'indipendenza dei giudici nazionali, per trarre la conclusione che esiste un “considerable consensus” fra gli Stati sulla nozione di “giudice stabilito per legge”»³⁷.

Il caso *Cannavacciuolo*, dunque, è solo l'ultimo episodio di una operazione di sostegno che, va sottolineato, è reciproca tra le due corti.

A partire dall'applicazione dell'art. 52, n. 3, della Carta che, come noto, impone di assicurare, nell'interpretazione dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, uno standard di tutela almeno pari o superiore a quello garantito dalla Corte EDU a proposito della Convenzione³⁸, sono invero moltissime le occasioni che possono essere richiamate ove, al contrario, è la Corte di giustizia a riportare espressamente in sentenza le decisioni della Corte EDU per conferire, agli occhi degli Stati membri, maggiore autorevolezza alle sue pronunce – soprattutto quelle più evolutive.

Proprio con riferimento alla tutela dell'ambiente, ad esempio, la Corte ha richiamato, nell'ambito del caso *ILVA*, la pronuncia resa dalla Corte EDU nel caso *Cordella e altri c. Italia*³⁹, rimarcando come l'analisi svolta sull'inquinamento da attività industriale provocato dallo stabilimento «si ricollega[ss]e] peraltro a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale [...] si è ba-

³⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 1° dicembre 2020, ric. n. 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson/Islanda*, spec. parr. 234 ss., su cui v. C. RIZCALLAH, V. DAVIO, *The Requirement that Tribunals be Established by Law: A Valuable Principle Safeguarding the Rule of Law and the Separation of Powers in a Context of Trust*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, p. 581 ss.

³⁷ L. S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, vol. II, 30 dicembre 2020, p. 45. L'A. precisa pure che il richiamo avviene «a titolo comparativo (viene considerata anche la Corte EFTA)» e aggiunge che «la Carta dell'Unione viene talora utilizzata dalla Corte di Strasburgo come fonte di ispirazione, per tenere conto dell'evoluzione normativa, anche in cause che non riguardano il diritto dell'Unione» (*ibidem*).

³⁸ Quando essa includa, evidentemente, un analogo diritto. Per una formula riassuntiva sul punto, v. Corte di giustizia, sentenza 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 44: «[...] occorre ricordare che, anche se, come conferma l'articolo 6, par. 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, par. 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione».

³⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*, parr. 163 e 172, su cui v. C. LUZZI, *Il “caso Ilva” nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo)*, in *Consulta online*, 2019, p. 336 ss.

sata, per constatare l'esistenza di una violazione dell'articolo 8 della Convenzione [...], su studi scientifici che denunciano gli effetti inquinanti delle emissioni di tale stabilimento tanto sull'ambiente quanto sulla salute delle persone»⁴⁰.

In relazione, poi, al percorso di tutela dello Stato di diritto promosso dalla Corte in via giurisprudenziale, si osservi che l'introduzione di un test per la verifica dell'indipendenza del giudice nazionale "caso per caso" è stata suffragata dalla presenza di un analogo test nella giurisprudenza della Corte EDU, dal quale la Corte di giustizia ha chiaramente tratto ispirazione⁴¹. A sostegno di tale test, nella nota sentenza *A.K.*, la Corte ha evocato esplicitamente il test adottato dal giudice di Strasburgo⁴². Il richiamo ai criteri prescritti dalla Corte EDU ha permesso al giudice dell'Unione di legittimare con maggior forza l'adozione del "nuovo" test al cospetto degli Stati membri, dimostrando che l'operazione interpretativa condotta per salvaguardare l'indipendenza della magistratura non aveva prodotto risultati in violazione del principio di sussidiarietà, in quanto, negli stessi termini, essa era stata già pacificamente accolta dagli Stati membri quando sottoposti alla giurisdizione di Strasburgo⁴³.

Ancora, più di recente, nel caso *Getin Noble Bank*, la Corte di giustizia ha stabilito che la presunzione che vige, a norma dell'art. 267 TFUE, sul rispetto dei requisiti di indipendenza da parte dell'organo giurisdizionale nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale *può* essere rovesciata nel caso in cui una decisione giudiziaria definitiva emessa da un organo giurisdizionale internazionale porti a ritenere il contrario, con ciò evidenziando l'influenza significativa che le pronunce della Corte EDU possono esercitare sul suo convincimento⁴⁴.

⁴⁰ Corte di giustizia, sentenza 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva e a.*, punto 93, con nota di C. REMY, *Arrêt « Ilva e.a. »: protection de la santé des riverains d'industries polluantes dans l'Union*, in *Journal de droit européen*, 2024, p. 335 ss.

⁴¹ Anche per sua stessa ammissione: cfr., ad es., Corte di giustizia, sentenza 6 ottobre 2021, C-487/19, *W. Ž.* (Chambre de contrôle extraordinaire de la Cour suprême - Nomination), punto 130. In dottrina, v. R. BUSTOS GIBERT, *Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2020, spec. p. 50 ss.

⁴² Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), punto 126.

⁴³ Sul punto, sia consentito rinviare a A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, pp. 263-264.

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 72.

5. *Conclusioni: non serve essere uguali per volersi bene*

In conclusione, la sentenza della Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo*, al di là degli importanti esiti a cui essa giunge con riguardo al caso di specie, è un esempio concreto della collaborazione virtuosa tra il giudice di Lussemburgo e quello di Strasburgo, dove le decisioni dell'uno sorreggono il pronunciato dell'altro e viceversa, rafforzando le reciproche posizioni.

Il richiamo alle sentenze della Corte di giustizia da parte della Corte EDU testimonia, ancora una volta, come siano ormai lontani i tempi in cui il giudice di Strasburgo sembrava ambire allo scettro di custode unico e supremo dei diritti fondamentali, evitando ogni forma di interazione con la sua consorella e di possibile contaminazione dalla relativa giurisprudenza. Superata l'iniziale indifferenza⁴⁵ – e forse diffidenza – verso il diritto comunitario e la sua cornice di tutela, la Corte EDU ha contribuito attivamente a garantire una coabitazione pacifica⁴⁶ e, di più, un dialogo fruttuoso con la Corte di Lussemburgo. E quest'ultima, pur riaffermando costantemente la propria autonomia rispetto all'ordinamento internazionale e a quelli nazionali⁴⁷, ha trovato in essa un'importante alleato proprio a sostegno della sua stessa autonomia, messa di recente a rischio dall'azione di alcuni Stati membri⁴⁸.

⁴⁵ In questi termini, A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2012, p. 12.

⁴⁶ In proposito basti il rinvio a Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98, *Bosphorus/Irlanda*, spec. parr. 154 ss., la quale costituisce un fondamentale punto di svolta nei rapporti tra le due corti. Cfr., ancora, A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni*, cit., p. 7: «La sentenza *Bosphorus* inaugura una nuova fase nella relazione tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di Giustizia dell'UE, nella misura in cui introduce un elemento di bilateralità e pone fine a lunghi anni caratterizzati dalla frequenza – e dalla centralità – dei riferimenti all'esperienza facente capo alla CEDU nella giurisprudenza comunitaria in materia di diritti, cui corrispondeva l'assenza di atteggiamenti corrispondenti da parte della Corte di Strasburgo. All'apertura unilaterale da parte di Lussemburgo succede infine una risposta da parte di Strasburgo, che si connota, peraltro, in termini profondamente cooperativi».

⁴⁷ Cfr., per tutte, Corte di giustizia, parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adbésion de l'Union à la CEDH*, punto 170: «[...] l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione».

⁴⁸ Si fa riferimento alle violazioni sistemiche dello Stato di diritto commesse principalmente da due Stati membri dell'UE, Polonia e Ungheria, e al percorso giurisprudenziale sviluppato dalla Corte di seguito e di cui si è dato conto in precedenza. Sulle vicende in questione, sia consentito rinviare nuovamente ad A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto*, cit., p. 157 ss. Sul rapporto tra l'autonomia del diritto dell'Unione e il rispetto dei valori fondanti di cui all'art. 2

Nonostante, dunque, le specificità che contraddistinguono le due esperienze giuridiche, e con esse le difficoltà che sorgono nella ricerca di un punto di equilibrio stabile nei loro rapporti, il sistema europeo di protezione internazionale dei diritti pare essersi ormai assestato in una logica di complementarità e non di competizione, condividendo come ottica comune la tutela finale dell'individuo⁴⁹.

Che sia forse un segnale da cogliere da parte di chi, da molti anni, cerca – con scarso successo – di integrare ulteriormente (e forzatamente) le due giurisdizioni?⁵⁰

TUE, v. Corte di giustizia, 16 febbraio 2022, C-156/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 125: «[...] quando uno Stato candidato diventa uno Stato membro, aderisce a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda. Tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale».

⁴⁹ L. S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta e la CEDU*, cit., p. 51: «[...] il dialogo fra le due Corti europee sta dando i suoi frutti, non solo in termini di non belligeranza, ma anche producendo fertilizzazione incrociata o addirittura convergenza».

⁵⁰ Sulle numerose difficoltà relative al completamento del processo di adesione dell'Unione alla CEDU, v., per tutti, N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13 ss. Le maggiori criticità sembrano riguardare l'attuale assenza di giurisdizione della Corte in ambito PESC, con la conseguente impossibilità di poter applicare la Carta nelle situazioni giuridiche in esso ricadenti: v., a tal proposito, Corte di giustizia, 10 settembre 2024, C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD/ Consiglio e a.* Fermo restando che mai deve guardarsi con sfavore ad un innalzamento della tutela dei singoli, la natura specifica del diritto dell'Unione suggerisce che questo avvenga all'interno del suo ordinamento, con i dovuti tempi e le modalità prescritte.

*Donato Greco**

DIRITTO ALLA VITA, OBBLIGHI POSITIVI E APPROCCIO PRECAUZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento del caso in relazione all'art. 2 sul diritto alla vita. – 3. Gli obblighi di *due diligence* sottesi al diritto alla vita nel quadro della precedente giurisprudenza sull'art. 2. – 4. *Segue*: esistenza di un rischio reale, imminente, conosciuto e principio di precauzione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Con la sentenza oggetto di questo seminario, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato una violazione da parte dell'Italia del diritto alla vita protetto dall'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («CEDU» o «Convenzione europea») in relazione a un fenomeno di inquinamento su larga scala localizzato nella c.d. «Terra dei fuochi»¹. Al contempo, i giudici hanno dichiarato assorbite le violazioni del diritto al rispetto della vita privata *ex art. 8* e del diritto a un ricorso effettivo, previsto dall'art. 13.

La decisione – che giunge a distanza di più di dieci anni da quando, nel biennio 2014-2015, trentaquattro ricorrenti si sono rivolti alla Corte di Strasburgo tramite tre ricorsi collettivi – si segnala sin da subito per due primati assoluti. È, infatti, la prima volta che la Corte ha riscontrato una violazione del diritto alla vita in un caso di inquinamento ambientale su vasta scala, così come non ha precedenti nella materia *de qua* il ricorso alla procedura della c.d. sentenza pilota *ex art. 46* della Convenzione, resa necessaria dal carattere strutturale e sistematico delle violazioni riscontrate. La Corte ha quindi indica-

* Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza.

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 gennaio 2025, ric. n. 51567/14 e altri tre, *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (d'ora in avanti «*Cannavacciuolo*»). Tale pronuncia è reperibile nella lingua ufficiale di redazione, cioè l'inglese, sulla banca dati online *Hudoc*; i brani che se ne riporteranno sono stati tradotti dall'autore.

to misure generali che dovranno essere eseguite dalle autorità italiane, entro due anni dal passaggio in giudicato della sentenza, sotto il controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per lo stesso lasso temporale è provvisoriamente sospeso l'esame dei trentasei ricorsi analoghi ancora pendenti (per un totale di circa 4.700 ricorrenti). Peraltro, i giudici hanno deciso di riservare, entro il medesimo termine biennale, la decisione sulle domande di equa soddisfazione *ex art. 41* della CEDU, ritenendo che «la questione non fosse matura per la decisione»². A mo' di monito, la Corte non ha mancato di precisare che, a tempo debito, baserà le proprie determinazioni circa l'entità degli indennizzi sulla valutazione che il Comitato dei Ministri farà della risposta delle autorità italiane alle carenze individuate e dell'esecuzione delle misure correttive raccomandate ai sensi del già citato art. 46³.

In quasi duecento pagine e oltre cinquecento paragrafi di lunghezza, la sentenza affronta numerose questioni di sicuro rilievo per le quali si rinvia agli altri contributi raccolti in questo volume⁴. Nello spazio di queste pagine, ci si limiterà ad analizzare esclusivamente il percorso argomentativo con cui la Corte europea è giunta ad affermare, nel merito, una violazione del diritto alla vita, e in particolare degli obblighi positivi che da questo discendono, valorizzando a tal fine un approccio precauzionale.

2. Inquadramento del caso in relazione all'art. 2 sul diritto alla vita

Per comprendere come, innovando profondamente la propria precedente giurisprudenza in materia ambientale, la Corte sia giunta ad assicurare prece-

² Ivi, par. 507.

³ Ivi, par. 508.

⁴ Si vedano, inoltre, i commenti di J. SOMMARDAL, *A Landmark Judgment: Three Crucial Aspects of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *ECHR Blog*, 4 febbraio 2025; S. ZIRULIA, *A New Step in the Greening of the Right to Life: The ECtHR Judgment on the Land of Fires*, in *VerfassungsBlog*, 20 febbraio 2025; H. TIGROUDJA, *Massive Pollution, States' Positive Obligations and Remedies Critical Appraisal of the European Court of Human Rights' Cannavacciuolo et al. v. Italy Judgment*, in *CIL-NUS Blog*, 23 febbraio 2025; L. ACCONCIAMESSA, *The Strange Case of Dr Jeckyll and Mr Hyde: Victim Status for Life-Threatening Environmental Harm in the ECtHR's "Terra dei fuochi" Judgment*, in *SIDI-Blog*, 28 febbraio 2025; K. HAMANN, *Cannavacciuolo and Others v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 5 marzo 2025; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 1° marzo 2025; A. VITALE, *Cannavacciuolo e altri c. Italia: la questione della "Terra dei fuochi" di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune considerazioni sui profili internazionali sulla sentenza pilota*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025, p. 175 ss.

denza all'art. 2 sull'art. 8 e così ad accertare la violazione del diritto alla vita rispetto a un fenomeno di inquinamento ambientale su vasta scala, è necessario inquadrare il contesto in cui la vicenda è sorta e si inserisce. Infatti, come la stessa Corte non manca di sottolineare⁵, il giudizio, pur essendo contiguo ad essa, non riguarda direttamente la c.d. "crisi dei rifiuti" in Campania né tanto meno la mancata garanzia da parte delle autorità italiane della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti nella regione, questione che è stata trattata, in quanto tale, dalla Corte in precedenti giudizi⁶.

L'oggetto del contendere, invece, riguarda il rispetto da parte delle autorità italiane del dovere di proteggere, mediante adeguate misure interne, la vita dei ricorrenti che vivono in aree della Regione Campania colpite da un fenomeno di inquinamento su larga scala derivante da scarichi illegali, interrimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associati al loro incenerimento⁷. Con ogni evidenza si tratta di un caso di contenzioso ambientale – certo –, ma la Corte si è mostrata da subito pienamente cosciente dell'eccezionalità del fenomeno con cui è stata chiamata a confrontarsi, laddove ha evidenziato con puntualità come la vicenda in esame differisse radicalmente dai precedenti ambientali che hanno riguardato una singola fonte o un'area geografica più o meno limitata⁸, o l'esposizione a una particolare sostanza (come l'amianto)⁹.

Nel caso di specie, la Corte si è trovata di fronte a una forma di inquinamento particolarmente complessa e diffusa che si manifesta principalmente, ma non esclusivamente, *su terreni privati*, caratterizzata da una molteplicità di fonti di inquinamento molto diverse per tipologia, estensione geografica, sostanze inquinanti rilasciate, modalità di contatto con gli individui e impatto ambientale¹⁰. Ma quel che più influenza il contesto del giudizio è che il caso in esame non riguarda attività pericolose, come le attività industriali, svolte nel

⁵ Cfr. par. 448 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*; sentenza 19 ottobre 2023, ric. n. 35648/10, *Locascia e altri c. Italia*.

⁷ Cfr. par. 1 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 dicembre 1994, ric. n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*; sentenza 9 giugno 2005, ric. n. 55723/00, *Fadeyeva c. Russia*; sentenza 2 novembre 2006, ric. n. 59909/00, *Giacomelli c. Italia*; sentenza 26 ottobre 2006, ric. n. 53157/99 e altri, *Ledyayeva e altri c. Russia*; sentenza 27 gennaio 2009, ric. n. 67021/01, *Tătar c. Romania*; sentenza 10 febbraio 2011, ric. n. 30499/03, *Dubetska e altri c. Ucraina*; sentenza 11 ottobre 2022, ric. n. 6142/18 e altri 13, *Kotov e altri c. Russia*.

⁹ Cfr. par. 384 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹⁰ *Ibidem*.

contesto di un quadro normativo esistente, come nella maggior parte dei casi di inquinamento ambientale che sono stati sottoposti all'esame della Corte. Si tratta, piuttosto, di attività svolte da *privati*, vale a dire *gruppi criminali organizzati*, nonché da *industrie, imprese e individui*, al di fuori dei limiti di qualsiasi forma di legalità o regolamentazione giuridica¹¹.

Proprio questi elementi, che definiscono il contesto criminale in cui si radicano i fatti alla base del giudizio, assieme alla magnitudine assunta dal fenomeno inquinante e dall'omissione da parte delle autorità italiane di qualsiasi misura capace di incidere effettivamente sulla protezione della vita degli abitanti delle aree interessate, giustificano, a nostro avviso, la precedenza che in questo caso i giudici hanno deciso di accordare al diritto alla vita *ex art. 2* della CEDU su quello al rispetto della vita privata ai sensi dell'art. 8, la cui tutela è stata tradizionalmente preferita dalla Corte nei giudizi ambientali in cui non vi fosse prova di un nesso causale tra la fonte di inquinamento e il danno all'integrità fisica dei ricorrenti¹².

La scelta così operata reca con sé due ulteriori conseguenze. Occorre tenere conto, infatti, che, in ragione del valore assiologico del bene protetto, l'art. 2 si mostra poco flessibile a bilanciamenti con altri diritti¹³. Basti in tal senso ricordare che, ai sensi dell'art. 15, il quale disciplina la deroga dei diritti convenzionali in caso di emergenza, neanche lo stato di guerra o altro pericolo pubblico possono sollevare le parti contraenti della Convenzione europea dal rispetto del diritto alla vita, salvo, nel primo caso, la legittima conduzione delle ostilità. Nel contesto in esame, l'aggancio all'art. 2 da parte della Corte si traduce quindi in un margine estremamente ridotto di manovra per le autorità italiane nell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla disposizione e, conseguentemente, dalla sentenza in commento.

Da ultimo, la preferenza accordata all'art. 2 incide anche sui rimedi esperibili in sede di riparazione¹⁴. Se per le violazioni dell'art. 8 della CEDU la Corte, generalmente, ritiene che un'equa soddisfazione possa derivare dall'affermazione di responsabilità insita nella sentenza, in caso di violazioni dell'art. 2 non appare sufficiente la constatazione dell'illecito, ma assai più di frequente viene liquidato un equo indennizzo dei danni non patrimoniali, aspetto su cui infatti la Corte ha riservato la propria decisione nel termine di due anni. Così,

¹¹ *Ibidem*.

¹² «La Corte terrà conto di queste considerazioni nel valutare se nel caso di specie siano stati attivati obblighi di protezione ai sensi dell'articolo 2» (*ibidem*).

¹³ In tal senso si veda S. ZIRULIA, *A New Step in the Greening of the Right to Life*, cit.

¹⁴ *Ibidem*.

ad esempio, in *Cordella e altri c. Italia*, altro noto caso di inquinamento ambientale relativo all'ILVA di Taranto, i giudici avevano preferito basarsi sull'art. 8 e ritenere assorbita ogni questione relativa all'art. 2 della CEDU, dichiarando che «la constatazione di una violazione rappresenta di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti interessati»¹⁵.

3. *Gli obblighi di due diligence sottesi al diritto alla vita nel quadro della precedente giurisprudenza sull'art. 2*

Come già accennato, l'unica violazione sostanziale accertata dalla Corte nel caso in esame riguarda il diritto alla vita sancito all'art. 2 della CEDU. In materia ambientale, tale disposizione, assieme all'art. 8, offre oggi copertura al corollario del diritto a un ambiente salubre, che è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale¹⁶. Infatti, come anche molte costituzioni nazionali adottate nel Secondo dopoguerra, la Convenzione europea, il cui testo risale al 1950, non contiene una disposizione *ad hoc* sulla tutela ambientale. All'epoca della sua redazione, lo sviluppo economico non aveva ancora raggiunto livelli tali da porre in pericolo i diritti della persona dipendenti dalla salubrità dell'ambiente e, pertanto, non era ancora diffusamente percepita l'esigenza sociale di apprestare una corrispondente tutela soggettiva. In presenza di una simile lacuna, quanto meno a livello testuale, è stata la Corte di Strasburgo, attraverso un'interpretazione evolutiva degli artt. 2 e 8 della CEDU, a delineare nel tempo il diritto a un ambiente salubre, di pari passo con quanto contemporaneamente avveniva in molti ordinamenti interni come, ad esempio, quello italiano, in cui la Corte costituzionale ha ricavato un analogo diritto dalla lettura

¹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*, par. 192, punto 6.

¹⁶ In proposito, si vedano O.W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J.H. KNOX e R. PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 86 ss.; K. MORROW, *The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards*, in S.J. TURNER et al. (a cura di), *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge, 2019, p. 41 ss.; N. MILEVA e M. FORTUNA, *Environmental Protection as an Object of and Tool for Evolutionary Interpretation*, in G. ABI-SAAB et al. (a cura di), *Evolutionary Interpretation and International Law*, Oxford, 2021, p. 123 ss. Sulla necessità di adottare un protocollo addizionale che includa un diritto a un ambiente salubre si veda N. KOBYLARZ, *A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework Through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, p. 23 ss.

ra combinata della tutela dell'ambiente *ex art. 9* della Costituzione e del diritto alla salute di cui al successivo art. 32¹⁷.

Il diritto alla vita garantito dall'art. 2 della CEDU impone agli Stati contraenti non solo il classico obbligo negativo (di *non facere*) consistente nel dovere di astenersi da condotte che direttamente possano ledere il bene vita degli individui sottoposti alla loro giurisdizione (secondo il principio aquiliano del *neminem ledere* o *no-harm rule*), ma anche obblighi positivi (di *due diligence*). Questi ultimi, tra l'altro, impongono allo Stato di adottare misure interne, di carattere legislativo, esecutivo/amministrativo e giurisdizionale¹⁸, volte a proteggere il diritto convenzionale alla vita, prevenendo che questo possa subire pregiudizi, a prescindere da quale sia la fonte del rischio. Purché appresti una tutela adeguata ed effettiva, in linea con la dottrina del margine di apprezzamento lo Stato parte nutre di ampia discrezionalità nella scelta delle misure più idonee a garantire i diritti convenzionali, anche in ragione del fatto che le autorità nazionali, più prossime alle situazioni soggettive meritevoli di tutela, si trovano nella posizione migliore per compiere tale valutazione¹⁹.

Nel caso di specie, la Corte ha evidenziato come lo Stato italiano fosse tenuto, ai sensi dell'art. 2 della CEDU, a proteggere l'ambiente, onde prevenire lesioni all'integrità fisica dei ricorrenti, e che, di contro, avesse ommesso di apprestare una tutela effettiva. Riprendendo lo schema delineato sopra in termini generali, la Corte ha ricostruito gli obblighi derivanti dall'art. 2 come obblighi di *due diligence*. Lo Stato deve quindi svolgere un'attività di prevenzione/vigilanza (*duty of care*) che si configura come obbligo positivo, di mezzo o di condotta²⁰, e non come obbligo di risultato, dato che *ad impossibilia nemo tenetur*. In altri termini, fermi gli obblighi negativi di astensione, lo Stato non è tenuto a garantire che certamente non si verificheranno danni ambientali dai quali possano scaturire lesioni alla vita in relazione a condotte che non provengano dai suoi organi e siano al di fuori del suo controllo. Ciò non di meno,

¹⁷ A tale proposito sia consentito rinviare a D. GRECO, *The 2022 "Environmental Reform" of the Italian Constitution and International Law*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2022, p. 263 ss. Sul punto si veda anche, in questo volume, il contributo di Sara Lieto e Michela Troisi.

¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 30 novembre 2004, ric. n. 48939/99, *Öneriyıldız c. Turchia*, par. 89; sentenza 20 marzo 2008, ric. n. 15339/02, *Budayeva e altri c. Russia*, par. 129.

¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Öneriyıldız c. Turchia*, cit., parr. 71 e 90; sentenza *Budayeva e altri c. Russia*, cit., parr. 133-134.

²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 15 giugno 2021, ric. n. 62903/15, *Kurt c. Austria*, par. 159. Sul punto si veda D. GRECO, *Violenza domestica e il diritto alla vita nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, p. 1803 ss.

trattandosi del soggetto che esercita autorità di governo, questo è chiamato a fare tutto quanto è ragionevolmente in suo potere, attraverso misure adeguate alle circostanze, al tipo di pericolo e al grado di sviluppo delle conoscenze in una determinata materia, per prevenire, ridurre e mitigare il rischio che un evento dannoso si verifichi. Non importa, dunque, quale sia la fonte del rischio e da dove questo promani, se da un attore pubblico o privato, è sufficiente ad attivare il dovere di diligenza in questione la sola esistenza di un rischio reale ed imminente per la vita, conosciuto o quanto meno conoscibile²¹.

Ne deriva che, come il verificarsi di un danno non comporta di per sé responsabilità, se lo Stato è in grado di dimostrare di aver apprestato misure astrattamente idonee a prevenirlo, allo stesso modo non è indispensabile l'accertamento di un danno effettivo perché si configuri una violazione del diritto alla vita. Sulla base di questa costruzione, nel caso di specie, la Corte ha elegantemente bypassato la ricostruzione del nesso causale tra l'inquinamento ambientale e il danno alla salute o alla vita dei ricorrenti, pur non mancando di riconoscere che diversi e significativi elementi lasciassero intravedere implicazioni gravi e potenzialmente letali per la salute dei cittadini colpiti. In particolare, la Corte ha applicato la tecnica dell'assorbimento non solo nella trattazione degli autonomi diritti convenzionali invocati dai ricorrenti (preferendo al rispetto della vita privata *ex art. 8* la tutela derivante dal diritto alla vita), ma anche tra i diversi corollari sottesi a quest'ultimo. Ritenendo provate gravi e sistematiche omissioni, da parte delle autorità italiane, di ogni forma di effettiva tutela preventiva, i giudici si sono per così dire "contentati" di dichiarare questo profilo di illiceità, in quanto già di per sé sufficiente a integrare la violazione del diritto alla vita azionato in giudizio e a rendere al contempo superfluo – quanto meno ai fini dell'affermazione di responsabilità – l'accertamento di ulteriori profili²².

La Corte ha così deciso di non addentrarsi nell'esaminare la *vexata quaestio* del nesso causale tra inquinamento ambientale e patologie tumorali di natura per definizione multifattoriale, per le quali, quindi, tale accertamento, se

²¹ Sentenza *Cannavacciuolo*, par. 376-377. Sulla conoscenza o conoscibilità del rischio quale presupposto di operatività degli obblighi di *due diligence* si vedano Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Önerildiz c. Turchia*, cit., par. 101; sentenza 24 luglio 2014, ric. n. 60908/11 e altri, *Brincat e altri c. Malta*, par. 105.

²² La Corte, quindi, «non ha ritenuto necessario o opportuno esigere che i ricorrenti dimostrassero un nesso comprovato tra l'esposizione a un tipo identificabile di inquinamento o anche a una sostanza nociva e l'insorgere di una specifica malattia potenzialmente letale o il decesso a causa di essa» (sentenza *Cannavacciuolo*, par. 390). *Contra* sentenza *Brincat e altri c. Malta*, cit., par. 83.

astrattamente avrebbe potuto costituire un elemento di ulteriore soddisfazione per i ricorrenti, rilevante soprattutto ai fini della riparazione, avrebbe di contro imposto una *probatio diabolica*, rischiando di tramutarsi in un boomerang, che, con ogni probabilità, li avrebbe privati della tutela convenzionale, quanto meno *ex art. 2*.

Un approccio “massimalista” avrebbe infatti costretto i giudici a percorrere la strada su cui la difesa dello Stato avrebbe voluto condurli, consapevole che si trattava di un vicolo cieco²³. La determinazione del nesso causale, infatti, impone un accertamento fattuale che va ben al di là delle competenze propriamente giuridiche della Corte, la quale, dunque, come in altri contesti²⁴, avrebbe dovuto fare ricorso alla *best available science*, con la differenza, però, che qui la comunità scientifica è ancora impegnata in delicati e complessi studi, necessita di maggior tempo e, pur progredendo continuamente, non è in grado di offrire nell'immediato quella risposta assolutamente certa di cui il diritto avrebbe bisogno.

L'approdo della Corte, nel senso di sganciare la tutela ambientale offerta dall'art. 2 dal verificarsi di un evento di danno, e quindi dal suo accertamento, innova profondamente la precedente giurisprudenza in materia di inquinamento ambientale in cui, nel valutare eventuali violazioni del diritto alla vita, i giudici avevano invece legato i due aspetti²⁵.

In *Öneryıldız e altri c. Turchia*, ad esempio, la Corte ha ritenuto violato l'art. 2 della CEDU nel contesto di una frana di rifiuti, innescata dall'esplosione di una discarica, la quale aveva in effetti travolto e seppellito diverse persone. Successivamente, in *Brincat e altri c. Malta*²⁶, i ricorrenti lamentavano la violazione del diritto alla vita in ragione dell'esposizione all'amianto e i giudici hanno riscontrato una tale violazione nei confronti di un singolo individuo rispetto al quale hanno ritenuto provato il nesso causale tra l'esposizione e il mesotelioma pleurico. Ancora nella medesima scia si inserisce il caso *L.C.B. c. Regno Unito*²⁷, dove la Corte ha escluso una lesione del diritto alla vita proprio in ragione dell'assenza di prova del nesso causale tra l'esposizione del padre a radiazioni e la leucemia contratta dal figlio. Infine, in *Budayeva e altri c. Russia*²⁸,

²³ Sentenza *Cannavacciuolo*, par. 386.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, parr. 456 e 478.

²⁵ Cfr. J. SOMMARDAL, *A Landmark Judgment*, cit.

²⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Brincat e altri c. Malta*, cit., parr. 83-84.

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, ric. n. 23413/94, *L.C.B. c. Regno Unito*, par. 39.

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Budayeva e altri c. Russia*, cit., par. 158.

la Corte ha analogamente affermato una lesione del diritto alla vita sul presupposto che vi fosse un nesso causale tra le gravi carenze amministrative che hanno impedito politiche di pianificazione territoriale e di soccorso emergenziale nella città russa di Tyrnauz, contro gli smottamenti, e la morte di un parente dei ricorrenti e le lesioni subite da questi ultimi.

Di contro, l'impianto argomentativo utilizzato dalla Corte nella sentenza in commento appare maggiormente in linea con i suoi precedenti relativi al diritto al rispetto della vita privata *ex art. 8* della CEDU, rispetto al quale la giurisprudenza consolidata appare meno stringente circa la necessità di instaurare una relazione lineare tra la condotta statale e il danno.

Prescindendo dal nesso causale, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 8 in *Locascia e altri c. Italia*. Ad avviso dei giudici, "sebbene non si potesse affermare, a causa della mancanza di prove mediche, che l'inquinamento derivante dalla crisi della gestione dei rifiuti avesse necessariamente cagionato danni alla salute dei ricorrenti", le prove disponibili dimostravano chiaramente che l'ampia esposizione ai rifiuti avesse reso i ricorrenti più vulnerabili a varie malattie²⁹. In *Di Sarno e altri c. Italia*, proprio la mancanza di studi scientifici che potessero attestare l'esistenza di un nesso causale tra l'esposizione ai rifiuti e un aumento del rischio di sviluppare patologie quali il cancro o malformazioni congenite ha condotto la Corte ad esaminare il caso dalla prospettiva dell'art. 8, che «può essere invocato anche in assenza di qualsiasi prova di un grave pericolo per la salute delle persone»³⁰. Da ultimo, in *Tătar c. Romania*, la Corte, pur ritenendo che i ricorrenti non avessero provato un nesso causale tra l'esposizione al cianuro di sodio e l'asma di cui erano affetti, ha concluso che un rischio grave e sostanziale per la salute avesse fatto sorgere l'obbligo positivo per lo Stato di adottare misure necessarie a tutelare il diritto al rispetto della vita privata e, più in generale, di godere di un ambiente salubre³¹.

4. Segue: *esistenza di un rischio reale, imminente, conosciuto e principio di precauzione*

Tornando quindi all'esame degli obblighi di *due diligence* sottesi al diritto alla vita, la Corte ne ha riconosciuto la piena operatività nel caso di specie, rica-

²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Locascia e altri c. Italia*, cit., par. 130. Analogamente sentenza *Kotov e altri c. Russia*, cit., par. 107; sentenza *López Ostra c. Spagna*, cit., par. 51.

³⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 108.

³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Tătar c. Romania*, cit., par. 107. Nello stesso senso, sentenza *Fadeyeva c. Russia*, cit., par. 92.

vando dalla magnitudine di un fenomeno di inquinamento su larga scala l'«esistenza di una minaccia grave, reale e sufficientemente accertabile per la vita»³². Analogamente, ha ritenuto soddisfatto il criterio dell'«imminenza», intesa come prossimità materiale e temporale con le posizioni soggettive che rischiano una lesione³³, data «la residenza dei ricorrenti, per un periodo di tempo considerevole, in Comuni identificati dalle autorità statali come interessati dal fenomeno dell'inquinamento in questione, che era continuo, onnipresente e inevitabile da decenni»³⁴.

Nel merito, la Corte ha evidenziato l'esistenza in capo alle autorità italiane di una serie di obblighi positivi disattesi³⁵: alcuni di carattere procedurale, come l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto ambientale (VIA) del fenomeno di inquinamento in questione, identificando le aree colpite, la natura e l'entità della contaminazione, e quello di condurre una valutazione del rischio per la salute (VRS) delle persone che vi risiedono³⁶. A ciò si aggiungono obblighi di natura sostanziale, come quello di intervenire per gestire qualsiasi rischio rilevato (attraverso bonifiche e una corretta gestione del ciclo dei rifiuti) e il dovere di combattere i comportamenti all'origine dell'inquinamento, come lo scarico, l'interramento e l'incenerimento illegali dei rifiuti, rafforzando il monitoraggio del territorio e la capacità di repressione penale. Da ultimo, vengono in rilievo obblighi informativi, *in primis* quello di fornire comunicazioni adeguate e tempestive alla cittadinanza in modo da consentirle di valutare i rischi per la salute e la vita³⁷.

Quanto poi alla conoscenza della fonte del rischio da parte dell'Italia, i giudici hanno evidenziato come i fatti storici risalissero alla fine degli anni '80 e «ampi elementi di prova nel fascicolo del giudizio [suggerissero] che le autorità nazionali fossero a conoscenza dell'esistenza» delle attività di scarico e in-

³² Sentenza *Cannavacciuolo*, par. 377 e 390.

³³ Ivi, par. 377; cfr., inoltre, sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., par. 513.

³⁴ Sentenza *Cannavacciuolo*, par. 390.

³⁵ Ivi, par. 395.

³⁶ Sulla VRS si veda F.M. PALOMBINO e D. GRECO, *La valutazione d'impatto ambientale e sanitario nel prisma della frammentazione del diritto internazionale*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, Napoli, 2022, p. 25 ss.

³⁷ A tale ultimo riguardo, i giudici hanno stigmatizzato il diverso atteggiamento mostrato dalle istituzioni italiane verso i residenti delle aree interessate rispetto a quello assunto dalle autorità di comando statunitensi nei confronti dei militari in stanza presso le basi NATO, i quali, invece, erano stati puntualmente informati circa i rischi connessi alla residenza nel territorio (cfr. par. 389 della sentenza *Cannavacciuolo*).

terramento illegale di rifiuti pericolosi almeno dai primi anni '90 e della combustione illegale per lo meno dal 2004. Notizie di prima mano circa le diffuse pratiche di inquinamento sono state raccolte attraverso le deposizioni del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone dinanzi alle commissioni parlamentari d'inchiesta³⁸. Le autorità italiane, inoltre, erano anche a conoscenza dell'aumento dei tassi di cancro e di mortalità, rispetto ai quali le informazioni disponibili costituivano «preoccupazioni credibili *prima facie* circa le implicazioni gravi e potenzialmente letali per la salute dei cittadini colpiti»³⁹. La Corte è apparsa qui rivedere la posizione assunta in passato, nel caso *Di Sarno e altri c. Italia*, dove in relazione alla crisi dei rifiuti nel Comune di Somma Vesuviana aveva rilevato che gli studi scientifici allora disponibili non consentissero di dedurre «l'esistenza di un nesso causale tra l'esposizione ai rifiuti e un aumento del rischio di sviluppare patologie quali il cancro o malformazioni congenite»⁴⁰.

Come già accennato, la conoscenza del rischio costituisce un presupposto fondamentale per l'operatività dell'obbligo di *due diligence* e quindi per un'eventuale affermazione di responsabilità. In caso contrario, l'obbligo diventerebbe impossibile da adempiere, tramutandosi in una forma di responsabilità oggettiva. Questo approccio trova ampia conferma nel diritto internazionale generale consolidatosi già alla metà del XX secolo. Nel caso del *Canale di Corfù*, del 1949, la Corte internazionale di giustizia ha rilevato «l'obbligo di ogni Stato di non consentire *consapevolmente* che il proprio territorio venga utilizzato per atti contrari ai diritti di altri Stati»⁴¹. È interessante notare come in un contesto umanitario l'obbligo vincolasse l'Albania ad agire per prevenire un pregiudizio alle navi inglesi, notificando loro la presenza di un campo minato all'interno delle proprie acque territoriali, per il solo fatto di esserne a conoscenza, e indipendentemente dalla circostanza che lo stesso Stato illirico avesse o meno disposto gli ordigni.

A chiusura del proprio percorso argomentativo, secondo cui le autorità italiane hanno sistematicamente omesso di adottare misure idonee a prevenire lesioni del diritto alla vita dei ricorrenti, pur in presenza di un rischio reale e imminente, ad esse ampiamente noto, la Corte ha richiamato il principio di precauzione: «dato che il rischio generale era conosciuto da molto tempo [...]

³⁸ Ivi, par. 387.

³⁹ Ivi, par. 388.

⁴⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 108.

⁴¹ Corte internazionale di giustizia, sentenza 9 aprile 1949, *Corfù Channel case* (merito), in *ICJ Reports*, 1949, p. 4 ss., p. 22 (enfasi aggiunta).

il fatto che non vi fosse alcuna certezza scientifica sui precisi effetti che l'inquinamento avrebbe potuto avere sulla salute di un particolare ricorrente non può negare l'esistenza di un dovere di protezione»⁴².

La Corte ha invocato il principio di precauzione come previsto all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e interpretato dalla Corte di giustizia, pur non mancando di evidenziare che altre corti internazionali, peraltro all'interno di sistemi regionali di protezione dei diritti umani, come la Corte interamericana dei diritti umani⁴³, avessero fatto ricorso alla stessa norma. D'altra parte, la stessa Corte di Strasburgo ne ha fatto applicazione in diversi suoi precedenti⁴⁴.

All'esito del giudizio, sulla base del percorso argomentativo appena discusso, la Corte ha concluso che le autorità italiane non avessero affrontato il problema della Terra dei fuochi con la diligenza richiesta dalla gravità della situazione e che, di contro, avessero omesso di fare tutto quanto in loro potere per proteggere la vita dei ricorrenti⁴⁵.

In alcuni passaggi della sentenza i giudici non sono riusciti a celare il proprio biasimo. Con una formula ricorrente, difficile da trovare persino nel panorama delle sentenze internazionali, aduse a confrontarsi con le più gravi violazioni, in più punti non hanno rinunciato a dirsi «scossi» («*struck*»)⁴⁶, in termini piuttosto irrituali. In questo quadro, la Corte è giunta ad affermare che, «[d]ata la natura del problema dell'inquinamento in questione e il tipo di rischi in gioco, [...] ritiene inaccettabile un tale ritardo nell'intervento [...] ed...» è inoltre portata a concludere, sulla base del materiale a sua disposizione, che prima del 2013 le misure per affrontare il fenomeno dell'inquinamento fossero frammentarie nella migliore delle ipotesi e che non è possibile individuare alcuno sforzo si-

⁴² Sentenza *Cannavaciolo*, par. 391.

⁴³ Corte interamericana dei diritti umani, parere consultivo OC-23/17 del 15 novembre 2017, *Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2)*, par. 175 ss.; sentenza 27 novembre 2023, *Inhabitants of La Oroya Population v. Peru*, par. 207.

⁴⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 75; sentenza *Tătar c. Romania*, cit., par. 120; decisione 10 luglio 2006, ric. n. 23673/03, *Folkman e altri c. Repubblica Ceca*; decisione 10 luglio 2006, ric. n. 19101/03, *Sdruženi Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*; decisione 29 giugno 1999, ric. n. 29197/95, *Aly Bernard e altri c. Lussemburgo*. Sul punto si veda O.W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, cit., pp. 88-93.

⁴⁵ Sentenza *Cannavaciolo*, par. 465.

⁴⁶ Ivi, parr. 401, 458, 460 e 462.

gnificativo per affrontare il problema in modo sistematico, globale e coordinato»⁴⁷.

5. *Considerazioni conclusive*

Giunti all'esito dell'analisi, è possibile trarre alcune considerazioni conclusive circa il possibile impatto che la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* avrà nella successiva giurisprudenza della Corte, e non solo. Lungi dal voler offrire una valutazione complessiva dei diversi profili di interesse che il caso mostra, e in linea con gli obiettivi annunciati in apertura, si condivideranno di seguito davvero pochi punti relativi esclusivamente all'interpretazione dell'art. 2 della CEDU offerta dalla Corte.

L'affermazione decisiva dei giudici, secondo cui l'evento di danno e quindi la prova del nesso causale tra l'azione o l'omissione dello Stato e la lesione del diritto alla vita dei ricorrenti non costituiscono elementi indispensabili all'accertamento di una violazione dell'art. 2 della Convenzione europea, rappresenta un traguardo importante e innovativo, se confrontata alla precedente giurisprudenza. Rispetto al passato, prelude alla possibilità di invocare la tutela sottesa a questa disposizione in nuovi scenari.

Per questa parte, la decisione rappresenta uno sviluppo importante nel senso che «[la] Convenzione, in quanto strumento per la protezione dei singoli esseri umani, richiede che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo tale da rendere concrete ed effettive le garanzie da essa previste»⁴⁸. Se le potenzialità degli obblighi positivi derivanti dal diritto alla vita, in particolare dal corollario del diritto a un ambiente salubre, sono destinate a giocare un ruolo particolarmente significativo nella materia ambientale, in cui gli obblighi di *due diligence* tradizionalmente esercitano una funzione di protezione preventiva, non ci sono preclusioni a che tale costruzione assuma rilievo anche in contesti diversi. Inoltre, in omaggio al principio di sussidiarietà, non vi è dubbio che le determinazioni della Corte influenzeranno, come *res interpretata*,

⁴⁷ Ivi, par. 461 (enfasi aggiunta).

⁴⁸ Ivi, par. 384. In tal senso già la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 ottobre 1979, ric. n. 6289/73, *Airey c. Irlanda*, par. 24. Sul punto si veda G.A. SERGHIDES, *The Principle of Effectiveness in the European Convention on Human Rights, in Particular its Relationship to the Other Convention Principles*, in J. VIDMAR (a cura di), *Hague Yearbook of International Law*, Leiden, 2017, p. 1 ss.

l'applicazione dell'art. 2 dinanzi alle corti interne degli Stati parte della CEDU, il che ulteriormente rafforza l'importanza del precedente.

In secondo luogo, la decisione offre un ulteriore contributo al consolidamento di alcune norme del diritto internazionale dell'ambiente. Se in *Klima-Seniorinnen* protagonista era stato il principio di equità intergenerazionale, nel caso in esame la Corte europea ha valorizzato il principio di precauzione, sul cui *status* normativo aleggiavano ancora numerose incertezze e ritrosie. La Corte, a tal fine, non ha rinunciato a ricorrere a precedenti esterni di altre giurisdizioni regionali, come la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte interamericana dei diritti umani⁴⁹, favorendo il consolidamento – quale norma di diritto internazionale generale – del principio affermato all'art. 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, del 1992.

Per quanto l'aggancio normativo resti al livello pattizio, nell'art. 2 della CEDU, con riguardo al diritto a un ambiente salubre può rinvenirsi nella sentenza un analogo contributo al consolidamento della norma anche sul piano generale. Non solo, infatti, la Corte ne ha rafforzato la portata all'interno della tutela che, da tempo, ha elaborato sulla base degli artt. 2 e 8⁵⁰, ma, congiuntamente all'uso che di tale norma hanno fatto altre corti⁵¹ e ad alcuni recenti sviluppi della prassi, come l'adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite di un'apposita risoluzione⁵², promuove il consolidamento del diritto

⁴⁹ Corte internazionale dei diritti umani, parere consultivo OC-23/17 del 15 novembre 2017, cit., par. 56 e 58 ss.; sentenza *Inhabitants of La Oroya Population v. Peru*, cit., par. 115-118.

⁵⁰ Cfr., seppur in termini impliciti, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Cordella e altri c. Italia*, cit., par. 172-174.

⁵¹ Si consideri in tal senso l'uso che del principio di precauzione hanno fatto Corte internazionale di giustizia, sentenza 20 aprile 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, in *ICJ Reports*, 2010, p. 14 ss., par. 164; Tribunale internazionale del diritto del mare, parere consultivo 1° febbraio 2011, *Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area*, in *ITLOS Reports*, 2011, p. 10 ss., par. 135; parere consultivo 21 maggio 2024, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, in *ITLOS Reports*, 2024, par. 213. Sul dibattito circa la natura giuridica del principio di precauzione si vedano M. SCHRÖDER, *Precautionary Approach/Principle*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo 2014; O.W. PEDERSEN, *From Abundance to Indeterminacy: The Precautionary Principle and its Two Camps of Custom*, in *Transnational Environmental Law*, 2014, p. 323 ss.; J.E. VÍNUALES e P.-M. DUPUY, *International Environmental Law*, II ed., Cambridge, 2018, pp. 70-73.

⁵² Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022 sul diritto umano a un ambiente pulito, salubre e sostenibile. Tuttavia, la posizione di alcuni Stati che hanno votato a favore della risoluzione non è del tutto chiara. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno chiarito che il voto a favore della risoluzione «does not [imply that the United States] recognize[s] any change in the current state of conventional or customary international law»

to a un ambiente salubre nel corpo del diritto internazionale consuetudinario⁵³.

Da ultimo, non sembra che per il futuro possa valere a ridimensionare la portata innovativa della decisione la considerazione che il caso, pur riguardando un fenomeno di inquinamento ambientale su larga scala, trovasse la propria origine in un contesto criminale e di diffusa illegalità, dato che la costruzione dell'art. 2 della CEDU come obbligo (anche) di *due diligence* non è legata alle circostanze specifiche del caso ed è suscettibile di adattarsi agli scenari più disparati. Al massimo, laddove i profili fattuali di future situazioni soggettive azionate in giudizio non dovessero essere di gravità tale da attivare la tutela del diritto alla vita, la Corte potrebbe pur sempre esaminarle sotto la lente dell'art. 8, per il quale l'esistenza di obblighi positivi del tipo analizzato in questa sede costituisce un dato acquisito ormai da tempo.

Al di là del merito dell'interpretazione proposta dalla Corte con specifico riguardo all'art. 2, su cui ci si è intrattenuti sin qui, due ulteriori profili consentono d'inquadrare la decisione in esame all'interno di una cornice più estesa; entrambi meritano di essere segnalati, poiché potrebbero aiutare a immaginare futuri sviluppi relativi al ruolo della giurisdizione in materia ambientale, anche dinanzi alle corti interne.

In primo luogo, il caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* rientra a pieno titolo nel fenomeno del contenzioso strategico ambientale (*strategic litigation*), ovvero in quella serie di giudizi intentati allo scopo – diretto – di tutelare i diritti soggettivi dei ricorrenti, ma allo scopo – indiretto – di spingere il soggetto convenuto, in genere uno Stato, appunto, a cambiare le proprie politiche ambientali⁵⁴. In altri termini, mediante il ricorso al giudice, gli attori si prefiggono l'obiettivo di tutelare interessi generali della comunità, e in questa misura appare legittimo parlare di *public interest litigation*.

Una serie di elementi del caso conferma questi caratteri. Un primo aspetto riguarda la presenza tra i ricorrenti di organizzazioni non governative (ONG), il cui attivismo è certamente all'origine del giudizio, nel quale – peraltro – esse figurano formalmente come ricorrenti, al di là del fatto che la Corte abbia poi

(K. COGAN, *The United States Recognizes the Human Right to a Clean, Healthy, and Sustainable Environment*, in *American Journal of International Law*, 2023, p. 128 ss., spec. pp. 132-133).

⁵³ All'inizio del nuovo millennio, alcuni autori mettevano in discussione che il diritto a un ambiente salubre potesse trovare copertura nel diritto internazionale generale. Si veda in tal senso M. CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 913 ss., p. 958.

⁵⁴ Sul punto si rinvia a D. GRECO, *Climate change litigation' y derecho internacional: reflexiones a partir del caso Klimaatzaak*, in *Blog del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 6 giugno 2024.

escluso che avessero uno *ius standi* autonomo da quello dei singoli individui vittime⁵⁵. Un secondo indizio è ravvisabile nell'adozione della sentenza pilota. Non vi è dubbio, infatti, che il ricorso a tale procedura di per sé costituisca l'attestazione giurisdizionale del fatto che gli interessi azionati in giudizio valicano la sfera giuridica delle sole parti ricorrenti, coinvolgendo invece un ben più ampio spettro di posizioni soggettive, tale da fondare l'interesse generale a che si rimedi a una situazione di violazione sistemica e continuativa della Convenzione europea all'interno dell'ordinamento dello Stato convenuto⁵⁶.

In secondo luogo, il giudizio in commento rappresenta un caso di applicazione orizzontale della CEDU, pur indiretta⁵⁷. Esso, infatti, presuppone e lascia intravedere un rapporto triangolare tra la posizione soggettiva delle vittime ricorrenti, lo Stato che ha omesso l'adozione di misure di prevenzione del rischio e individui terzi, dai quali promana la fonte di pericolo per il diritto alla vita avendo essi materialmente causato l'inquinamento ambientale. A tal proposito, la Corte ha delineato un quadretto alquanto inquietante, non mancando di evidenziare che «il caso in esame riguarda attività svolte da *privati*, vale a dire *gruppi criminali organizzati*, nonché da *industrie, imprese e individui*, al di fuori dei limiti di qualsiasi forma di legalità o regolamentazione giuridica»⁵⁸.

Come si diceva sopra (§ 3), in omaggio a una giurisprudenza ormai consolidata⁵⁹, al di là degli obblighi negativi di astenersi dal pregiudicare i diritti convenzionali, lo Stato assume una posizione di garanzia nell'ambito delle relazioni interindividuali. In questo quadro, obblighi positivi gli impongono di adottare misure interne volte a proteggere tali diritti, prevenendo che vengano loro arrecate lesioni, da chiunque provenienti, anche da terzi, come nel caso di specie.

⁵⁵ Sul *legal standing* delle ONG nel caso in esame e, più in generale, nella giurisprudenza della Corte europea si rinvia al contributo di Alessandro Stiano, in questo volume.

⁵⁶ «A tale riguardo, la Corte ritiene che l'oggetto del ricorso in esame riguardi *una questione che può essere considerata importante e di interesse generale*, in quanto riguarda un fenomeno di inquinamento ambientale su vasta scala» (sentenza *Cannavaccinolo*, par. 191, enfasi aggiunta).

⁵⁷ Sul punto si rinvia a F.M. PALOMBINO, *La dimensione «orizzontale» della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna di diritto civile*, 2021, p. 219 ss.

⁵⁸ Sentenza *Cannavaccinolo*, par. 384 (enfasi aggiunta).

⁵⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 marzo 1985, ric. n. 8978/80, *X e Y c. Paesi Bassi*, par. 23: «sebbene il fine dell'art. 8 sia essenzialmente quello di proteggere l'individuo da una interferenza arbitraria da parte delle autorità pubbliche, esso non si limita ad obbligare lo Stato ad astenersi da una simile interferenza: in aggiunta a questo impegno di natura primariamente negativa, possono esservi obblighi positivi che ineriscono al rispetto effettivo della vita privata o familiare [...]. Questi obblighi possono implicare l'adozione di misure volte ad assicurare il rispetto della vita privata anche nella sfera delle relazioni interindividuali».

Entro questo termini il giudizio incrocia il settore normativo *business and human rights* e apre a scenari futuri interessanti, ai quali gli operatori giuridici interni, *in primis* gli avvocati delle vittime, dovrebbero guardare con attenzione, trovandosi a valutare la possibilità di intentare azioni legali – oltre che nei confronti dello Stato – direttamente contro i privati, industrie, imprese, organizzazioni criminali o singoli individui, responsabili dell'inquinamento su vasta scala che ha afflitto la Terra dei fuochi.

Non può esservi dubbio sul fatto che nella vicenda in esame lo Stato italiano abbia mostrato un'inerzia senza precedenti, abdicando totalmente al proprio fondamentale dovere di protezione delle posizioni giuridiche soggettive e dei diritti che vi fanno capo, su cui si fonda il patto sociale. Allo stesso modo, non è possibile fare a meno di notare che un così grave inadempimento abbia avuto luogo in un territorio in cui la coesione sociale è già fortemente pregiudicata da diversi fattori concorrenti e nel quale le stesse autorità pubbliche tradizionalmente faticano a incontrare la fiducia dei cittadini, disillusi circa la possibilità che l'azione politica possa contribuire a migliorare le condizioni necessarie a favorire il pieno sviluppo della loro personalità *uti singuli* e nelle formazioni sociali cui appartengono.

L'azione contro lo Stato è quindi pienamente legittima e necessaria a richiamare le autorità nazionali, centrali e locali, ai propri doveri; con la massima urgenza, come testimonia il termine biennale concesso dalla Corte per l'attuazione delle misure di riparazione. Al contempo, però, e con non meno forza, viene in questione la responsabilità degli attori non statali cui si faceva riferimento poc'anzi, i quali, nel perseguimento esclusivo del proprio profitto, hanno costruito un *business* «al di fuori dei limiti di qualsiasi forma di legalità o regolamentazione giuridica»⁶⁰, che ha gravemente pregiudicato i più fondamentali diritti delle comunità locali. Sarebbe dunque altrettanto ragionevole, quale espressione di giustizia riparativa, che tali soggetti incontrino la severa risposta del diritto (internazionale) istituito a protezione dei diritti umani, il quale, nella sua più recente evoluzione, è capace di legittimare in varia maniera azioni di responsabilità contro attori privati⁶¹.

⁶⁰ Sentenza *Cannavacciuolo*, par. 384.

⁶¹ M. FASCIGLIONE, *Impresa e diritti umani nel diritto internazionale. Teoria e prassi*, Torino, 2024.

*Giuliana Di Fiore**

LA FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE
NEGLI INTERVENTI NELLA “TERRA DEI FUOCHI”**

SOMMARIO: 1. La ricostruzione della vicenda nella sentenza della Corte EDU (e il rilievo di interventi tardivi e poco coordinati). – 2. Ritardi e “assenze” istituzionali, tra complessità delle diverse filiere dei rifiuti e frammentazione delle competenze. – 2.1. In particolare: la violazione dei principi di precauzione e prevenzione... – 2.2. *Segue* ... nonché del principio di correzione del danno alla fonte. 4. Stato e Regione Campania nelle bonifiche della “Terra dei fuochi” (ancora su ritardi e “scaricabarile” nel riparto delle competenze). – 5. Ultimi atti: la perdurante mancanza di un approccio sistematico e il Commissario per la bonifica della Terra dei fuochi. – 6. Qualche riflessione conclusiva.

1. La ricostruzione della vicenda nella sentenza della Corte EDU (e il rilievo di interventi tardivi e poco coordinati)

La sentenza oggetto del nostro seminario di studio affronta, in maniera compiuta ed esaustiva, una serie di rilevanti questioni inerenti tutta la lunga e complessa vicenda della cd. “Terra dei fuochi”.

Quello che colpisce in particolar modo è la disanima di tutti gli atti delle diverse Commissioni di inchiesta parlamentare, attraverso i quali si ricostruisce la storia intrecciata ed articolata che ha portato una parte del territorio campano, dagli anni ‘90 in poi, a subire un impatto ambientale di dimensioni territoriali notevoli, ma soprattutto di pericolosità, incisione, e contaminazione delle diverse matrici ambientali, con esiti infausti per la salute umana.

Nonostante, però, nella corposa sentenza i fatti accaduti nel lungo periodo, e ad oggi ancora «in evoluzione»¹, vengano cronologicamente riportati con

* Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Una seconda (e più ampia) versione del presente contributo è in corso di referaggio per la pubblicazione in una rivista.

¹ L’espressione in questione utilizzata dalla Sesta Commissione parlamentare viene ripresa ai parr. 74 e 497 della sentenza 30 gennaio 2025, ric. n. 51567/14 e altri, *Cannavacciuol e altri c.*

precisione e puntualità, emerge costantemente la difficoltà di cogliere appieno cosa sia stato messo in atto, e con che modalità in quella prolungata fase per fronteggiare il fenomeno, da quando se ne è palesata la pericolosità, la frequenza, e soprattutto l'ampia portata. Ed inoltre, come giustamente evidenziato dalla sentenza in esame, «il fenomeno dell'inquinamento in questione non sembra essere terminato, in quanto si sono continuate a scoprire discariche illegali e a segnalare incenerimenti illegali»².

Dagli atti esaminati infatti, emerge palesemente come il problema fosse già noto sul finire degli anni '80, ma che le prime indagini ebbero luogo nei primi anni '90.

Nel merito, dunque, la stessa Corte si domanda espressamente: «le autorità hanno adottato misure adeguate alle circostanze?», concludendo, poi, come meglio si dirà: «per la Corte non è chiaro se e in che modo i vari sforzi» posti in essere a livello comunale, regionale e nazionale «siano stati interconnessi/o e coordinati»³. Tali perplessità sono espresse sia per ciò che attiene alle misure di identificazione delle aree e dei livelli inquinamento delle singole matrici ambientali (suolo, acqua, atmosfera), sia per le azioni di gestione del rischio connesso alle bonifiche, e da ultimo per attività finalizzate a «studiare gli impatti sulla salute»⁴.

In realtà la confusione competenziale ha caratterizzato tutta l'esperienza degli interventi pubblici in quegli anni, e per la verità – pur nei riconosciuti sforzi compiuti soprattutto negli ultimi anni⁵ – appare per molti aspetti ancora perdurare, segnatamente sotto il profilo del coordinamento delle diverse attività, dei differenti ruoli dei soggetti pubblici, della individuazione delle risorse necessarie e dell'attenzione alla partecipazione delle popolazioni interessate a livello locale.

Italia, (in seguito solo «*Cannavacciuolo*») riferendosi alle circostanze, ad esempio, di nuovi risultati delle analisi in atto, o alla scoperta di ulteriori siti utilizzati per seppellire rifiuti.

² Si veda il par. 411 della sentenza in esame.

³ Così al par. 409 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁴ Per richiamare l'espressione più volte ricorrente nella sentenza *Cannavacciuolo* e che, tra l'altro, compare nel titolo che precede i parr. 424 ss. della stessa.

⁵ Anche la Corte, al par. 494 della sentenza *Cannavacciuolo*, riconosce che «sono stati compiuti sforzi significativi – anche se tardivi – per affrontare il problema della Terra dei fuochi in maniera più strutturata».

2. Ritardi e “assenze” istituzionali, tra complessità delle diverse filiere dei rifiuti e frammentazione delle competenze

Alla base delle eccessive lentezze e delle (quantomeno) incomprensibili “assenze” istituzionali sui molti dei diversi aspetti che vengono riuniti sotto l’efficace espressione “Terra dei fuochi”, hanno giocato, e per alcuni aspetti giocano ancora, una serie di differenti concause.

In primo luogo, va segnalato il forte ritardo con il quale si accende l’interesse dell’opinione pubblica e correlatamente quella delle Istituzioni sul fenomeno: con ogni probabilità si iniziò a focalizzare l’attenzione dei più in coincidenza della perdurante crisi dei rifiuti urbani insorta dai primi anni ‘90 ma che raggiunse livelli di assoluta gravità nel 2008.

Il che ci conduce ad evidenziare l’aspetto che sembra essere di maggior rilievo nell’approfondimento di ciò che in quegli anni accade, per tentare di far un po’ di luce su quel che è stato fatto, e su ciò che invece è mancato nel contrasto al «fenomeno dell’inquinamento in esame [...] caratterizzato da un eccezionale grado di complessità»⁶.

Negli anni in questione, infatti, si intersecarono da un punto di vista oggettivo, e di competenze, diversi fattori che scientificamente e giuridicamente andrebbero tenuti separati: la contaminazione dei suoli e delle falde attraverso lo sversamento ed il sotterramento illecito di rifiuti pericolosi e tossici, che spesso venivano bruciati per far posto allo sversamento illecito di altri rifiuti; contemporaneamente l’accumulo di rifiuti solidi urbani che infestavano Napoli e tutta la Campania, per il mal funzionamento della filiera dello smaltimento, rifiuti questi cui frequentemente veniva dato fuoco dalla popolazione esasperata⁷. A tali eventi si aggiungeva la sistematica combustione di altri rifiuti da parte di chi riteneva comodo e meno dispendioso smaltire in tal modo i rifiuti prodotti: si pensi, per un esempio, alla deprecabile consuetudine di bruciare la plastica delle serre o residui degli sfalci in aperta campagna.

Un’ ultima precisazione: una volta combusto il rifiuto deve essere gestito in modo specifico, ed è classificato come rifiuto speciale a causa della potenziale pericolosità.

A tale proposito, senza pretese di esaustività giova ribadire come in base alla disciplina dettata dal codice dell’ambiente si definisce rifiuto «qualsiasi so-

⁶ Sono le parole della Corte al par. 396 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁷ Le problematiche della crisi dei rifiuti sono individuate dalla stessa sentenza *Cannavacciuolo*, pur nella consapevolezza della diversità delle questioni, come «un fattore che contribuisce al fenomeno della Terra dei fuochi» (così al par. 488).

stanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi»⁸; la definizione, pertanto, si incentra sulla volontà del detentore di disfarsi della cosa. È proprio l'*animus* che fa mutare la *res* in rifiuto.

Il legislatore, poi, ha fondato la disciplina giuridica dei rifiuti sulla classificazione di questi principalmente secondo la loro origine (urbani o speciali) e secondo le loro caratteristiche (pericolosi o non pericolosi)⁹. I rifiuti urbani sono quelli generati da attività civili e domestiche, mentre i rifiuti speciali provengono da attività industriali, commerciali e sanitarie. I rifiuti pericolosi, che possono avere origine urbana o speciale, contengono sostanze che possono causare danni all'ambiente o alla salute, mentre i rifiuti non pericolosi non presentano tali rischi.

In conseguenza di tale classificazione il legislatore ha implementato differenti sistemi di raccolta, stoccaggio, smaltimento dei rifiuti, dettando discipline peculiari e attribuendo competenze e responsabilità ai diversi soggetti pubblici o privati. La normativa prevede che la gestione dei rifiuti pericolosi debba essere effettuata da soggetti autorizzati o registrati e secondo specifiche procedure di smaltimento, come la discarica specializzata o l'incenerimento con recupero energetico, addossando al produttore di rifiuti la responsabilità della loro corretta classificazione e gestione¹⁰. Di conseguenza le Regioni, cui è demandata la elaborazione dei piani di rifiuti, pianificano in maniera differente il ciclo asseconda la classificazione dei rifiuti, in osservanza della disciplina dettata dal legislatore nazionale. Analogamente diversa sarà la partecipazione dei diversi attori locali nelle differenti attività inerenti tutta la filiera dei rifiuti.

Ne deriva pertanto che già nell'ottica "fisiologica" la disciplina organizzativa delle varie componenti del ciclo dei rifiuti risulta complessa e caratterizzata da una frammentazione di competenze, ciascuna delle quali volta al governo di segmenti diversi del ciclo, in omaggio anche al principio di sussidiarietà¹¹.

⁸ Cfr., in particolare, l'art. 183, comma 1, lett. a) del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

⁹ In particolare, si distinguono secondo la loro provenienza (cfr. ancora l'art. 183 comma 1, d. lgs. n. 152/2006): «rifiuti urbani», generati da civili abitazioni, strade, pulizia di aree verdi; «rifiuti urbani pericolosi» contenenti sostanze pericolose, come farmaci scaduti, contenitori di vernici, etc.; «rifiuti speciali», generati da attività industriali, commerciali, sanitarie, ecc.; «rifiuti speciali pericolosi», contenenti sostanze pericolose, come solventi, oli esausti, rifiuti ospedalieri, etc.; «rifiuti speciali non pericolosi», quali ad esempio scarti di lavorazione del legno o materiali di costruzione edilizia.

¹⁰ Cfr., in proposito, gli artt. 183 e 184 d.lgs n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni.

¹¹ Giova ricordare come già all'indomani della modifica del titolo V della Costituzione la

Tutto ciò ha assunto un effetto deflagrante nell’esperienza della Terra dei fuochi per la quale la domanda di fondo in quegli anni, ed oggi posta chiaramente dalla Corte EDU resta: chi ha fatto e cosa è stato fatto? «L’eccessiva frammentazione delle competenze ha impedito “una risposta sistematica, coordinata e globale”, comportando progressi lenti nella valutazione dell’impatto dell’inquinamento quando la rapidità era invece necessaria”»¹².

2.1. In particolare: la violazione dei principi di precauzione e prevenzione...

Alla luce di quanto precede, possiamo affermare che sono stati completamente disattesi i principi di precauzione e prevenzione che, nell’ambito delle problematiche ambientali hanno la possibilità di svolgere un ruolo fondamentale: sin dalla loro declinazione nel Vertice mondiale di Rio del 1992, i principi in questione hanno palesato la capacità di arginare fortemente uno dei problemi principali connessi alla lesione delle matrici ambientali, che riguarda il difficile reintegro delle risorse lese. Ed ecco perché si legge nella sentenza *Cannavacciuolo* che il rischio – noto da tempo – avrebbe dovuto far scattare da parte delle pubbliche autorità un dovere di protezione che non si poteva e doveva negare sulla scorta del «fatto che non vi fosse certezza scientifica sugli effetti precisi che l’inquinamento avrebbe potuto avere sulla salute»¹³.

complessità delle competenze in materia ambientale portò la Corte costituzionale (sentenza 26 luglio 2002, n. 407) a chiarire come «l’ambiente sia da intendere non come materia in senso stretto ma come valore trasversale che permea i diversi ambiti competenziali».

¹² Si esprime così il drammatico ma realista documento informativo sottoscritto all’indomani dell’emanazione della sentenza in esame da numerose associazioni (Acli, Agesci, Arci Azione Cattolica Italiana, Legambiente, Libera) riportando le perplessità espresse nella (e alcuni stralci della) sentenza *Cannavacciuolo*. Lo si può consultare al seguente link: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2025/02/Terra-dei-fuochi_scheda.pdf.

¹³ In particolare, nelle argomentazioni di una nota ONG, intervenuta nel procedimento a Strasburgo, riportate nei par. 360-367 della sentenza. In proposito, il Principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sancisce che: «Al fine di proteggere l’ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di *rischio di danno grave o irreversibile*, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale». Nel recepire in sede europea tale principio (cfr. la Comunicazione della commissione sul principio di precauzione /* COM/2000/0001 def. */), si è precisato che «il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull’ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto», allargando quindi l’area del «rischio di danno grave o irreversibile» alla «possibilità

Il danno ad una componente ambientale, infatti, incide non solo sulla qualità di questa ma si propaga nel tempo e nello spazio in maniera non prevedibile, coinvolgendo altre matrici ed ecosistemi e rendendo complesso e spesso irrealizzabile il recupero totale delle qualità ambientali perse, e soprattutto impossibile la riparazione dei danni alla salute umana. La necessità di una tutela “glocal” – ovvero della collaborazione di più livelli di governo nell’imporre una disciplina giuridica di tutela dell’ambiente – ha proprio lo scopo di superare la diffusione spazio-temporale della lesione ambientale, cercando di attenuarne gli effetti in qualunque tempo e luogo in cui essi si manifestano, e non già come purtroppo è avvenuto per gli inquinamenti di cui si discute, creare un coacervo frammentario ed inefficiente di competenze.

Per questo già a Rio de Janeiro fu postulato l’abbandono delle logiche *end of pipe*, per accedere ai principi del *better safe than sorry*¹⁴.

2.2. Segue ... *nonché del principio di correzione del danno alla fonte*

Ad aggravare ulteriormente la situazione sempre sotto il profilo giuridico, anche il principio di correzione del danno nel luogo e nel momento più vicino alla sua produzione, principio ben consolidato da Rio de Janeiro in poi, che avrebbe consentito di confinare ed arginare i danni all’ambiente e soprattutto alla salute umana, sembra essere stato completamente disatteso nella vicenda della Terra dei Fuochi. La tempestività di intervento anche una volta che l’evento lesivo – interrimento, sversamento, combustione – si fosse realizzato, ne avrebbe comunque fortemente ridotto il propagarsi ed i conseguenti rischi per la salute.

Ed invece quello che accadde, e che viene ben rilevato dalla sentenza *de qua*, è che il problema fu sottovalutato e mancò una provvidenziale ed efficace identificazione della natura e dell’entità della contaminazione. Ciò anche sulla base del forte ritardo con cui si cominciarono a prendere misure di accertamento tecnico del fenomeno, della sua pericolosità, dei differenti effetti possibili allo scopo di valutare le migliori misure da attuare, a dispetto dell’«ampio margine di manovra nella scelta delle misure pratiche specifiche per adempiere ai loro obblighi, anche alla luce delle complesse scelte operative che le autorità devono compiere in termini di priorità e risorse»¹⁵.

Si dovrà, infatti, attendere il 2012, perché la gravità della situazione suggerisse misure straordinarie che presero il via con la nomina da parte del mini-

di effetti potenzialmente pericolosi».

¹⁴ Si tratta, dunque, di preferire le misure preventive a quelle di tipo ripristinatorio.

¹⁵ Cfr. par. 396 della sentenza in commento.

stro dell’Interno di un viceprefetto “incaricato” ad occuparsi del fenomeno dei roghi di rifiuti in Campania¹⁶. Si deve alla sua azione iniziale la formalizzazione del primo “Patto per la Terra dei fuochi”, che coinvolse in una “cabina di regia” amministrazioni locali, associazioni, tra cui Legambiente, forze di polizia e vigili del fuoco. L’impegno operativo dell’incaricato a supporto del complessivo sistema di contrasto ai roghi di rifiuti può, sostanzialmente, essere ricondotto a quattro pilasti: vigilanza e controllo; coinvolgimento degli enti locali; coinvolgimento dei consorzi di filiera dei rifiuti; coinvolgimento delle associazioni di cittadini.

Nel 2013, poi, fu emanato il cosiddetto decreto “Terra dei Fuochi” (decreto-legge 10 dicembre 2013 n. 136, convertito con modificazioni in legge 6 febbraio 2014, n. 6)¹⁷ che prevedeva la mappatura dei terreni destinati all’agricoltura al fine di accertare l’eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti. Sulla base delle indagini si sarebbero dovuti indicare i terreni che non potevano «essere destinati alla produzione agroalimentare, ma esclusivamente a colture diverse in considerazione delle capacità fitodepurative, nonché quelli da destinare solo a particolari produzioni agroalimentari». Un intervento legislativo, dunque, interamente incentrato su attività di mappatura della filiera agroalimentare, così da bilanciare il rischio del danno ambientale con le limitazioni delle attività economiche di coltivazione e commercializzazione dei prodotti di quelle aree.

Segnatamente le indagini riguardavano la contaminazione dei suoli e delle acque utilizzati per l’agricoltura mentre non vi era alcuna previsione di monitoraggio degli inquinanti atmosferici, pur nella conclamata esistenza di forti fenomeni di combustione. Mancava, inoltre, qualsiasi riferimento al monitoraggio sulla salute e sui rischi per l’uomo connessi alle contaminazioni. Sotto questo profilo la Corte di Strasburgo interviene, richiamando sempre i risultati delle Commissioni di indagine e le memorie difensive del governo, stigmatizzando il ritardo con cui si sono poste in atto indagini sulla incidenza degli inquinamenti sulla salute umana, in quanto tali attività sono seguite solo alle disposizioni in materia di salute imposte dalla legge n. 6/2014. Inoltre, fino a giugno 2016 «non è stata intrapresa alcuna azione per l’attuazione di tali disposizioni e [...]», a causa di tale inerzia¹⁸ si è resa necessaria l’adozione di un decreto da parte del Commissario straordinario per l’attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del SSR campano, che ha rafforzato i programmi di

¹⁶ Il primo fu il viceprefetto Donato Cafagna, cui sono succeduti altri cinque incaricati prefettizi.

¹⁷ Se ne riportano ampi stralci nei par. 103-110 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹⁸ Cfr. par. 429 della sentenza *Cannavacciuolo*.

screening e prevenzione oncologica e attuato piani di trattamento diagnostico e terapeutico per i pazienti oncologici nei novanta comuni interessati.

La conclusione dei giudici di Strasburgo sul punto è lapidaria: «la Corte non è convinta che le autorità abbiano agito con la diligenza richiesta nella loro indagine sull'impatto sanitario del fenomeno dell'inquinamento in questione»¹⁹.

L'art. 1 comma 6 del d.l. n. 136/2013, inoltre, istituisce una "Task Force interministeriale" per la "Terra dei fuochi", organismo intergovernativo creato per coordinare interventi di prevenzione e controllo nell'area campana colpita da attività illegali di ecomafia²⁰. Per le attività di monitoraggio fu creato un Gruppo di lavoro²¹, ma come emerge chiaramente dalla relazione della Sesta Commissione parlamentare di indagine, il gruppo ha operato nei primi anni (fino al 2019) senza un disciplinare che regolamentasse i parametri tecnici e le procedure, la cui emanazione doveva avvenire entro novanta giorni dalla legge di conversione del d.l. n. 136/2013.

Il profilo delle competenze si complica ulteriormente nel 2015 quando la Regione Campania lancia il Programma Integrato di monitoraggio Campania trasparente guidato dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno insieme ad Arpac, Task Force interministeriale terra dei fuochi, Dipartimenti delle università della Campania, CNR, Agenzia per la tecnologia energia e sviluppo sostenibile; tale programma avrebbe dovuto avviare il monitoraggio nelle aree non interessate dal decreto Terra dei fuochi: gli esiti di tale Programma, le cui prime attività sono state realizzate a partire 2017, non appaiono precisi e – come la stessa Corte di Strasburgo sottolinea – «non è chiaro per quanto tempo sia rimasto in vigore e se le attività di test e monitoraggio siano mai state completate»²². E nel frattempo, nel 2017, la procura di Napoli contò 2767 discariche abusive e 653 roghi tossici in un'area di 426 chilometri quadrati!

¹⁹ In questi termini il par. 430 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁰ Nelle dichiarazioni pubbliche che hanno accompagnato l'istituzione di tale organismo, si legge «La risposta del Governo all'emergenza della Terra dei fuochi sarà rapida, dura, concreta», in maniera stridente con la mancanza di alcuna misura o intervento successivo imputabile alla task force. Cfr. <https://www.liberoquotidiano.it/news/cronaca/20732108/rifiuti-de-girolamo-con-task-force-risposte-rapide-ed-efficaci/>

²¹ Secondo l'art. 1 d.l. n. 136/2013 il gruppo, composto dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l'Istituto superiore di sanità e l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania doveva operare, secondo gli indirizzi comuni e le priorità definite con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con il Presidente della Regione Campania, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore decreto.

²² Cfr. par. 406 della sentenza *Cannavacciuolo*.

4. *Stato e Regione Campania nelle bonifiche della “Terra dei fuochi” (ancora su ritardi e “scaricabarile” nel riparto delle competenze)*

Il coacervo di problematiche complesse e di competenze disorganiche e spesso trascurate si complica a causa un ulteriore elemento controverso.

Il territorio della “Terra dei fuochi” si sovrapponeva in parte all’area che, fino al 2013, era stata identificata come un Sito di Interesse Nazionale (SIN) da bonificare. In questo sito, denominato Litorale Domitio Flegreo e Agro Aversano, le principali criticità, sia per la matrice suolo che per il sottosuolo, erano dovute, allo smaltimento abusivo dei rifiuti solidi e liquidi, alla contaminazione da diossina legata all’illecita combustione dei rifiuti, alla contaminazione da attività industriali legata alla migrazione di contaminanti da aree produttive nelle acque superficiali e di falda, oltre che nei sedimenti. Vi era, dunque, una sovrapponibile matrice comune dell’impatto ambientale determinato dagli sversamenti illeciti e dalle combustioni di rifiuti. Secondo la normativa vigente «i siti d’interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell’impatto sull’ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali».²³ I criteri per la determinazione delle aree da inserire nei SIN, individuate da Ministero dell’ambiente, sono stati poi modificati dall’ articolo 36-*bis* della legge 7 agosto 2012, n. 134, che recita: «sono in ogni caso individuati quali siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto».²⁴

Sulla scorta della suddetta modifica, il D.M. dell’11 gennaio 2013 del Ministro dell’Ambiente, evidentemente anche in ragione della scarsa efficacia nel concretizzare le bonifiche, aggiorna la mappatura dei siti, declassando da SIN a Sito di Interesse Regionale (SIR) una serie di territori, tra cui anche il Litorale Domitio Flegreo e Agro Aversano²⁵ gettando letteralmente la spugna, con

²³ Art. 252, comma 1, d.lgs. n. 152/2006

²⁴ In particolare, la l. n. 134/2012 ha modificato l’art. 252 d. lgs. n. 152/2006, introducendo il comma 2-*bis*.

²⁵ Vista la nota della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 14 novembre 2012 con protocollo n. 36348, indirizzata alla Regione Campania, nella quale si comunica che, in base alla ricognizione effettuata, i siti di bonifica «Litorale Domizio Flegreo ed Agro Aversano», «Pianura», «Bacino idrografico del Fiume Sarno» ed «Aree del Litorale Vesuviano» non presentano tutti i requisiti di cui al comma 2 dell’art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come modificato dal comma 1 dell’art. 36-*bis* della legge 7 agosto 2012, n. 134.

la giustificazione che nell'area non esistevano stabilimenti produttivi in esercizio o dismessi.

Subentra pertanto nella titolarità della competenza alla bonifica, la Regione Campania, che nella formazione del Piano Regionale Bonifiche (PRB), approvato sempre nel 2013, ha provveduto all'individuazione di una serie di "aree vaste", definite tali in quanto «i dati esistenti inducono a ritenere che la situazione ambientale sia particolarmente compromessa, a causa della presenza contemporanea, in porzioni di territorio relativamente limitate, di più siti inquinati e/o potenzialmente inquinati». Aspetto non di poco conto perché – nei fatti – delle sette aree vaste individuate col Piano ben cinque ricadevano esattamente nell'ex SIN²⁶.

La legge 11 settembre 2020, n. 120 è successivamente intervenuta individuando un ulteriore SIN, cioè l'Area vasta di Giugliano, interessata dalla presenza di discariche ed impianti di trattamento dei rifiuti, ricomprendendo una ampia area prima restituita alla competenza regionale, a prescindere dalla presenza di impianti produttivi.

Pertanto, ancora oggi permane una frammentazione di competenze anche nell'ambito delle attività di bonifica.

5. Ultimi atti: la perdurante mancanza di un approccio sistematico e il Commissario per la bonifica della Terra dei fuochi

Nonostante, quindi, alcune porzioni di territorio siano state oggetto di attività di monitoraggio, caratterizzazione e in piccola percentuale anche bonificate, perdura ancora oggi la «mancanza di un approccio sistematico» – denunciato in più punti della sentenza *Cannavacciuolo* – nel monitoraggio e nelle attività di bonifica.

La caotica situazione appare protrarsi ancora laddove si rifletta, ad esempio che, pur proseguendo l'attività di "monitoraggio in campo"²⁷ condotta dall'ARPAC, non stati emanati più Decreti Interministeriali ai fini del recepimento e della pubblicazione dei risultati dal giugno 2021, interrompendosi di conseguenza alcune azioni istituzionali basate sulla validazione di tali dati. An-

²⁶ Si tratta di aree tristemente famose quali Masseria del Pozzo – Schiavi, Maruzzella, Lo Uttaro, Regi Lagni e Bortolotto.

²⁷ Con l'espressione "monitoraggio in campo" si intende il controllo diretto, in loco, di un'attività, di un'area o di un processo, per osservare, misurare e raccogliere dati relativi a determinati parametri.

che le analisi delle acque ad uso irriguo scontano la assoluta mancanza di informazioni sul decreto del Ministero dell’Ambiente che avrebbe dovuto stabilire i valori caratterizzanti la possibilità di utilizzo di tali acque. Fatto, quest’ultimo, «sconcertante perché non avendo stabilito i valori limite di riferimento non è possibile valutare gli eventuali superamenti degli stessi limiti, così rendendo le analisi condotte dall’Arpac inutilizzabili»²⁸.

Anche la conferenza di servizi per la delimitazione del SIN Area Vasta di Giugliano (nel Piano di Bonifica della Regione Campania definita Area Vasta Masseria del Pozzo - Schiavi dal nome della principale discarica presente nel SIN) risulta inspiegabilmente bloccata: l’ultima seduta della conferenza risale al 25 ottobre 2022²⁹.

Da ultimo va segnalato come il 24 marzo 2017 era stato nominato un Commissario straordinario dal Consiglio dei ministri per la bonifica delle discariche e dei siti contaminati³⁰, cui oggi – a seguito della sentenza oggetto del nostro seminario di studio – è demandata la bonifica della “Terra dei fuochi” a garanzia della salubrità agroalimentare, della qualità ambientale e sanitaria delle popolazioni, assicurando l’informazione costante ai cittadini, anche relativamente a opportune possibili misure precauzionali da assumere per limitare i rischi per la salute. Il Commissario ha il compito di monitorare le bonifiche, individuando le azioni in corso e programmate; garantire la salubrità agroalimentare; effettuare il monitoraggio ambientale e sanitario delle popolazioni della “Terra dei fuochi”, nelle province di Napoli e Caserta; valutare e coordinare l’impiego delle risorse disponibili; individuare e perimetrare i siti oggetto di contaminazione. Il Commissario dovrà dare esecuzione alle attività specificamente indicate dalla sentenza della Corte di Strasburgo. In essa è, infatti, stabilito che, entro due anni, l’Italia dovrà preparare una strategia complessiva per affrontare la situazione della Terra dei Fuochi; creare un meccanismo di monitoraggio indipendente; stabilire una piattaforma pubblica per informare la cittadinanza. La strategia in particolare deve: coinvolgere tutti i livelli dello Stato (locale, regionale e nazionale) evitando di frammentare le responsabilità; valutare i livelli di inquinamento di suolo, acqua e aria; definire tempistiche precise a breve, medio e lungo termine³¹.

²⁸ Cfr. il documento delle associazioni di cui alla nota 12.

²⁹ Mentre si scrive, sembra sia stata convocata una nuova seduta il 25 marzo 2025, forse proprio su impulso della sentenza di condanna *de qua*.

³⁰ Si tratta del Generale di Brigata Giuseppe Valdalà.

³¹ Su tali profili vedi anche, in questo volume, il contributo di Donato Greco e quello di Sara Lieto e Michela Troisi.

6. *Qualche riflessione conclusiva*

Le affermazioni della Corte EDU in base alle quali «le autorità avessero innanzitutto il dovere di effettuare una valutazione completa del fenomeno dell'inquinamento in questione, in particolare identificando le aree interessate e la natura e l'entità della contaminazione in questione, e quindi di intervenire per gestire qualsiasi rischio emerso» e soprattutto che dovessero «indagare sull'impatto di questo fenomeno di inquinamento sulla salute degli individui che vivono nelle aree interessate»³², conducono sostanzialmente a concludere che lo Stato ha fallito nell'identificare e monitorare adeguatamente le aree inquinate, nel garantire la bonifica dei siti contaminati e nel contrastare in modo efficace i reati ambientali, spesso legati alla criminalità organizzata, con le dolorose conseguenze ancora in essere.

«L'azione tempestiva è una componente fondamentale della *due diligence*, perché influisce direttamente sulla capacità di prevenire i danni, proteggere gli interessati e garantire la responsabilità»³³: l'implementazione di logiche *better safe than sorry*, infatti, è quella che meglio assicura la realizzazione piena ed efficace dei diritti fondamentali connessi all'ambiente. Precauzione e prevenzione, accompagnati anche dall'ottica di efficacia dissuasiva insita nei principi di correzione del danno alla fonte e di chi inquina paga, in una prospettiva che li vede compartecipati nell'evitare lesioni alle matrici ambientali, sono in grado di intervenire a riequilibrare le forti asimmetrie che il danno all'ambiente comporta.

L'impoverimento economico di territori e parti sociali, a fronte di pochi che si arricchiscono con comportamenti illegali e spesso, lo si è detto, criminali, il ripristino di condizioni accettabili delle risorse ambientali a spese di intere comunità, ma soprattutto l'irreparabile danno alla salute e la compromissione del diritto alla vita dei cittadini campani erompono con drammaticità da tutta la sentenza, che pur in un linguaggio tecnico giuridico, non si sottrae ad affermazioni che risuonano come un *j'accuse* laddove ad esempio si legge «la Corte non è convinta che le autorità abbiano agito con la diligenza richiesta nella loro indagine sull'impatto sanitario del fenomeno dell'inquinamento in questione»³⁴.

In sintesi, non si possono non sposare appieno gli interrogativi espressi Giudice Krenč: «come si possono tracciare con certezza i confini del danno ambientale? Come si possono determinare con precisione le persone che saranno colpite da

³² Affermazioni contenute nel par. 395 della sentenza *Cannavacciuolo*.

³³ La considerazione si legge al punto 10 dell'opinione separata (parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente) del giudice Serghides.

³⁴ Cfr. par. 395 della sentenza *Cannavacciuolo*.

questo danno? Come si può essere così sicuri che questo danno non avrà un impatto sulle generazioni future, soprattutto in termini di salute? È ridicolo sostenere che l'onere del inquinamento graverà anche sulle generazioni future, vista non solo la sua portata, ma anche i costi che comporta?»³⁵.

Non resta, a questo punto che seguire con attenzione lo sviluppo, non solo giuridico, ma concreto e fattuale, che da oggi necessariamente si dovrà avere, anche grazie agli *input* provenienti da Strasburgo, non senza palesare qualche piccola perplessità circa la scelta di superare la frammentazione delle competenze attraverso l'affidamento ad un Commissario straordinario.

Va, infatti, ribadito come oramai da tempo «gli organi straordinari vengono configurati [...] come rimedio a situazioni di disagio amministrativo, di inefficienza, di irregolarità o di omissione di condotte giuridicamente vincolanti da parte degli organi ordinari»³⁶. Piuttosto che seguire la via maestra, di una revisione profonda e sistematica della distribuzione dei poteri legislativi, ma soprattutto amministrativi, riconosciuti in via ordinaria agli enti pubblici nei diversi segmenti delle filiere ambientali, recuperando per tal via una presenza costante e qualificata delle Istituzioni tutte, nonché la partecipazione delle comunità locali³⁷, ancora una volta si è preferito affidare le attività ad una figura “salvifica” *extra ordinem* quale il Commissario Straordinario³⁸.

³⁵ Cfr. punto 6 dell'opinione concordante del giudice Krenc.

³⁶ Così S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, p. 150.

³⁷ Il Consiglio di Stato, sentenza 13 novembre 2002, n. 6280, in merito alla generica attribuzione ai commissari di «funzioni amministrative relative alla gestione rifiuti» si era espresso negativamente circa la durata pluriennale di situazioni emergenziali che finiva per «estromettere completamente i Comuni, e quindi le comunità locali che esprimono le amministrazioni di livello locale, dalla gestione di un così significativo aspetto della vita delle comunità medesime».

³⁸ Non appare questa la sede per approfondire la questione della lunga stagione dei Commissari straordinari in Italia ma basterà ricordare, le dichiarazioni di S. Cassese (intervistato nell'ambito della trasmissione Report, *Perché i commissari*, di Chiara Baldassarri e Giuliano Marrucci, <https://www.raiplay.it/programmi/report>): «da loro diffusione straordinaria è semplicemente la dimostrazione della incapacità delle strutture pubbliche, e fundamentalmente della dirigenza politica, di rendersi conto che esiste un problema di efficienza della pubblica amministrazione. Bisogna risolvere questo problema dove c'è, non cercando delle strade laterali».

*Andrea Alberico**

LE IMPLICAZIONI PENALISTICHE:
STRASBURGO SOLLEVA IL VELO SULLE INCONGRUENZE
DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA (PRIMA DEL 2015)

SOMMARIO: 1. Il contesto normativo di riferimento. – 1.1. La repressione dei macrofenomeni: il disastro innominato “ambientale”. 2. La riforma del 2015. – 3. Le sfide future: dalla bonifica alla prevenzione, confidando che il diritto penale resti ultima *ratio*.

1. *Il contesto normativo di riferimento*

Ho accolto di buon grado l’invito a partecipare a questo seminario, anche perché mi ha riportato con la mente a studi condotti ormai un decennio fa proprio in tema di diritto penale dell’ambiente e che ho ripercorso con estremo piacere¹.

La sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (di seguito solo «*Cannavacciuolo*») offre molteplici spunti al penalista, non ultimo in ragione della scelta della Corte di Strasburgo di giustiziare la vicenda al metro dell’art. 2 Convenzione europea dei diritti dell’uomo (anche «CEDU») e non più – come accadeva di solito – dell’art. 8². Questa scelta contribuirà di certo a ravvivare il dibattito sulla esistenza e sui limiti degli obblighi convenzionali di incriminazione³, im-

* Professore associato di diritto penale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Sia consentito il rinvio ad A. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e «controlimiti» nell’adempimento della direttiva 2008/99/ce in materia di tutela penale dell’ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 2014, p. 233 ss.

² In argomento, S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema penale*, 14 febbraio 2025. Sul punto vedi anche, in questo volume, il contributo di Donato Greco.

³ F. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, in V. MANES, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, p. 243 ss.; ID., *L’arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2645 ss.

pegnando gli operatori sul versante della selezione dei doveri che incombono sullo Stato e che scaturiscono dalla tutela del diritto alla vita.

Con il mio intervento, però, vorrei concentrarmi su un aspetto diverso della decisione, che è quello delle lacune di tutela penale evidenziate dai giudici europei.

In qualche misura, appena ho letto la sentenza mi è infatti venuto da pensare che “i nodi vengono sempre al pettine”, perché questa pronuncia – pur intervenuta molti (troppi) anni dopo il deposito dei ricorsi, e dunque in un contesto sistematico e normativo molto diverso da quello dell’epoca dei fatti – ha svelato la condizione di significativo ritardo della nostra legislazione penale in materia ambientale, che a mio modesto avviso si è protratta quanto meno a far data dalla direttiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell’ambiente, e fino alla riforma attuata con la l. 22 maggio 2015, n. 68.

La direttiva 2008/99, dal punto di vista della storia della competenza penale dell’Unione europea, costituisce uno snodo fondamentale, perché arriva dopo la *querelle* tra Commissione e Consiglio sulla comunitarizzazione dell’ambiente⁴, sancendone l’attrazione al primo pilastro: in accordo con le conclusioni della Corte di giustizia, nella materia ambientale era finalmente riconosciuta la possibilità di intervenire con un atto vincolante per gli Stati membri. Come conseguenza, la scelta in favore della direttiva implicava la possibilità di inserire in quell’atto anche obblighi di incriminazione.

Ebbene, la direttiva 2008/99/CE era intrisa di obblighi di incriminazione, nella misura in cui tratteggiava in maniera alquanto definita un lungo catalogo di fattispecie di reato incentrate sulla causazione di un (macro) danno alle matrici ambientali (o comunque di un pericolo che nel lessico penalistico interno definiremmo *concreto*), di cui gli Stati membri avrebbero dovuto dotarsi per realizzare un compiuto presidio penale a protezione dell’ambiente.

Tali tipologie di incriminazioni erano pressoché sconosciute nel sistema penale ambientale italiano, all’epoca definito dal T.U.A., e prima ancora dal cd. decreto Ronchi. Questi due testi normativi avevano disegnato un compendio repressivo basato quasi esclusivamente su reati contravvenzionali e di

⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 13 settembre 2005, C-176/03. Posizione ribadita nella successiva sentenza 23 ottobre 2007, C-440/05, *Commissione/Consiglio*, nella quale la Corte ha meglio precisato che l’armonizzazione del diritto penale può passare attraverso il metodo comunitario per quanto attiene alla formulazione del precetto, essendo, invece, riservata alla cooperazione intergovernativa la definizione delle sanzioni. In dottrina, v. L. SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo «tassello» della Corte di Giustizia dell’Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, p. 241 ss.

pericolo astratto⁵. Del resto, l'opzione per il reato contravvenzionale sembrava più coerente in un contesto in cui il legislatore si prefiggeva l'obiettivo di tutelare *funzioni amministrative* in luogo di autentici beni giuridici⁶. Più precisamente, nel diritto penale dell'ambiente si è assistito all'impiego «di incriminazioni [...] costruite intorno al requisito dell'inosservanza di precetti amministrativi, al cui rispetto è subordinato lo svolgimento dell'attività ritenuta pericolosa per l'ambiente», in ragione della «difficoltà insita nell'individuazione di un bene giuridico unitario»⁷ intorno al quale orientare la tutela.

Fino alla riforma del 2015, l'Italia non è praticamente mai intervenuta a tutela delle matrici ambientali con fattispecie delittuose; l'unica eccezione nel T.U.A. era il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (oggi art. 452-*quaterdecies* c.p.), cui poi è stato affiancato, solo nel 2014, quello di combustione illecita di rifiuti, collocato all'256-*bis* T.U.A.⁸, rimasto confinato nella legislazione complementare anche dopo la cd. riserva di codice.

Fino al 2015, dunque, nonostante il vincolo posto dalla direttiva 2008/99, il sistema penale italiano appariva gravemente sguarnito rispetto ai macrofenomeni di compromissione dell'ambiente.

⁵ Sulle tecniche legislative di intervento penale in materia ambientale, cfr. F. PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico-criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 545 ss.; A. L. VERGINE, voce *Ambiente nel diritto penale (Tutela dell')*, in *Digesto pen.*, IX, Torino, 1995, p. 762 ss.; G. Insojera, *Modello penalistico puro per la tutela dell'ambiente*, in *Diritto penale e processo*, 1997, p. 738 ss.; A. MANNA, *Le tecniche penalistiche di tutela dell'ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1997, p. 669 ss.; F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2002, p. 849 ss.

⁶ F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1997, p. 1097 ss. In letteratura, nel senso che la scelta per la sanzione contravvenzionale sottenda la tutela di *funzioni*, cfr. T. PADOVANI, L. STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose. Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Bologna, 2006, p. 80, secondo i quali «la distinzione si coglie nel fatto che in taluni casi [...] la norma risolve un conflitto di interessi materiali ed assoluti, sancendo la prevalenza esclusiva di un determinato bene, quale che sia la situazione in cui esso possa risultare contrapposto ad un altro interesse».

⁷ I riferimenti sono tratti da F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia*, cit., pp. 1097 e 1102, il quale segnala anche come inevitabilmente «l'intervento penale tende ad assumere un ruolo subalterno e accessorio rispetto alla regolamentazione amministrativa».

⁸ Su cui, volendo, A. ALBERICO, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17 febbraio 2014.

1.1. *La repressione dei macrofenomeni: il disastro innominato “ambientale”*

Si badi, nel nostro ordinamento la direttiva è stata adempiuta attraverso il D.lgs. 121/2011, nel quale però è rimasto lettera morta proprio l'invito all'introduzione di fattispecie di danno o pericolo concreto. A sostegno di una simile scelta, il legislatore delegato, già in sede di relazione illustrativa allo schema di decreto, ha addotto che «il nostro ordinamento sanziona già gran parte delle condotte contemplate nella direttiva», aggiungendo che, per quelle ipotesi di reato che invece non sono riconducibili ad alcuna norma esistente, «il recepimento delle stesse non può essere assicurato [se non] attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente», che evidentemente non si è ritenuto possibile in quella sede.

La dottrina prevalente ha molto criticato la posizione del legislatore, evidenziando come l'ordito di fattispecie contravvenzionali esistenti non potesse tener luogo degli obblighi posti dalla direttiva. Altri, invece, hanno sostenuto che «la (pan)penalizzazione del pericolo astratto integrerebbe un surplus di tutela pienamente idoneo a soddisfare gli obblighi comunitari»⁹.

Ma qui entra in gioco un altro fattore di scempenso del penale ambientale in Italia. Da decenni, infatti, e dal 2008 con l'avallo della Corte costituzionale¹⁰, nei casi di danno ambientale era invalso il ricorso ad una fattispecie priva di collegamenti immediati con la tutela dell'ambiente, ma sufficientemente duttile per candidarsi a coprire l'evidente vuoto di tutela: l'art. 434 c.p., rubricato «*Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi*», cui va a gemellarsi l'art. 449 c.p. per l'ipotesi colposa.

Questa fattispecie – su cui tanto ci sarebbe da dire quanto al rispetto del principio di legalità, ed all'utilizzo dell'analogia direttamente da parte del legislatore attraverso il ricorso a clausole aperte ed intrinsecamente vaghe – fece il proprio esordio sulla scena della tutela ambientale come “disastro ambientale” (nuova figura “nominata” di disastro innominato) a margine dei tragici fatti di Seveso¹¹ per poi ricomparire, in tema *lato sensu* di gestione illecita rifiuti,

⁹ M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del d. lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, p. 17 ss.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 26 giugno 2008, n. 327.

¹¹ Il 10 luglio 1976 si verificò un terribile incidente nello stabilimento della ditta ICMESA di Seveso: per la rottura di un disco di sicurezza, da un reattore fuoriuscì per circa venti minuti un getto di vapore di colore bianco che formò una nube, la quale, spinta dal vento, si estese su tutto il territorio circostante. La nube risultò composta di soda caustica, etilenglicole e tetraclorobenzene, sostanze altamente nocive. L'impatto sull'ambiente fu devastante: distruzione delle

proprio nel procedimento in cui erano costituiti parte civile i germani Cannavacciuolo (ricorrenti a Strasburgo), che viene comunemente appellato «processo Pellini». Il processo Pellini, peraltro citato all'interno della sentenza della Corte EDU¹², è la prima occasione nella quale si è applicato l'art. 434 c.p. ad un'ipotesi di inquinamento dovuta non ad un macrofenomeno distruttivo a scaturigine violenta, come nel caso di Seveso (l'esplosione), ma a una condotta diversa, quale appunto l'interramento di rifiuti.

Il processo Pellini approdò la prima volta in Cassazione, in fase cautelare, nel 2006, e si concluse nel 2017; nelle more, come detto, su impulso del g.u.p. del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere c'è stata anche la citata questione di legittimità costituzionale con la quale la Consulta fu chiamata a decidere se l'applicazione dell'art. 434 c.p. all'ipotesi di disastro ambientale costituisse una forma consentita di interpretazione estensiva, ovvero integrasse una indebita attività analogica. La Corte costituzionale, con una articolata sentenza interpretativa di rigetto, ascrivibile peraltro alla classe delle «sentenze monito»¹³, decise di salvare l'interpretazione pretoria, invitando al contempo il legislatore a non indugiare oltre nella tipizzazione di una specifica ipotesi di disastro ambientale.

Purtroppo, sappiamo bene com'è andata a finire, nel senso che quell'esortazione è caduta nel voto fino al 2015 e, direi, nonostante l'ulteriore sollecitazione comunitaria.

colture, moria di animali e gravi danni agli esseri umani, molti dei quali furono anche costretti ad abbandonare la zona. Gli imputati (vertici dell'azienda) furono rinviati a giudizio per i reati di disastro colposo (art. 449 c.p.) e omissione di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437 c.p.), nonché per lesioni personali colpose (art. 590 c.p.). Il Tribunale di Monza (sentenza 24 settembre 1983), quale giudice di primo grado, ritenne di assorbire il delitto di disastro nella fattispecie di cui all'art. 437 c.p. per gli imputati ritenuti responsabili di quest'ultimo reato, mentre condannò per il solo delitto *ex* art. 449 c.p. l'imputato che fu assolto dall'imputazione *ex* art. 437 c.p. Con sentenza del 14 maggio 1985, la Corte d'Appello di Milano, in parziale riforma, assolse tutti gli imputati dal reato di cui all'art. 437 c.p. e condannò i dirigenti dell'azienda per il disastro colposo, confermando nel resto la decisione impugnata. La Corte rilevò l'assoluta inadeguatezza delle cautele predisposte dalla società per evitare il rischio di incidenti connessi alla lavorazione di simili sostanze chimiche, e stabilì una precisa connessione causale tra siffatte inadempienze e l'incidente verificatosi. La decisione della Corte ambrosiana fu poi confermata dalla Cassazione, che con sentenza del 23 maggio 1986 rigettò i ricorsi proposti dagli imputati.

¹² Cfr. parr. 148-152 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹³ Il riferimento è alla già citata sentenza n. 327 del 2008.

2. *La riforma del 2015*

Cerchiamo allora di ricordare cosa ha destato il legislatore dal suo torpore, portandolo alla svolta compiuta con la l. 68/2015.

La riforma del sistema penale ambientale è stata varata nel 2015 per una contingenza storica molto precisa, che è la pronuncia della Cassazione sulla vicenda “Eternit” nel novembre 2014¹⁴. Questa decisione determinò un certo sdegno nella società civile e diede la stura ad un intenso dibattito, anche politico, perché la Cassazione, con una motivazione di rara forza espressiva, nel dichiarare la prescrizione dei reati, affermò in sostanza che quel processo non sarebbe neanche dovuto iniziare. Contestando agli imputati, *more solito*, l’art. 434 c.p. *sub specie* disastro ambientale, si doveva prendere atto che l’azienda aveva cessato la propria attività, con dichiarazione di fallimento, nel giugno 1986, e che quindi a tutto voler concedere la condotta illecita era terminata (*rectius*, il delitto si era consumato) con la chiusura dello stabilimento, a prescindere dalla protrazione diacronica dei relativi effetti dannosi¹⁵.

Sull’onda emotiva di una vicenda che – oltre ad aver segnato la cronaca giudiziaria per tanti anni – ha coinvolto una intera collettività, quella del Monferrato, martoriata dagli effetti nocivi delle sostanze cui i propri membri erano stati esposti, il legislatore – anche per fornire una risposta che risultasse tempestiva agli occhi della cittadinanza – ha attinto proprio al contenuto della Direttiva 2008/99/CE per ridisegnare il sistema penale a tutela dell’ambiente, varando le tanto attese fattispecie di danno e, in specie, tipizzando il disastro ambientale che veniva così finalmente emancipato dall’art. 434 c.p.¹⁶.

Non si può tacere come la fretta – al solito – si sia rivelata cattiva consigliera, atteso che il prodotto legislativo non si segnala per il rispetto degli standard di precisione richiesti ad un precetto penale. Proprio le principali fi-

¹⁴ Cass. pen., sez. I, sentenza 19 novembre 2014 (dep. 23 febbraio 2015), n. 7941, Pres. Cortese, Est. Di Tomassi, imp. Schmidheiny, in *Penale contemporaneo*, 24 febbraio 2015 con nota di S. ZIRULIA.

¹⁵ Così si esprime la Corte: «nel caso in esame la consumazione del reato di disastro non può considerarsi protratta oltre il momento in cui ebbero fine le immissioni delle polveri e dei residui della lavorazione dell’amianto prodotti dagli stabilimenti della cui gestione è attribuita la responsabilità all’imputato: non oltre, perciò, il mese di giugno dell’anno 1986, in cui venne dichiarato il fallimento delle società del gruppo». Il termine di prescrizione del delitto di cui all’art. 434 c.p. è pari nel massimo a 15 anni, e al netto degli atti interruttivi intervenuti, era pertanto già spirato prima che venisse pronunciata la condanna di primo grado, nel 2012.

¹⁶ In argomento, C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

gure di reato, l'inquinamento ed il disastro ambientale, consegnano agli operatori una tipicità umbratile, porosa, piena di aggettivazioni scarsamente afferrabili e dunque di non agevole gestione processuale e probatoria.

Quanto al disastro ambientale, poi, si poneva il problema del coordinamento tra la nuova incriminazione e la precedente applicazione dell'art. 434 c.p.: l'obiettivo era evitare che le condanne già intervenute al metro della fattispecie posta a tutela della pubblica incolumità potessero essere cadute in sede esecutiva nel timore che il nuovo art. 452-*quater* c.p. svelasse la matrice analogica dell'operazione ermeneutica precedentemente avallata dalla giurisprudenza.

Questa questione ha impegnato severamente la Cassazione a partire dal 2015, ed anzi, proprio nella vicenda "Pellini" prima ricordata, la Suprema Corte ha statuito che «In tema di disastro ambientale, anche dopo la legge 22 maggio 2015, n. 68, che ha introdotto specifici delitti contro l'ambiente disciplinati negli artt. 452-*bis* e ss. c.p., la previsione di cui all'art. 434 c.p. continua a trovare applicazione nei processi in corso per fatti commessi nel vigore della disposizione indicata in forza della clausola di riserva contenuta nell'art. 452-*quater* c.p. ("Fuori dai casi previsti dall'articolo 434")»¹⁷.

Questo epilogo, chiaramente dettato dalla necessità di non creare attriti con il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, ma anche dalla volontà di tracciare una linea di demarcazione netta tra i perimetri applicativi delle due fattispecie, ha consolidato la posizione dell'art. 434 c.p. come unico rimedio praticabile per i disastri ambientali consumati prima del 2015.

Ed ecco spiegata, a mio sommo avviso, la ritenuta inefficienza del sistema penale da parte dei giudici di Strasburgo nel caso *Cannavacciuolo*.

Mi è stato chiesto di spiegare, come mai – sempre a mio avviso – il Governo non abbia fornito alla CEDU i numeri sui procedimenti penali instaurati in materia ambientale.

Ora su questo, premesso chiaramente che non ho informazioni privilegiate da poter fornire, ho provato a condurre una modesta ricerca – molto elementare, starei per dire *epidermica* – a beneficio della nostra riflessione, e ho provato a quantificare le sentenze della Corte di cassazione che si sono pronunciate sulle fattispecie che qui interessano.

Sulla combustione illecita di rifiuti ne ho contate circa 35/40, e con enorme stupore la maggior parte di quelle più recenti proviene dalla Sicilia, e non dalla cd. Terra dei fuochi; sull'art. 452-*bis* c.p., cioè la figura di reato rubricata «Inquinamento ambientale», che è la fattispecie centrale del microsistema di

¹⁷ Cass. pen., Sez. I, sentenza 17 maggio 2017 (dep. 29/12/2017), n. 58023, Rv. 271840.

tutela, abbiamo 156 sentenze. Questo dato può spiegarsi, in parte, in ragione delle criticità semantiche del precetto, che dunque ha richiesto molteplici sforzi di chiarimento per definire una traccia interpretativa stabile.

Sull'art. 452-*quater* c.p., ossia il “nuovo” disastro ambientale, abbiamo 71 sentenze, una buona parte delle quali dedicate a segnare la linea di confine con il “vecchio” disastro ambientale *ex* art. 434 c.p.; sull'art. 452-*ter* c.p., morte o lesione come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale abbiamo appena undici sentenze.

Quindi immagino che il Governo si sia astenuto dal fornire questi dati perché, se da un lato certificano una discreta vitalità operativa delle nuove figure di reato, dall'altro sono storicamente non coerenti, nel senso che non possono che afferire a un periodo successivo a quello che era di interesse nella vicenda Cannavacciuolo.

3. *Le sfide future: dalla bonifica alla prevenzione, confidando che il diritto penale resti ultima ratio.*

Ora, in chiusura, ci sarebbe da molto da aggiungere sul contesto nel quale è maturata la pronuncia Cannavacciuolo. Mi limito ad offrire qualche spunto. In primo luogo, va ricordato che il territorio campano aveva già conosciuto dei fenomeni di macroinquinamento ambientale anche prima della esplosione mediatica del “caso Terra dei fuochi” e dei quali si parla meno, o forse troppo poco.

Penso allo scempio dei Regi Lagni, che possiamo datare intorno alla fine degli anni '80; penso ai verbali del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone, datati 1997, e desecretati nel 2013¹⁸, grazie ai quali si è cominciato a comprendere il *business* dei rifiuti. Quello stesso Carmine Schiavone, che in un verbale del 2007, divenuto famoso nella cronaca giudiziaria, rispondendo al PM che lo interrogava disse «*Dottò a munnezz è oro*», per fare intendere come nel nostro territorio si fosse generata una sfortunata convergenza tra una poco attenta gestione dell'ordinario dal punto di vista del ciclo dei rifiuti, e la fenomenale capacità della criminalità organizzata, specie quella di Terra di lavoro, di imporsi come soggetto imprenditoriale di riferimento per lo smaltimento a livello nazionale.

Ciò ha consentito di prendere atto che la maggior parte dei rifiuti tossici che sono andati a finire nei Regi Lagni o nella Terra dei fuochi, erano rifiuti

¹⁸ Ne dà conto la sentenza *Cannavacciuolo*, rispettivamente parr. 12 e 40.

che la criminalità ha preso altrove, principalmente al nord, e ha trasportato in Campania approfittando del perenne stato di emergenza nella gestione, generando ben presto un'economia circolare illecita.

Le mafie locali, in altri termini, si facevano pagare dalle imprese cui offrivano il servizio di smaltimento, facevano viaggiare i rifiuti su tutto il territorio nazionale e li andavano a sversare in discariche del tutto abusive, ovvero in discariche autorizzate ma non idonee alla gestione di quel tipo di immondizia. È emerso, al contempo, che quel rifiuto circolava grazie alla falsificazione dei codici indentificativi (CER), ovvero attraverso il meccanismo del “giro di bolle”: si è scoperto, in sostanza, un articolato circuito criminale che ha agito quasi indisturbato per decenni e che una volta venuto a galla ha trovato non dico impreparato l'apparato giudiziario, ma certamente lo ha chiamato a fronteggiare una mole di procedimenti inattesa.

L'attività di *law enforcement*, quindi, non è riuscita ad opporre rimedi efficaci e diffusi, consentendo che il fenomeno continuasse a proliferare nonostante gli sforzi messi in atto con tenacia dall'autorità giudiziaria.

È chiaro dunque che l'epoca storica caduta sotto la lente di Strasburgo restituisce l'immagine fortemente negativa di un apparato claudicante ed incapace di prendere contromisure.

Alla luce delle conclusioni della sentenza *Cannavacciolo*, però, il problema mi pare essere anche di diverso tenore. Al netto del riequilibrio dei rimedi penalistici e dell'incremento delle risorse a disposizione dell'attività di contrasto alla criminalità ambientale, vengono chiesti sforzi di “bonifica” in un tempo che non mi pare realisticamente rispettabile.

Dopo decenni di incuria, mi sembra arduo finanche auspicare che in un paio d'anni si riesca a raggiungere risultati tangibili.

Chiudo e mi scuso per essermi dilungato, perché ho molto apprezzato l'intervento precedente del collega sul nesso di causalità¹⁹: è chiaro che nel penale c'è il problema ulteriore del nesso di causalità. Intendo dire che quando vogliamo misurare la reale capacità di queste fattispecie a fungere da strumento di contrasto dobbiamo comunque renderci conto che nel processo penale è imprescindibile accertare il rapporto di causalità tra condotta ed evento, e quindi prendere atto che il rimedio penale è l'ultimo da spendere, anche per il tipo di garanzte cui si accompagna. L'apparato penale deve certamente comporre l'arsenale di strumenti a disposizione delle agenzie di contrasto alla criminalità ambientale, la minaccia di pena deve stigmatizzare l'intollerabilità so-

¹⁹ Il riferimento è al contributo di Donato Greco, in questo volume.

ziale di simili comportamenti, ma ciò deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali dello *ius terribile*.

A fronte di fenomeni di questi tipo una seria attività di prevenzione sarebbe certamente preferibile.

Mi viene in mente la casistica degli incendi boschivi. Ogni estate assistiamo al triste fenomeno dei roghi appiccati sulla macchia mediterranea o sui meravigliosi boschi del nostro territorio.

L'incendio boschivo è diventato fattispecie autonoma di reato nel 2000 (prima era una semplice aggravante della fattispecie di incendio), sono previste pene draconiane e ciononostante all'indomani dell'introduzione della fattispecie non abbiamo apprezzato tassi di diminuzione delle condotte illecite, che restano peraltro connotate da una elevatissima cifra oscura.

Di recente, invece, sentiamo parlare sempre più spesso di arresti, anche in flagranza. Cosa è cambiato? È cambiata la strumentazione di cui l'autorità dispone per verificare immediatamente la presenza di focolai e di roghi. Attraverso speciali telecamere si riesce a predisporre interventi molto più rapidi e mirati. È dunque la prevenzione la strada da preferire, anche se è la strada più costosa a livello di bilancio.

Le leggi penali sono le uniche che non incidono negativamente – almeno nell'immediato – sugli impegni del bilancio pubblico. Confidare che le sole scelte a favore dell'aumento di penalità servano a contrastare fenomeni così consolidati mi pare miope oltre che ingenuo.

*Sara Lieto e Michela Troisi**

IL DIRITTO ALLA VITA NELLA “TERRA DEI FUOCHI”,
LE MISURE GENERALI RICHIESTE
E I PROFILI CRITICI NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE**

SOMMARIO: 1. Contenuto della decisione. – 1.1. I parametri di giudizio: il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. – 1.2 Il diritto alla vita nell’alveo del nostro sistema costituzionale. – 2. Tipologia decisoria: la procedura di sentenza pilota. – 2.1 In particolare: le misure generali richieste all’Italia. – 3. L’organismo di controllo ambientale indipendente. – 4. La partecipazione dei cittadini “dopo” *Cannavacciuolo e altri c. Italia*. – 5. Una prima risposta “dissonante” dello Stato italiano: la nomina del Commissario straordinario.

1. *Contenuto della decisione*

Con la storica decisione del 30 gennaio del 2025, nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (anche solo «*Cannavacciuolo*»), la Corte europea dei diritti dell’uomo (o «Corte EDU») censura l’operato dell’Italia, relativamente alla questione della adozione, da parte delle autorità, di misure adeguate e sufficienti per proteggere la vita dei ricorrenti che vivono in aree della Regione Campania colpite da un fenomeno di inquinamento su larga scala derivante da discariche illegali, interrimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associati al loro incenerimento. Questa decisione si inserisce nel solco di quella giurisprudenza della Corte EDU che, soprattutto nell’ultimo decennio, si è occupata della tutela ambientale nello specifico settore

* Professoresse associate di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Il contributo è il risultato di una riflessione congiunta da parte delle due Autrici. In ogni caso, i paragrafi 1, 2, 2.1 e 3 sono di Michela Troisi; i paragrafi 1.1, 1.2, 4 e 5 sono di Sara Lieto. Il testo è stato già pubblicato, con diverso titolo ed altre variazioni, nel fascicolo n. 3/2025 della rivista *Osservatorio costituzionale*.

dell'esposizione a sostanze nocive, compiendo dei significativi passi in avanti relativamente all'inquinamento causato dai rifiuti¹.

Nel caso *Cannavacciuolo e altri contro Italia*, la Corte ricostruisce in modo puntuale e articolato il contesto di riferimento, riservando estrema attenzione agli elementi fattuali in grado di permettere ai giudici di stabilire un nesso tra i fatti di cui i ricorrenti si lamentano e le doglianze che sono invocate. La Terra dei fuochi, come precisato, è quella superficie con una popolazione di circa 2.900.000 abitanti, pari al 52% della popolazione dell'intera Regione Campania: in quelle zone, la combustione dei rifiuti ha determinato intense colonne di fumi neri, cariche di sostanze tossiche, tra le quali la diossina; le sostanze inquinanti si sono progressivamente compenstrate nei terreni coltivati ad uso agricolo e si sono infiltrate nelle sorgenti di acqua potabile. La contaminazione ambientale ha determinato un incremento significativo dell'incidenza di specifiche patologie, in particolare malattie oncologiche e respiratorie. La Corte ricorda che, tra il 1995 e il 2018, sono state istituite diverse Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo di gestione dei rifiuti e sulle attività illecite ad esse connesse. Dalle attività delle Commissioni, è emerso un legame stretto e complesso con la criminalità organizzata, che ha sfruttato la mancanza di controlli e la corruzione per la gestione del traffico dei rifiuti, facendone una importante fonte di profitto.

È interessante rilevare come nelle sentenze delle Corti europee, il diritto nazionale trovi spazio nel fatto, mentre il punto di diritto sia confezionato «su misura» rispetto al caso di specie². La Corte EDU, infatti, non risulta competente a pronunciarsi sulla interpretazione della disciplina interna, ma deve limitarsi a confrontare le soluzioni concrete varate dai giudici nazionali rispetto ai parametri convenzionali indicati. Nella prima parte della decisione, dunque, troviamo una disamina del quadro giuridico e delle prassi rilevanti, con una particolare attenzione al diritto e alle prassi nazionali. È in questa sede che la Corte EDU richiama la Costituzione italiana, con uno specifico riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha incluso la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano³; per poi dedicarsi alla legi-

¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*; sentenza 19 ottobre 2013, ric. 35648/10, *Locascia e altri c. Italia*.

² Così in B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte Europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 15.

³ Sull'effettiva capacità innovativa di questa riforma, cfr. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, 2024; F. PASTORE, *Storia di un lungo e non*

slazione relativa al fenomeno della Terra dei fuochi e al complesso quadro legislativo italiano sul trattamento dei rifiuti, anche di natura penale⁴. Non mancano i riferimenti giurisprudenziali, sia di carattere nazionale che europeo e internazionale.

È doveroso sottolineare, tuttavia, che è nella motivazione della decisione, in cui i giudici accertano la violazione dell'articolo 2 della Convenzione⁵, che tutela il diritto alla vita, che la Corte utilizza i propri precedenti per ricostruire i principi generali e, soprattutto, per applicarli al caso di specie⁶. A tal proposito, è la Corte stessa ad aver precisato che, benché non si ritenga vincolata ai propri precedenti, l'interesse della certezza, della prevedibilità e dell'equità dei rapporti giuridici fanno sì che i giudici se ne discostino solo in presenza di una «cogent reason», in ordine alla sussistenza della quale sono tenuti, peraltro, ad una apposita motivazione⁷. Nel caso di specie, infatti, la Corte ha premura di specificare che il caso della Terra dei fuochi si differenzia da tutte quelle cause ambientali che hanno riguardato un'unica fonte di inquinamento, identificata e circoscritta, o l'attività che la causa, e un'area geografica più o meno limitata o, ancora, l'esposizione a una particolare sostanza rilasciata da una fonte chiaramente identificabile⁸. In altre parole, la portata degli obblighi incombenti sulle autorità statali in un determinato contesto dipende dall'origine della minaccia, dal tipo di rischio in questione e dalla misura in cui l'uno o l'altro rischio è su-

del tutto compiuto percorso: Costituzione e ambiente in una prospettiva diacronica, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2024.

⁴ Da ultimo sul tema, cfr. M. PIERDONATI, *Le modifiche al diritto penale dell'ambiente introdotte con il D.L. n. 105/2023*, in *Diritto penale e processo*, 2024, pp. 583-600.

⁵ I ricorrenti avevano denunciato: a) la violazione degli artt. 2 ed 8, per quanto concerne il pregiudizio derivante dall'inquinamento e l'assenza di misure di protezione; b) la violazione degli artt. 8 e 10, per quanto concerne l'assenza di informazioni adeguate sul rischio salute da parte delle autorità (cfr. parr. 204-206 della sentenza *Cannavacciuolo*). La Corte ha, in primo luogo, ritenuto che la seconda doglianza (*sub b*), vale a dire l'assenza di informazioni adeguate, andasse pure analizzata sotto il profilo dell'art. 8 (cfr. parr. 207-208). Tuttavia, dopo aver concluso per la violazione dell'art. 2 (par. 467), la Corte ha ritenuto che non fosse necessario esaminare la doglianza *sub a*) e la doglianza *sub b*) sotto il profilo dell'art. 8, con una sorta di assorbimento (cfr. parr. 469-470).

⁶ In via generale sul punto, si v. B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte Europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziarica) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, cit., p. 23 ss.

⁷ Sul tema, cfr. caso *Scoppola v. Italia* (n. 2), sentenza 17 settembre 2009, par. 104, in cui si legge: «While the Court is not formally bound to follow any of its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without cogent reason, from precedents laid down in previous cases».

⁸ Così nel par. 384 della sentenza *Cannavacciuolo*.

scettibile di attenuazione⁹. Questo importante traguardo della giurisprudenza convenzionale passa, così, anche attraverso tecniche di *distinguishing*, piuttosto che attraverso veri e propri *overruling*.

1.1. *I parametri di giudizio: il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare*

La sentenza in esame ha riconosciuto che l'inquinamento ambientale sistematico e l'insufficiente azione dello Stato costituiscono una diretta violazione dei diritti fondamentali della persona.

In particolare, le disposizioni richiamate sono l'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁰, che tutela il diritto alla vita, e l'articolo 8¹¹, che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nel suo Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicato il 3 settembre 2019, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato: «Il diritto alla vita è un diritto che non deve essere interpretato in modo restrittivo. Riguarda il diritto degli individui di essere liberi da atti e omissioni che sono destinati o possono essere previsti per causare la loro morte innaturale o prematura, così come di godere di una vita con dignità».

Sul diritto alla vita, la Corte EDU ha maturato nel tempo un orientamento interpretativo piuttosto articolato che si presta ad essere adattato ad ipotesi molto varie ma che resta saldo su alcuni punti fermi. Innanzitutto, esso rimanda alla condizione di integrità fisica ed è, pertanto, una situazione giuridi-

⁹ Così nel par. 394 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹⁰ Art. 2 (*Diritto alla vita*): «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». Vedi anche il contributo di Donato Greco, in questo volume.

¹¹ Art. 8 (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*): «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

ca soggettiva che può essere fatta valere esclusivamente da persone fisiche. Ciò spiega l'esclusione, da parte della Corte, della legittimazione ad agire delle associazioni in violazione del suddetto articolo, in quanto carenti sul piano della titolarità. Un altro aspetto su cui la Corte si è assestata nella sua vasta giurisprudenza è la circostanza che la fattispecie lesiva del diritto può anche non aver prodotto il decesso della persona ma averla semplicemente esposta al serio rischio di un esito letale, pregiudicandone parzialmente l'integrità. Dunque, il concetto di vita non va inteso soltanto in termini di privazione, ma anche di esposizione al rischio¹² con conseguenti danni alla salute fisica e psichica. In tal senso, dunque, esso si manifesta nelle sue molteplici gamme che vanno dalla pienezza dell'esercizio del relativo diritto alla sua privazione radicale, con ipotesi intermedie di pregiudizio¹³.

La Corte ribadisce, nella sentenza *Cannavacciuolo*, che il suo approccio all'interpretazione dell'articolo 2 è guidato dall'idea che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento per la protezione dei singoli esseri umani, richiede che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed efficaci.

¹² Affinché l'articolo 2 si applichi nel contesto di un'attività che, per sua natura, è in grado di mettere a rischio la vita di un individuo, deve esistere un rischio «reale e imminente» per la vita. Può essere impossibile elaborare una regola generale su cosa costituisca un rischio «reale e imminente» per la vita, poiché ciò dipenderà dalla valutazione della Corte delle circostanze particolari di un caso (si veda, *mutatis mutandis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri v. Svizzera*, spec. parr. 511-512.). Tuttavia, la giurisprudenza della Corte indica che il termine rischio «reale» corrisponde al requisito dell'esistenza di una minaccia grave, reale e sufficientemente accertabile per la vita (*ivi*, par. 512, con ulteriori riferimenti). L'«imminenza» di tale rischio comporta un elemento di prossimità fisica della minaccia e di prossimità temporale (*ibidem*, con ulteriori riferimenti).

¹³ La Corte ribadisce che l'articolo 2 della Convenzione non riguarda soltanto le morti derivanti dall'uso della forza da parte di agenti dello Stato, ma stabilisce anche, nella prima frase del suo primo paragrafo, un obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione (si vedano, tra le altre autorità, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, ric. n. 23413/94, *L.C.B. c. Regno Unito*, par. 36; Grande Camera, sentenza 30 novembre 2004, ric. n. 48939/99, *Oneryıldız c. Turchia*, par. 71; sentenza 20 marzo 2008, ric. n. 15339/02 e altri, *Budayeva e altri*, par. 128). Inoltre, questo articolo, letto nel suo complesso, copre non solo situazioni in cui una certa azione o omissione da parte dello Stato ha portato alla morte lamentata, ma anche situazioni in cui, sebbene un richiedente sia sopravvissuto, esisteva chiaramente un rischio per la sua vita (si veda, *mutatis mutandis*, Grande Camera, sentenza 20 dicembre 2004, ric. n. 50385/99, *Makaratzis v. Grecia*, parr. 49-55; sentenza 28 febbraio 2012, ric. n. 17423/05 e altri, *Kolyadenko e altri c. Russia*, par. 151).

Dato il contesto esegetico di riferimento, di particolare interesse è l'*incipit* dell'art. 2 al primo comma. Esso, infatti, recita: «Il diritto alla vita di ogni individuo è protetto dalla legge». Si tratta, dunque, di una situazione giuridica soggettiva che è tale nella misura in cui lo Stato attui una serie di interventi volti a favorire il rispetto della vita in tutte le sue accezioni, a partire dall'integrità fisica. In particolare, la protezione deve provenire dalla legge, in linea con i presupposti teorici della teoria del contratto sociale e dei fondamenti del giusnaturalismo. In questa prospettiva – come è noto – si colloca infatti la scelta dell'individuo che dallo stato di natura aderisce ad un sistema di regole poste dall'autorità, rinunciando in parte alla propria libertà. Accettare l'autorità e le sue regole, per ricevere in cambio protezione, è l'essenza del patto da cui scaturiscono i sistemi statali. Non è un caso, dunque, che nel testo dell'art. 2 ci sia un richiamo così inequivoco e diretto alla legge, ovvero l'atto che più rappresenta il principio di sovranità. Inoltre, va osservato che se sul versante della titolarità – come si diceva – il diritto alla vita è una prerogativa dell'individuo, in quanto attinente innanzitutto alla sua integrità fisica, quanto invece all'autore della condotta lesiva della vita esso può agire o determinandone concretamente la privazione, oppure – come nel caso dello Stato – non fornendo un quadro giuridico adeguato di protezione.

Nel caso oggetto della presente riflessione, ci si trova di fronte ad una ipotesi complessa in quanto le vittime della Terra dei fuochi sono tali doppiamente: sono pregiudicate non solo da comportamenti illeciti da parte di soggetti privati e pubblici, ma anche da inadempienze ed omissioni statali. In tal senso, dunque, lo Stato si è reso responsabile di una condotta direttamente lesiva del diritto alla vita come provato dalla sussistenza del nesso di causalità tra insufficienza di un adeguato quadro di norme giuridiche e pregiudizio del bene della vita delle vittime.

Si configura, pertanto, un doppio pregiudizio che emerge in diversi punti della sentenza e che affiora soprattutto nel richiamo ad alcuni interventi normativi – come, ad esempio, al d. l. n. 136 del 2013 – che hanno sottovalutato la complessità del fenomeno circoscrivendo, ad esempio, le misure ai soli terreni agricoli, senza tenere conto che l'inquinamento si trasferisce da un comparto ambientale ad un altro¹⁴. Inoltre – come spesso messo in luce dalla sen-

¹⁴ Come si legge anche nella sentenza *Cannavacciuolo* (par. 405), il d. l. n. 136 si concentra infatti esclusivamente sui terreni utilizzati per l'agricoltura e sull'acqua utilizzata per l'irrigazione agricola. Le indagini riguardanti, ad esempio, l'inquinamento atmosferico o l'identificazione di aree inquinate che non fanno parte di terreni agricoli non rientrano nell'ambito di applicazione dello strumento. A questo proposito, la Corte osserva che nella sua rela-

tenza – solo a partire dal 2013 la problematica ambientale di quell'area è stata oggetto di interventi specifici e di accertamento (sia pure mai del tutto soddisfacenti) nonostante il fenomeno fosse già noto, da tempo, alle istituzioni.

A tale riguardo, desta particolare inquietudine il passaggio in cui la Corte sottolinea che «la sesta Commissione parlamentare d'inchiesta, nel suo rapporto 2018 sulla Campania, ha dichiarato di aver incontrato difficoltà nell'ottenere una ricostruzione affidabile delle attività di decontaminazione nella Regione Campania, anche se non solo in relazione alla Terra dei fuochi, e che le informazioni che le sono state presentate dalle autorità responsabili di tali attività erano spesso frammentarie e non aggiornate [...]. Secondo la Corte, il fatto stesso che una Commissione d'inchiesta abbia constatato di non essere in grado di raccogliere un quadro completo e di non poter ottenere dati aggiornati e sufficientemente ampi è rivelatore e rivela di per sé un motivo di preoccupazione»¹⁵.

Inoltre, le misure ai vari livelli di governo adottate, a partire da un certo periodo in poi, sono state concepite con un approccio di tipo emergenziale – quando la gravità della situazione per le conseguenze sull'ambiente e la salute umana era conclamata già da tempo – dunque, nella prospettiva (errata) di ripristinare rapidamente le condizioni pregresse e quindi rimediare definitivamente ai danni subiti dalla popolazione e dai territori. Infine, nell'alluvionale susseguirsi di interventi normativi la Corte EDU ha avuto, in più passaggi, occasione di sottolineare come il quadro giuridico offerto dallo Stato non abbia sufficientemente valorizzato – nella sua impostazione complessiva – quelli che sono i capisaldi del diritto ambientale ossia i principi di prevenzione, precauzione¹⁶ e informazione.

zione del 2018 sulla Campania, la sesta Commissione parlamentare d'inchiesta ha raccomandato, tra l'altro, che le misure di monitoraggio relative al fenomeno della Terra dei Fuochi siano rivolte a tutti i siti interessati da pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti e non solo a quelli situati all'interno di terreni agricoli, essendo il problema dell'inquinamento in questione, secondo le parole della Commissione, «di natura più ampia».

¹⁵ Così il par. 421 della sentenza *Cannavacciuolo*.

¹⁶ Sancito dall'articolo 191 TFUE, la mancanza di certezza dei dati scientifici e tecnici disponibili non può giustificare che gli Stati ritardino l'adozione di misure efficaci e proporzionate per prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all'ambiente. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, «in caso di incertezza sull'esistenza o sull'entità dei rischi per la salute umana, le istituzioni possono adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi si manifestino pienamente» (Corte giust., sentenza 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito/Commissione*, par. 99; sentenza 5 maggio 1998, C-157/96, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e altri*, par. 63).

L'altro parametro di cui i ricorrenti avevano denunciato la violazione – e che, peraltro, non è stato oggetto di diffusa trattazione nella sentenza *Cannavacciuolo*¹⁷ – è l'art. 8 della Convenzione, che tutela la vita privata e la vita familiare. Nella sua giurisprudenza, la Corte ha definito il campo di applicazione dell'articolo 8 in maniera piuttosto estesa. L'articolo 8 è finalizzato principalmente alla tutela dalle ingerenze arbitrarie nella vita privata e familiare, nel domicilio e nella corrispondenza da parte di un'autorità pubblica¹⁸. Si tratta di un classico obbligo negativo, descritto dalla Corte come l'essenziale finalità dell'articolo 8¹⁹. Gli Stati membri hanno, tuttavia, anche l'obbligo positivo di garantire che i diritti previsti dall'articolo 8 siano rispettati anche tra privati²⁰.

Il concetto di vita privata è ampio e non suscettibile di una definizione esaustiva²¹; esso comprende l'integrità fisica e psicologica e può «abbracciare molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona»²².

La Corte ha deciso diverse cause nelle quali era in questione la qualità dell'ambiente che circondava una persona, e ha ritenuto che condizioni ambientali pericolose o destabilizzanti potessero incidere negativamente sul suo benessere²³. Tuttavia, sorge una violazione dell'articolo 8 soltanto qualora le persone siano colpite in maniera diretta e grave dall'inconveniente in questione e siano in grado di dimostrarne l'incidenza diretta sulla qualità della loro

¹⁷ Come spiegato *retro*, nella nota 5, la sentenza ha, infatti, esaminato le doglianze dei ricorrenti sotto il profilo dell'art. 2 CEDU, con una sorta di assorbimento di quelle formulate sotto il profilo dell'art. 8 CEDU.

¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 febbraio 2018, ric. n. 588/13, *Libert c. Francia*, par. 40-42.

¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 ottobre 1994, ric. n. 18535/91, *Kroon e altri c. Paesi Bassi*, par. 31.

²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 5 settembre 2017, ric. n. 61496/08, *Bărbulescu c. Romania*, par. 108-111 riguardo agli atti compiuti da un datore di lavoro privato.

²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 16 dicembre 1992, ric. n. 13710/88, *Niemietz c. Germania*, par. 29; sentenza 29 aprile 2002, ric. n. 2346/02, *Pretty c. Regno Unito*, par. 61; sentenza 28 gennaio 2003, ric. n. 44647/98, *Peck c. Regno Unito*, par. 57.

²² Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 25 settembre 2018, ric. n. 76639/11, *Denisov c. Ucraina*, par. 95; Grande Camera, sentenza 4 dicembre 2008, ric. n. 30562/04 e altro, *S. e Harper c. Regno Unito*, par. 66.

²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 gennaio 2019, ric. n. 54414/13 e altro, *Cordella e altri c. Italia*, par. 157-160. E ciò sebbene la Convenzione non preveda espressamente il diritto a un ambiente salubre (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 8 luglio 2003, ric. n. 36022/97, *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], par. 96.

vita²⁴. L'articolo 8 può essere applicato in cause ambientali qualora l'inquinamento sia causato direttamente dallo Stato, o qualora la responsabilità dello Stato derivi dall'assenza di una corretta regolamentazione delle attività del settore privato.

La violazione dell'art. 8 si concretizza anche nella mancata fornitura da parte delle autorità ai ricorrenti di informazioni sui rischi per la salute. A questo proposito, tuttavia, la Corte – nella pronuncia qui in esame – si interroga preliminarmente se esse abbiano prima di tutto adottato misure per identificare le aree interessate e per accertare la natura e l'entità delle contaminazioni. Essa rileva sul punto l'assenza di un approccio sistematico prima del 2013 e, pur riconoscendo una serie di passi compiuti dalle autorità nel periodo successivo²⁵, non è persuasa che la risposta delle autorità in termini di raccolta di informazioni sulla natura e l'entità del fenomeno di inquinamento sia stata sufficientemente sistematica, completa e coordinata, salvo la valutazione dei terreni agricoli ai sensi del d. l. n. 136 del 2013²⁶. A parere della Corte, ciò non può che riflettersi negativamente sulla capacità delle autorità di fornire alle persone che vivono nelle aree interessate le informazioni necessarie per consentire loro di valutare i rischi per la loro vita e la loro salute. «Un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità [richiedeva, invece], come risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione completa e accessibile, al fine di informare il pubblico in modo proattivo sui rischi potenziali o reali per la salute e sulle azioni intraprese per gestire tali rischi»²⁷.

A tale riguardo viene richiamata dalla Corte la Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus), che è stata adottata il 25 giugno 1998 e ratificata dall'Italia il 13 giugno 2001. Il preambolo del testo riconosce che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere umano e per il godimento dei diritti umani fondamentali, compreso il diritto alla vita stessa. In particolare, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) della Convenzione di Aarhus impone a cia-

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 4 febbraio 2020, ric. n. 44837/07, *Çiçek e altri v. Turchia*, parr. 22-29 e 32, anche per una sintesi della giurisprudenza pertinente nell'ambito dell'inquinamento atmosferico; sentenza 9 giugno 2005, ric. n. 55723/00, *Fadeyeva c. Russia*, parr. 68-69, nella quale la Corte ha affermato la necessità di dimostrare, affinché entri in gioco l'articolo 8, una soglia minima di effetti avversi dovuti all'inquinamento sulla salute o la qualità della vita di una persona.

²⁵ Si vedano i parr. da 398 a 407 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁶ Si vedano, in particolare, i parr. 408 e 410 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁷ Così al par. 457 della sentenza *Cannavacciuolo*.

scuna Parte di garantire che «in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, sia essa causata da attività umane o dovuta a cause naturali, tutte le informazioni che potrebbero consentire al pubblico di adottare misure per prevenire o attenuare i danni derivanti da tale minaccia e che sono in possesso di un'autorità pubblica siano diffuse immediatamente e senza indugio ai membri del pubblico che potrebbero essere interessati».

1.2. *Il diritto alla vita nell'alveo del nostro sistema costituzionale*

Ripercorrendo la vicenda della Terra dei fuochi nella sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* osserviamo un andamento ascendente di tutela giurisdizionale, dalla dimensione nazionale al sistema CEDU, e un andamento discendente, dal sistema CEDU all'ordinamento nazionale, che attraverso la decisione della Corte veicola all'interno del nostro sistema un complesso di misure necessarie, elaborate sulla base della constatata violazione di alcuni parametri fondamentali della Convenzione

È interessante, a questo riguardo, osservare il livello di *rispecchiamento* del diritto alla vita nel nostro sistema costituzionale e individuarne, in particolare, i principali parametri di riferimento affinché tale diritto si definisca nella sua tridimensionalità. Se si aderisce, infatti, ad una visione dinamica e non statica del diritto risulta evidente il fenomeno di fluttuazione dei principi e dei diritti da uno stato ad un altro, in un perenne movimento che si riflette sul piano interpretativo nei rispettivi contesti di provenienza.

Il diritto alla vita non è espressamente contemplato dalla Costituzione repubblicana ma ne è, in ogni caso, parte integrante. Sulla base, infatti, di una interpretazione ampia del testo costituzionale numerosi sono i precetti che, messi in correlazione, interagiscono tra loro fornendo ad esso copertura costituzionale.

Nel paragrafo precedente si è tentato di dare conto sinteticamente del significato che del diritto alla vita ha fornito la Corte EDU nell'ambito della Convenzione. È interessante notare che l'impianto argomentativo proposto dalla Corte EDU, pur avendo come parametro convenzionale il diritto alla vita, attinge in numerosi passaggi a quella vasta gamma di principi che costituiscono il patrimonio costituzionale comune dei paesi parte del sistema CEDU e che rinvergono le loro fondamenta nei capisaldi del costituzionalismo democratico nella sua forma più evoluta. Spesso, infatti, i medesimi concetti vengono espressi con parole o formule diverse senza tuttavia disattendere il loro significato più profondo, che è quello che si è consolidato per stratificazione nel tempo in diversi contesti sociali, esprimendone le istanze più radica-

te riconducibili ad un comune sentire. Ciò sta a significare che il dato letterale deve rappresentare certamente il punto di partenza, ma non essere mai limitante sul piano dell'interpretazione, che deve poter essere veicolo di significati ulteriori, a partire dal testo, ma anche attraverso la connessione di più testi o più formule in una prospettiva di ampliamento delle sfere di tutela. Sulla base, infatti, dei canoni fondamentali dei sistemi costituzionali democratici - la limitazione dei poteri e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali - l'interazione tra i diversi livelli di tutela giurisdizionale deve anche avere la funzione di trasferire, con reciprocità, qualsiasi elemento possa contribuire ad aumentare l'intensità della protezione.

Con la sentenza in commento, il diritto alla vita fa ingresso nel nostro sistema costituzionale sul piano applicativo. Su quello normativo, infatti, esso era già parte integrante dell'ordinamento attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione²⁸. Ma anche andando oltre la formula «diritto alla vita», esso è indiscutibilmente una componente essenziale della fitta trama costituzionale, intessuta di principi e precetti molteplici di cui esso è quasi sempre il presupposto. Il diritto alla vita si caratterizza, tuttavia, per ampiezza di significato e gli stessi precetti costituzionali ad essa riconducibili sono talmente tanti che, probabilmente, andrebbero contemplati tutti, senza esclusione.

Volendo, tuttavia, individuarne solo alcuni, al fine di tracciare un perimetro più intellegibile di riflessione sulla linea di collegamento tra la Costituzione e la CEDU in questa peculiare decisione, il primo riferimento è senz'altro l'art. 2 Cost. nel quale sono richiamati i diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce. Si tratta quindi di diritti che preesistono allo Stato in quanto prerogativa della condizione umana. Non è un caso, infatti, la scelta del verbo «riconosce», che rimanda alla presa d'atto da parte dello Stato della loro preesistenza e, in quanto tali, irrinunciabili, imprescrittibili, riconosciuti a tutti indistintamente, sottratti a revisione costituzionale. Si tratta, come è noto, di una clausola generale concepita dai Padri costituenti per dare copertura costituzionale a tutti i diritti dell'uomo, anche se non rientranti nel catalogo costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali. Una norma, dunque, “a fattispecie aperta” tesa a rappresentare, in coerenza con lo spirito garantista della Costituzione, anche i diritti che sarebbero emersi in futuro in una prospettiva

²⁸ La CEDU è entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955, a seguito della ratifica intervenuta in forza della legge 4 agosto 1955 n. 848. Con tale Convenzione ognuno degli Stati aderenti si è obbligato a riconoscere il rispetto di taluni diritti fondamentali nell'ambito del proprio ordinamento ed in favore di qualunque persona.

di espansione del principio personalista.

Un altro precetto costituzionale rilevante in questa sede di approfondimento è l'art. 3 Cost. che richiama il canone universale della dignità umana, cioè la premessa di tutti i diritti riferibili alla persona. Si tratta di un concetto chiave, posto alla base dello stato di diritto, e che offre in sintesi la prospettiva valoriale del nostro sistema costituzionale. La dignità è una prerogativa innata dell'uomo che deve essere alla base di qualsiasi intervento normativo e che va assunta a parametro di riferimento sia nel percorso di crescita individuale che all'interno delle formazioni sociali.

Non può essere questa la sede per esplorare più diffusamente il testo costituzionale, ma oltre ai due precetti prima richiamati, meritano di essere ricordate – anche in coerenza con la *ratio* della sentenza in esame – almeno altre tre disposizioni. Innanzitutto, l'art. 13 Cost. sull'*habeas corpus*, ovvero sulla libertà da qualsiasi forma di costrizione fisica. Nel suo significato più profondo tale norma richiama molto il diritto alla vita inteso nell'accezione della sua integrità fisica e morale e dunque esso risulta assolutamente pertinente nell'offrire un suo specifico profilo di *rispecchiamento* all'interno del testo costituzionale, rafforzandolo attraverso due importanti garanzie, quella della riserva assoluta di legge e quella di giurisdizione.

Un'altra norma costituzionale coerente con il diritto alla vita è rappresentata dall'art. 27 Cost. che stabilisce i principi fondamentali del diritto penale e rileva, ai fini del presente discorso, soprattutto nella parte in cui sancisce che le pene non possono mai consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Anche in questo caso, il tema centrale è la dignità umana, che dovrebbe guidare gli interventi legislativi e rappresentare, concretamente, l'indicatore essenziale per misurare l'entità del pregiudizio sulla persona.

Infine, va richiamato l'art. 32 Cost. relativo alla salute, come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Si tratta di un precetto che inquadra la salute come valore costituzionale primario, riferito a tutti indistintamente e la cui tutela si colloca tra i compiti dello Stato anche in termini di prestazione. L'art. 32 ha rappresentato – come è noto – uno dei parametri costituzionali più invocati in passato per garantire copertura costituzionale al diritto all'ambiente salubre, almeno fino a che la parola ambiente non è entrata a far parte della Costituzione, per poi essere il diritto all'ambiente definitivamente consacrato nell'art. 9 Cost. così come novellato dalla legge cost. n. 1

del 2022²⁹. Esso, pertanto, rappresenta quell'ulteriore tassello di *rispecchiamento* del diritto alla vita, da intendersi come bene la cui salvaguardia comporta la tutela da parte dello Stato del benessere fisico, mentale e sociale contro qualsiasi forma di illecito, anche di quello che può derivare dal degrado ambientale e dall'inquinamento indiscriminato, non solo quale specifica declinazione del diritto alla propria integrità da far valere *erga omnes* (danno biologico), ma anche come diritto alle prestazioni di cura, assistenza e prevenzione da parte dello Stato.

In quest'ottica la vicenda della Terra dei fuochi, nell'impianto argomentativo offerto dalla decisione in esame, coniuga salute e ambiente in una duplice prospettiva. Da un lato, ponendo l'accento sul tema del risarcimento del danno, dall'altro, valorizzando il principio di uguaglianza sostanziale sul versante dei diritti sociali di prestazione che attengono, nel caso specifico, al dovere dello Stato di assicurare adeguati livelli di cura e di prevenzione del rischio attraverso molteplici dispositivi, incentrati soprattutto su interventi sanitari, come ad esempio quelli di *screening* – indicati soprattutto per le c.d. popolazioni a rischio – che permettono di individuare una malattia in fase iniziale o ancora prima che si sviluppi e dia sintomi, tramite i suoi possibili precursori.

Il principio di eguaglianza sostanziale trova particolare riscontro applicativo nella vicenda in esame in quanto il fenomeno di inquinamento su larga scala ha rappresentato un ostacolo di ordine economico e sociale che ha limitato, di fatto, la libertà e l'eguaglianza di alcuni cittadini, impendendone il pieno sviluppo della persona in condizioni di parità con gli altri. In questa prospettiva, la sentenza indirizza lo Stato italiano a rimuovere tali ostacoli attraverso azioni positive per consentire a tutti (e soprattutto alle categorie più deboli) di esercitare il diritto alla vita in condizioni di parità di possibilità³⁰.

2. Tipologia decisoria: la procedura di sentenza pilota

Nel caso *Cannavacciuolo e altri*, la Corte stabilisce che la violazione dell'articolo 2 della Convenzione comporta anche un obbligo positivo per gli

²⁹ Cfr. A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2024.

³⁰ C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005; M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto pubbl.*, Aggiornamento V, Torino, 2012; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2002.

Stati, consistente nell'adottare tutte le misure necessarie per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella sua giurisdizione, obbligo che, nel caso di specie, non è stato assolto dalle autorità italiane.

Dalla decisione, pertanto, discende per lo Stato un obbligo giuridico non solo di corrispondere delle somme a titolo di equa soddisfazione agli interessati (peraltro non liquidate nella sentenza)³¹, ma anche di prevedere, sotto il controllo del Consiglio dei ministri, le misure da adottare nel proprio ordinamento per porre fine alla violazione. La Corte, tenendo conto della natura persistente del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta delle autorità italiane, ritiene appropriato applicare la procedura della sentenza pilota³². Non convincono, peraltro, le osservazioni del Governo sul punto, il quale sottolinea di aver adottato tutte le misure necessarie per monitorare i terreni agricoli, prevenire i rischi per la salute pubblica, punire i responsabili e attuare misure urgenti di sicurezza e decontaminazione all'interno della Terra dei fuochi³³; nonché che esistano rimedi interni ed efficaci che potrebbero soddisfare le pretese dei potenziali ricorrenti, senza la necessità di adire e sovraccaricare il lavoro della Corte EDU³⁴. Anche in considerazione delle puntuali contestazioni dei ricorrenti, che adducono una serie di dati circa l'impatto del fenomeno Terra dei fuochi sulla salute umana³⁵, la scelta dell'adozione di una procedura pilota appare ragionevole e condivisibile: ciò, in primo luogo, per il carattere strutturale e sistemico del problema e, inoltre, in ragione della convinzione che lo Stato debba e possa introdurre prontamente riforme per la rimozione della causa delle ripetute violazioni³⁶.

³¹ Per un cenno su tale profilo, vedi l'Introduzione del presente volume.

³² Sulla procedura di sentenza pilota, cfr., *ex aliis*, F. M. PALOMBINO, *La «procedura di sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 91 ss.

³³ Cfr. par. 476 della sentenza *Cannavaccinolo*.

³⁴ Cfr. par. 478 della sentenza *Cannavaccinolo*.

³⁵ Tuttavia, i ricorrenti del ricorso n. 74208/14 convengono con il Governo che una procedura pilota nel caso di specie non sarebbe stata necessaria, a causa della complessità tecnica delle misure da adottare, in particolare quelle necessarie per la decontaminazione delle aree interessate (cfr. par. 486 della sentenza *Cannavaccinolo*).

³⁶ Cfr., sul punto, i casi *Broniowski c. Polonia* (Grande Camera, sentenza 22 giugno 2004, ric. n. 31443/96) e *Hutten-Czapka c. Polonia* (Grande Camera, sentenza 19 giugno 2006, ric. n. 35014/97), in cui il Tribunale costituzionale polacco si era già espresso nello stesso senso della Corte EDU: dunque, un intervento riformatore era prevedibile. Viceversa, rispetto al problema strutturale dell'eccessiva durata dei processi in Italia e della legge Pinto, la Corte non ha ritenuto di adottare la procedura pilota. Vi è stato, invece, un riscontro da parte del legislatore italiano, in seguito alle due sentenze pilota che sono intervenute in materia penale: nel caso *Sejdic*

Questo modello decisorio è stato introdotto su sollecitazione del Comitato dei Ministri (si veda la Risoluzione n. 3 del 2004), prima per via giurisprudenziale³⁷ e, poi, con la nuova formulazione dell'articolo 61 del Regolamento della Corte. La procedura in questione consente alla Corte di indicare allo Stato convenuto le misure di sistema da adottarsi entro un dato termine per evitare la ripetizione delle medesime violazioni in casi analoghi³⁸. In pendenza di questo termine, la Corte può sospendere la trattazione di eventuali altri ricorsi sullo stesso tema, così da fornire allo Stato il tempo necessario di adempiere a tali misure³⁹. Scaduto il termine, viene verificata, con l'ausilio del Comitato dei Ministri, la risoluzione dei problemi strutturali individuati, a cui dovrebbe seguire, in caso di esito positivo, la celere definizione degli altri ricorsi eventualmente pendenti sullo stesso tema⁴⁰. Questa procedura, come evidenziato dalla stessa Corte, risponderebbe ad una duplice funzione: in primo luogo, aiuterebbe lo Stato nella individuazione dei rimedi più appropriati per rimuovere il problema di natura sistemica; inoltre, assolverebbe ad una funzione di economia processuale, riducendo il carico giudiziario della Corte e, conseguentemente, tutelerebbe la stessa efficienza del sistema giurisdizionale della Convenzione⁴¹. Secondo una diversa prospettiva⁴², inoltre, la procedura di

c. Italia (Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, ric. n. 56581/00) e nel caso *Torreggiani e altri c. Italia* (sentenza 8 gennaio 2013, ric. n. 43517/09 e altri).

³⁷ A partire dal già citato caso *Broniowski c. Polonia*.

³⁸ Sul tema, cfr., M. T. TRAPASSO, *Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in S. BELTRANI (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, I diritti – La procedura*, Bologna, 2022, p. 1401 ss.

³⁹ Cfr. Art. 61, par. 6, lett. a. del Regolamento di procedura: «All'occorrenza, la Corte può rinviare l'esame di tutti i ricorsi che traggono origine da uno stesso motivo in attesa dell'adozione delle misure riparatorie indicate nel dispositivo della sentenza pilota».

⁴⁰ Tramite cancellazione dal ruolo, ricorrendone i presupposti *ex art. 39 CEDU* (regolamento amichevole) o *ex art. 37 CEDU* (a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo). Qualora lo Stato abbia introdotto rimedi interni e previsto la loro applicabilità anche per le doglianze già fatte valere a Strasburgo, non è escluso che la Corte dichiari, invece, irricevibili i ricorsi pendenti davanti ad essa.

⁴¹ Così nella sentenza resa nel già citato caso *Broniowski c. Polonia*, in cui si legge: «The Court has already noted that the violation which it has found in the present case has as its cause a situation concerning large numbers of people [...]. [It] also represents a threat to the future effectiveness of the Convention machinery» (enfasi aggiunta). Nel caso di specie, riferisce la Corte, sono stati presentati contro l'Italia 72 ricorsi che sollevano questioni simili, dei quali 36 sono attualmente pendenti, per un totale di circa 4.700 ricorrenti (cfr. par. 491 della sentenza *Cannavacciuolo*). Si aggiunga, inoltre, che, in una prospettiva di efficienza del sistema CEDU, tutti i ricorsi in materia sono stati congelati per due anni, cioè per il tempo dato all'Italia per l'implementazione delle misure generali (cfr. par. 503 della sentenza *Cannavacciuolo*).

sentenza pilota assicurerebbe esigenze di giustizia sostanziale e non solo di economia processuale, in quanto l'accertamento della violazione di un diritto da parte della Corte andrebbe a produrre effetti nella sfera giuridica soggettiva di tutti quelli che hanno già subito o che subiranno la stessa violazione.

2.1. *In particolare: le misure generali richieste all'Italia*

L'incapacità sistemica delle autorità italiane di rispondere al problema dell'inquinamento in esame impone alla Corte di fornire indicazioni dettagliate sulle misure generali da adottare, sulla falsariga di quanto la Corte costituzionale italiana realizza con le pronunce additive di principio: accerta la violazione di un diritto costituzionalmente garantito e illustra al legislatore le modalità attraverso le quali rimediare alla suddetta violazione⁴³.

Per ciò che attiene ai tempi di attuazione delle misure previste, conformemente a quanto si verifica tradizionalmente nelle procedure di sentenza pilota, viene assegnato un termine di due anni allo Stato italiano per procedere all'adempimento, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, a partire dalla data in cui la decisione diventerà definitiva⁴⁴, il che si è poi verificato in data 30 aprile 2025.

La Corte ribadisce, in primo luogo, la necessità di una risposta «sistematica, coordinata e completa» da parte dello Stato per far sì che possa essere sviluppata una «strategia globale» che affronti il fenomeno dell'inquinamento a ogni livello dell'apparato statale⁴⁵. In particolar modo, i giudici evidenziano l'urgenza di una cooperazione più efficace tra le diverse istituzioni per affrontare le problematiche ambientali e sanitarie delle zone in questione, una cooperazione che includa le parti coinvolte a livello locale, regionale e nazionale, compresi i rappresentanti della società civile e delle associazioni interessate. Questo approccio mirerebbe a creare un sistema integrato che consenta di affrontare in modo più efficace le sfide legate alla gestione dei rifiuti e alla salvaguardia dell'ambiente.

Invero, la creazione di un sistema integrato per la gestione delle politiche ambientali si rivela quantomai necessario. In relazione a tale aspetto, tuttavia,

⁴² E. LAMBERT- ABDELGAWAD, *La Cour européenne au secours du Comité des Ministres pour une meilleure exécution des arrêts «pilote» (en marge de l'arrêt Bronionski)*, in *Revue trimestrielle droits de l'homme*, 2005, p. 215.

⁴³ Sulle decisioni additive della Corte costituzionale italiana, si veda, in generale, G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996.

⁴⁴ Si veda il par. 501 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁴⁵ Si vedano i parr. 494 e 495 della sentenza *Cannavacciuolo*.

non può non ricordarsi che la collocazione di tali politiche nel contesto della distribuzione delle funzioni pubbliche, in particolare della potestà legislativa tra Stato e Regioni, è tuttora controverso⁴⁶. Mentre l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione prevede la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, la valorizzazione dei beni ambientali è ricompresa nella potestà legislativa concorrente ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la tutela dell'ambiente rientra tra le materie per le quali le singole Regioni, ove ne facciano richiesta, possono ottenere «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia». D'altro canto, sulla base del principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192/2024, pone la tutela dell'ambiente tra quegli ambiti in cui la differenziazione *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione, sarebbe «difficilmente giustificabile»⁴⁷, proprio in considerazione delle notevoli esigenze unitarie ad essa sottese e, in particolare, dei molteplici obblighi imposti allo Stato dalle normative dell'Unione europea e dai trattati internazionali. È proprio la giurisprudenza costituzionale, poi, con riferimento precipuo ad una questione relativa ai rifiuti e alla bonifica di un sito inquinato, a precisare che «in casi del genere, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del *principio di leale collaborazione*, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie»⁴⁸. Dunque, il principio di leale collaborazione emerge con forza nel dispiegarsi delle relazioni tra i livelli territoriali di governo, per come conformate dal giudice costituzionale⁴⁹. E ciò appare tanto più vero se si considera che gli assetti cooperativi sono direttamente connessi alle esigenze dello Stato sociale su tutto il territorio na-

⁴⁶ Sul punto, si veda, *ex aliis*, A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 2021; con particolare riferimento al ruolo della giurisprudenza costituzionale sul tema, si veda, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 90 ss.; nonché, da ultimo, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.

⁴⁷ Così in Corte costituzionale, sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Così in Corte costituzionale, sentenza 13 giugno 2018, n. 126, punto 7.2 del *Considerato in diritto*, enfasi aggiunta.

⁴⁹ Cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 416 ss.; sulla leale collaborazione, con particolare riguardo alle materie trasversali, si v. G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, 5 ottobre 2022.

zionale, anche in relazione alle politiche ambientali, che, come si è detto, impattano su diritti fondamentali come il diritto alla salute e come il diritto alla vita.

Molto brevemente, su questo punto non si può prescindere da alcune considerazioni di ordine più generale che hanno a che fare con le carenze infrastrutturali del nostro tipo di Stato.

Pur trattandosi, infatti, di uno Stato composito che riconosce le autonomie⁵⁰, il riparto di competenze, come concepito nel titolo V della parte II della Costituzione, non è sufficiente a scongiurare i problemi di coordinamento che discendono da linee sempre più fluide di demarcazione tra materie che possono essere comprese e gestite solo aderendo ad una visione funzionale e non ad una statica delimitazione degli ambiti di intervento⁵¹. Del resto, come è noto, all'indomani della riforma del titolo V, la Corte costituzionale ha dovuto, nella sostanza, "ridisegnare", con le sue decisioni, la geografia delle competenze, tendendo ad accentrarle a livello statale. Inoltre, si segnala a riguardo l'esistenza di un solo sistema di coordinamento costituito dal modello delle conferenze, che investe l'asse degli esecutivi, dal livello locale a quello statale, e che spesso funziona in maniera informale e comunque con una impronta marcatamente monocratica per il ruolo assunto dai presidenti di regione⁵². Ma soprattutto ciò che alimenta molte preoccupazioni, da un punto di vista strutturale e funzionale, è la persistenza di un modello parlamentare bicamerale di tipo paritario⁵³, che rappresenta una evidente anomalia in uno Stato composito, perché pregiudica le autonomie sul versante della funzione legislativa centralizzata che andrebbe invece valorizzata e potenziata in una prospettiva di confronto e di bilanciamento tra interessi territoriali diversi⁵⁴.

Il caso che ha riguardato la decisione in esame è, in questo senso, evocativo di un problema che è locale e nazionale al tempo stesso e che, pertanto, le

⁵⁰ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, cit.

⁵¹ Cfr. F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

⁵² Cfr. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006.

⁵³ Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2014; volendo S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2014.

⁵⁴ Cfr. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012; N. OCCHIOCUPO, *La camera delle Regioni*, Milano, 1975; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari-Roma, 2006.

istituzioni dovrebbero attrarre – per la sua risoluzione – all'interno di un circuito decisionale che si compia attraverso un sistema di collegamento tra tutti i livelli di governo e che soprattutto abbia nell'Assemblea legislativa il suo fulcro, in quanto espressione della sovranità popolare, ma anche – in una prospettiva di differenziazione del bicameralismo – delle autonomie.

Dalla lettura della sentenza sembra emergere, inoltre, una sorta di circolarità tra le misure prescritte dalla Corte, in una dinamica che sembra non ammettere cesure, pena l'insuccesso del complessivo sistema prescrittivo di intervento. Esse hanno come destinatari non solo le istituzioni pubbliche ma anche soggetti indipendenti e imparziali (vedi ad esempio l'organismo di controllo ambientale indipendente, di cui si dirà nel paragrafo successivo), con il compito di effettuare un costante monitoraggio sui lavori di bonifica, il rispetto dei tempi di realizzazione, etc., e le collettività locali.

Tornando specificamente alle misure da adottare, l'assenza di un adeguato coordinamento, come precisa la Corte, si è manifestata anche attraverso la mancanza di una strategia comunicativa completa e accessibile per informare l'opinione pubblica circa i rischi potenziali o reali per la salute derivanti da questo fenomeno di inquinamento diffuso. La Corte, dunque, invita lo Stato ad istituire «un'unica piattaforma informativa pubblica»⁵⁵, che, in modo accessibile e strutturato, riunisca tutte le informazioni rilevanti riguardanti la questione della Terra dei fuochi, dia conto delle misure previste per affrontare il fenomeno e sia costantemente aggiornata.

A tal proposito, può essere opportuno ricordare che proprio la Giunta regionale campana, anni prima, con il comunicato n. 61⁵⁶, aveva dato conto della approvazione, nella seduta del 4 maggio del 2021, di un organismo per il monitoraggio ambientale a livello regionale. Tale organismo si sarebbe giovato di una centrale operativa, da allestirsi presso la Reggia di Carditello, in provincia di Caserta, con il compito di coordinamento e di integrazione delle azioni messe in campo dai diversi operatori regionali impegnati nel monitoraggio e nel controllo del territorio e dell'ambiente. La centrale si sarebbe poi servita di una piattaforma digitale, in cui sarebbero confluiti i dati raccolti dai diversi organismi: Arpac, Istituto Zooprofilattico, Sma Campania, Dipartimenti, Asl e Università. L'adozione della decisione della Corte Edu, dunque, rappresenta

⁵⁵ Così al par. 500 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁵⁶ In <https://www.regione.campania.it/regione/it/news/comunicati-2021/5-05-2021-comunicato-n-61>.

sicuramente una buona occasione anche per implementare il ruolo di questo organismo, che si rivela, ad oggi, ancora circoscritto⁵⁷.

3. *L'organismo di controllo ambientale indipendente*

Per sopperire alle carenze sistemiche di cui si è detto, la Corte, in considerazione del principio di sussidiarietà, chiede alle autorità statali di istituire un meccanismo a livello nazionale a cui sia riservata l'attività di monitoraggio relativa all'attuazione e all'impatto delle misure introdotte nell'ambito di qualsiasi strategia globale sul fenomeno della Terra dei fuochi e, non secondariamente, al rispetto dei tempi previsti⁵⁸. Ne viene sottolineato un aspetto necessario e imprescindibile: l'indipendenza.

La Corte, infatti, raccomanda che l'indipendenza del meccanismo di monitoraggio passi necessariamente attraverso l'attuazione di misure che ne garantiscano una composizione che includa persone libere da qualsiasi affiliazione istituzionale con le autorità statali, come rappresentanti della società civile e associazioni pertinenti. La scelta, dunque, sembrerebbe richiamare quella recente tendenza a istituire nuovi poteri pubblici, da esercitarsi in condizioni di indipendenza o, comunque, di sottrazione rispetto all'indirizzo politico⁵⁹. L'indipendenza di cui si parla non appare contigua a quella propria del potere giurisdizionale, in cui vi è piena sottrazione dall'indirizzo politico, quanto, in via tendenziale, all'ipotesi in cui essa è una scelta per garantire l'esercizio di poteri a contenuto altamente tecnico, sottratti all'indirizzo politico, ma non alla legge.

È il caso, ad esempio, della categoria multiforme e controversa delle Autorità amministrative indipendenti⁶⁰, che anche per l'elevata tecnicità delle atti-

⁵⁷ Con il Programma delle azioni integrate per il monitoraggio ambientale della Regione Campania (DGR. 191/2021) è stata evidenziata l'importanza della Centrale di Monitoraggio Ambientale istituita presso il Real sito di Carditello, nonché il ruolo dell'Unità di Intelligenza Ambientale (UIA), costituita in attuazione della delibera di giunta regionale n. 243 del 19 maggio 2020, per rispondere alla necessità di integrare e sistematizzare le conoscenze e le informazioni disponibili sullo stato di salute delle principali matrici e pressioni ambientali su scala regionale.

⁵⁸ Si veda il par. 499 della sentenza *Cannavaccinolo*.

⁵⁹ Sul tema, diffusamente, F. MERLONI, *Organi politici e poteri indipendenti: un rapporto sempre più difficile*, in *Costituzionalismo.it*, 2024.

⁶⁰ Sul tema delle Autorità amministrative indipendenti, si veda, almeno, F. MERUSI, M. PASSARO, *Le Autorità Indipendenti*, Bologna, 2003.

vità che svolgono, sono altro rispetto al potere politico, tradizionalmente carente sotto questo specifico aspetto. Si tratta, infatti, di autorità che trattano dati sensibili (che non meritano di subire le incertezze delle maggioranze politiche) e che sono chiamate ad assicurare la parità delle armi nel mercato⁶¹.

Questa similitudine imporrebbe, quantomeno, che il meccanismo di monitoraggio voluto dalla Corte EDU per il fenomeno della “Terra dei fuochi” sia regolato dalla legge, e non da fonti governative: ciò ne garantirebbe, almeno in astratto, una maggiore autonomia.

Tuttavia, nella prospettazione della Corte, vi è la necessità che il *monitoring mechanism* sia composto da esponenti della società civile che, dunque, non devono essere necessariamente dei tecnici ma indipendenti rispetto all’amministrazione attiva. Non può non notarsi, infatti, che un profilo evidenziato dalla decisione della Corte è proprio il bisogno che non ci sia affiliazione istituzionale con le autorità statali. Questo aspetto colpisce ma non sorprende, in quanto si rivela coerente con l’impostazione dell’intera decisione in cui, in molteplici passaggi, viene sanzionata l’inadeguatezza, l’incapacità e la tardività delle risposte fornite dalle autorità statali rispetto al problema. Ciò sancisce, inevitabilmente, l’attestazione di un fallimento anche delle tradizionali procedure di informazione e controllo previste a livello statale e, soprattutto con i nuovi Statuti, anche a livello regionale⁶². Allo stato, dunque, le assemblee elettive, a vario livello, non sembrano essere riuscite a colmare quell’esteso *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dalla gestione corrente delle politiche pubbliche.

Più in generale, la misura imposta circa il *monitoring mechanism* manifesta una profonda sfiducia nelle risposte che il classico circuito della rappresentanza politica non solo ha fornito in passato, ma potrebbe fornire in futuro rispetto alla risoluzione di problematiche così complesse e di natura ormai sistemica. Ciò, probabilmente, anche in considerazione della crisi della classe dirigente politica italiana, la cui reputazione è in calo da tempo, e di un assetto partitico incapace di interpretare quella funzione fondamentale di elemento strutturale della forma di governo parlamentare italiana⁶³. Il rapporto rappre-

⁶¹ Sul valore dell’indipendenza, con specifico riferimento alle Autorità amministrative indipendenti, cfr. M. D’ALBERTI, *Il valore dell’indipendenza*, in M. D’ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l’economia*, Bologna, 2010, p. 11 ss.

⁶² Per una panoramica sul tema, v. A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2002.

⁶³ Già S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 8 febbraio 2012; nonché se si vuole, M. TROISI, *La forma di governo: modelli e prospettive di riforma*, in M. TROISI, A. VUOLO (a cura di), *L’elezione diretta del Presidente del Consi-*

sentativo, infatti, non può che essere «intermediato» dal partito⁶⁴, senza che, peraltro, questo ridimensioni il dirimente ruolo della partecipazione attiva dei cittadini, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

4. *La partecipazione dei cittadini “dopo” Cannavacciuolo ed altri c. Italia*

Un ulteriore tema su cui riflettere relativamente a questa specifica vicenda è il ruolo della partecipazione dei cittadini, che è stata determinante nella fase di denuncia, e che lo sarà ancor più in quella che li attende in ottemperanza al complesso sistema di misure indicate dalla Corte EDU.

La giustizia ambientale – o, meglio, la giustizia in senso ampio – dipenderà anche dalla capacità delle persone di organizzarsi e rivendicare il proprio diritto a un ambiente sano, attraverso nuove forme di attivismo civico e azioni legali collettive. Ma, più in generale, il futuro della democrazia e degli ordini politici liberal democratici dipenderà dalla capacità di questi sistemi di far fronte e rimediare, attraverso le categorie proprie del costituzionalismo, alla violazione dei diritti e delle libertà fondamentali, che vicende come quella in esame producono, implementandone la tutela.

Sulla base di queste premesse, va innanzitutto osservato che quella della partecipazione è una categoria tipica dei sistemi costituzionali liberal democratici, diretta emanazione del principio della sovranità popolare⁶⁵, da distinguere dai fenomeni di mobilitazione che sono tipici dei regimi autoritari.

A fronte delle misure che, in un lasso di tempo anche molto limitato, lo Stato italiano dovrà attuare in esecuzione della sentenza, la domanda di ricerca che la decisione in esame sollecita non verte tanto sugli specifici interventi che sarà necessario realizzare (e dei quali la sentenza della Corte ci fornisce non solo la cornice ma anche indicazioni di dettaglio), quanto piuttosto sulla vitalità di alcuni principi fondamentali di rango costituzionale che sono alla base del nostro modello democratico. A riguardo, la tragedia della Terra dei fuochi assume una dimensione che va al di là di quella locale e di come lo Stato, nello specifico, ha (insufficientemente) operato. Essa rappresenta il fallimento di un ordine politico inteso in senso ampio, e al tempo stesso di una società in affanno, che fatica ad attivare meccanismi di autoconservazione.

glio. Prime riflessioni intorno al disegno di legge costituzionale A.S. 935- XIX legislatura, Napoli, 2025, p. 15 ss.

⁶⁴ Sul tema, diffusamente, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017.

⁶⁵ Volendo S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2012.

In questa prospettiva, ci sono almeno due questioni da considerare, la prima attinente alla crisi della rappresentanza⁶⁶, la seconda all'esercizio della sovranità popolare al di là degli strumenti c.d. di democrazia diretta previsti in Costituzione. Sulla prima questione molte cose andrebbero dette, soprattutto sullo stato di persistente marginalizzazione dell'Assemblea legislativa nella produzione del diritto, con conseguente carenza di dibattito e confronto su questioni cruciali per la nostra società tra maggioranza e minoranze, che dovrebbero costituire il fulcro di un sistema democratico e plurale. Circa la seconda questione, non può trascurarsi il gravissimo fenomeno dell'astensionismo⁶⁷, che va ad estendersi sempre più, a riprova della crescente disaffezione e sfiducia dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni.

Dunque, la sovranità popolare vive, nella sua dimensione rappresentativa, una stagione di profondo smarrimento; lo si riscontra nel voto – come si diceva – ma anche negli istituti di democrazia diretta codificati nel testo costituzionale, alcuni poco valorizzati, altri (come il referendum) spesso strumentalizzati dalle forze politiche. Va, inoltre, osservato che mentre istituti come il referendum, alla cui base si pone naturalmente la partecipazione, sono – con tutti i loro limiti – strumenti di decisione, gli altri strumenti partecipativi vanno distinti dalla decisione. Essi, pertanto, devono essere particolarmente solidi e continuativi nel tempo per poter, nella sostanza, essere idonei a contribuire in maniera decisiva ad indirizzare il processo decisionale, che è e resta prerogativa del decisore pubblico.

5. Una prima risposta “dissonante” dello Stato italiano: la nomina del Commissario straordinario

Un primo segnale di risposta da parte del Governo italiano è consistito nella nomina di un commissario straordinario ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988. Valga, tuttavia, rammentare che si tratta di un organismo governativo concepito per realizzare specifici obiettivi o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Esso, dunque, può rappresentare un punto di partenza ma non costituire – sulla base delle considerazioni svolte – la strada maestra da percorrere. Si tratta, in al-

⁶⁶ Cfr. S. STAIANO, *Rappresentanza*, cit.; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

⁶⁷ Volendo S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 4 novembre 2024.

tre parole, di una soluzione temporanea che non responsabilizza il Parlamento e che anzi attrae totalmente nel perimetro dell'Esecutivo la risoluzione del problema, tralasciando la circostanza che, nel caso di specie, non siamo più di fronte ad una emergenza nel senso classico del termine - che è tale anche perché delimitata nel tempo - ma a un fenomeno ormai profondamente radicato e stratificato che gli strumenti c.d. emergenziali non possono risolvere. Essi, infatti, per loro natura, sono in deroga all'ordinario riparto dei poteri, ne determinano la concentrazione in capo ad un determinato organo e producono una limitazione - sia pur temporanea - dei diritti e delle libertà fondamentali⁶⁸.

Il ricorso ordinario agli strumenti tipici dello «stato di emergenza» rappresenta un fattore distortivo della nostra forma di stato e di quella di governo. In generale, i modelli emergenziali di intervento rappresentano negli ordinamenti giuridici una componente necessaria per far fronte ad eventi o circostanze che richiedono azioni rapide per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone. Essi, in altre parole, vengono attivati per assicurare la protezione di beni essenziali della vita, anche se ciò può comportare temporaneamente la limitazione di alcuni diritti e libertà per un fine ritenuto in quelle specifiche circostanze prevalente. Gli ordinamenti giuridici hanno sempre tendenzialmente contemplato statuti emergenziali da attivare in determinate ipotesi. Si pensi, ad esempio, alla dittatura commissaria di epoca romana, che rappresenta una sospensione costituzionale temporanea il cui scopo è proprio quello di preservare il sistema costituzionale nel suo complesso, in concomitanza con eventi straordinari, come calamità naturali, epidemie e guerre, etc., e che va tenuta distinta da quella sovrana che invece sovverte l'ordine costituito, determinando una vera e propria rottura, che attiva un nuovo processo costituente, libero nei fini, che porta alla definizione di un nuovo ordine politico.

Lo «stato di emergenza» è dunque un dispositivo che va attivato con le opportune garanzie e precauzioni in quanto potenzialmente in grado di sfociare in un sovvertimento dell'ordine costituito, attraverso la concentrazione del potere e la limitazione dei diritti. Per questa ragione, gli stati democratici sono tendenzialmente inclini a preferire statuti dell'emergenza di rango primario piuttosto che di rango costituzionale, in quanto i primi, a differenza dei secondi, sono più controllabili dai consueti strumenti di garanzia come, ad esempio, il controllo di costituzionalità. Essi, dunque, si definiscono nei contesti ordinamentali liberal democratici come strumenti eccezionali, da utilizza-

⁶⁸ Sia consentito rinviare a S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli, 2023.

re – come si diceva – solo ed esclusivamente in determinate ipotesi. La scelta operata dai nostri Padri costituenti, tenuto conto dell'esperienza autoritaria, fu quella di non contemplare uno statuto costituzionale dell'emergenza ma di rimettere tali ipotesi a misure normative di rango primario, nella fattispecie il decreto-legge. Nel sistema di produzione del diritto, tuttavia, si è assistito nel tempo ad un vero e proprio sovvertimento nell'utilizzo delle fonti per cui l'eccezione sembra sia diventata la regola. È noto, infatti, come il ricorso al decreto-legge non risponda più ai presupposti costituzionali dei casi straordinari di necessità e d'urgenza, ma sia divenuto il sistema ordinario di normazione primaria, determinando una evidente torsione della nostra forma di governo.

Se questo è il contesto di riferimento, non sorprende che anche nel caso di specie siano stati attivati modelli emergenziali pur non avendo il fenomeno, da tempo, più nulla di ascrivibile al concetto di emergenza essendosi ormai stabilizzato⁶⁹, stratificato e consolidato nel tempo in tutta la sua complessità giuridica, sociale, economica e culturale. Inoltre, volendo prestare ascolto al contenuto più profondo della decisione in commento, il messaggio che la stessa sembrerebbe veicolare è di disapprovazione di quanto posto in essere finora dalle istituzioni e degli strumenti utilizzati, di evidente matrice emergenziale, anche quando ormai il fenomeno si era a tal punto cronicizzato che la strada da percorrere sarebbe dovuta essere quella della produzione normativa ordinaria con al centro l'assemblea legislativa, luogo di dibattito e di confronto democratico.

Detto in altri termini, la Corte EDU sembra non solo voler sottolineare quanto siano state insufficienti, nel contenuto, le misure attuate, ma anche quanto sia stato poco condivisibile il metodo. Essa, esprimendo una evidente sfiducia nelle istituzioni per come hanno (e non) operato, sollecita un approccio diverso, in particolare facendo leva sulla partecipazione delle collettività locali evocate in più passaggi come elemento decisivo per la buona riuscita delle misure di intervento. Una visione, dunque, plurale, che chiama in causa più attori istituzionali e non, e che riceve invece come prima risposta l'attivazione di un modello già in altre occasioni attivato senza risultati soddisfacenti. Insomma, una risposta scontata, che non sembra compiere quella inversione di rotta che la Corte EDU ha indicato.

⁶⁹ A tal riguardo, si veda S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, 2006, p. 659 ss.

