

CLASSIFICAZIONE

Art. 2 CEDU-DIRITTO ALLA VITA-VIOLAZIONE - INQUINAMENTO SISTEMATICO, DECENNALE, DIFFUSO E SU VASTA SCALA-SCARICO ABUSIVO, INTERRAMENTO, ABBANDONO INCONTROLLATO ED INCENERIMENTO DI RIFIUTI PERICOLOSI, SPECIALI E URBANI - CRIMINALITÀ ORGANIZZATA -TERRA DEI FUOCHI-RISCHIO SUFFICIENTEMENTE GRAVE, REALE, ACCERTABILE ED IMMINENTE DOVUTO AL FENOMENO DI INQUINAMENTO IN CORSO-DOVERE DI PROTEZIONE -INCERTEZZA SCIENTIFICA CIRCA GLI EFFETTI PRECISI CHE L'INQUINAMENTO POTREBBE AVERE SULLA SALUTE DEL RICHIEDENTE-PRINCIPIO DI PRECAUZIONE - VALUTAZIONE DEL PROBLEMA, PREVENZIONE E COMUNICAZIONE AL PUBBLICO INTERESSATO - SEGRETO DI STATO -ART. 8 CEDU - RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE (QUESTIONE ASSORBITA) -ART. 34 CEDU - LEGITTIMAZIONE AD AGIRE** - ASSOCIAZIONI RICORRENTI NON "DIRETTAMENTE INTERESSATE" DA PRESUNTE VIOLAZIONI DERIVANTI DA UN PERICOLO PER LA SALUTE DOVUTO ALL'ESPOSIZIONE AL FENOMENO DI INQUINAMENTO-**MANCANZA DI LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI RICORRENTI PER CONTO DEI PROPRI MEMBRI - ART. 46 CEDU - SENTENZA PILOTA.****

PRONUNCIA SEGNALATA

Corte EDU, Prima Sezione, *Cannavacciuolo e altric. Itali* del 30 gennaio 2025

RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI

Artt. 2, 8, 34 e 46 CEDU.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

SENTENZE DELLA CORTE EDU

Tra le numerosissime sentenze rilevanti richiamate nella pronuncia in commento, si segnalano: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* [GC], 9 aprile 2024; *Al-Hawsawi c. Lituania*, 16 gennaio 2024; *Locascia e altri c. Italia*, 19 ottobre 2023; *Yusufeli District Beautification and Preservation of Cultural Heritage Association c. Turchia* (dec.), 20 gennaio 2022; *Kurt c. Austria* [GC], 15 giugno 2021; *Rutkowski e altri c. Polonia*, 7 luglio 2015; *Kolyadenko e altri c. Russia*, 28 febbraio 2012; *Di Sarno e altri c. Italia*, 10 gennaio 2012; *Finger c. Bulgaria*, 10 maggio 2011; *Tătar c. Romania*, 27 gennaio 2009; *Budayeva and Others v. Russia*, 20 marzo 2008; *Giacomelli c. Italia*, 19 ottobre 2006; *Makaratzis c. Grecia* [GC], 20 dicembre 2004; *Öneryıldız c. Turchia* [GC], 30 novembre 2004; *LCB c. Regno Unito*, 9 giugno 1998.

SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Commissione c. Italia, C653/13, 16 luglio 2015; *Commissione c. Italia*, C-297/08, 4 marzo 2010; *Commissione c. Italia*, C 135/05, 26 aprile 2007; *Commissione c. Regno Unito*, C-

180/96, 5 maggio 1998; *The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e altri*, C-157/96, 5 maggio 1998.

ABSTRACT

La Corte EDU, decidendo all'unanimità, ha ritenuto sussistente la **violazione degli artt. 2 e 8 CEDU** nei confronti di quarantuno cittadini residenti nella zona nota come "**Terra dei Fuochi**", sita nelle province di Napoli e Caserta, **condannando l'Italia per la propria inadempienza di fronte allo scarico illegale, all'abbandono e all'incenerimento di rifiuti pericolosi su terreni privati di quella zona, da parte della criminalità organizzata locale.**

Nello specifico, si è riconosciuta la sussistenza di **un imminente rischio "sufficientemente grave, reale ed accertabile" per la vita dei ricorrenti**, derivante dall'inquinamento generato dalle pratiche illegali di smaltimento di rifiuti tossici e dal rilevante aumento dei tassi di mortalità per cancro, dinanzi al quale le autorità italiane non hanno agito con la diligenza e la tempestività necessarie alla luce della gravità della situazione, nonostante fossero a conoscenza del problema da molti anni.

Secondo la Corte, **lo Stato italiano non ha adottato tutte le misure necessarie** per tutelare la vita dei ricorrenti, in particolare per quanto riguarda la valutazione del problema, la prevenzione del suo protrarsi e l'informazione della popolazione coinvolta, non potendosi considerare esistente al riguardo alcuna esenzione da responsabilità derivante dall'impossibilità di dimostrare con certezza gli effetti specifici dell'inquinamento sulla salute di ciascun ricorrente, tenuto conto del **principio di precauzione e considerato che l'inquinamento era noto da tempo.**

IL CASO

Nel corso degli anni, la zona sita tra le province di Napoli e Caserta, comprendente novanta comuni interessati da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti da parte di organizzazioni criminali locali – perciò nota come "Terra dei Fuochi" – ha registrato un significativo aumento dei tassi di cancro e dell'inquinamento delle falde acquifere. Ciò ha portato all'istituzione, tra il 1998 ed il 2015, di ben sette Commissioni parlamentari d'inchiesta sull'illegalità della gestione dei rifiuti e le relative conseguenze.

Tali Commissioni hanno rilevato l'esistenza, in quell'area, di numerose discariche illegali, teatro dello smaltimento illecito, da parte di gruppi criminali organizzati, di **rifiuti provenienti da tutta Italia** – spesso illegittimamente riqualificati come rifiuti non pericolosi – anche mediante pratiche di **incenerimento abusivo a cielo aperto**. Inoltre, si è accertata l'assenza di adeguati piani di vigilanza o di bonifica, nonostante le autorità italiane fossero a conoscenza del fenomeno delle discariche abusive almeno dal 1988.

In particolare, si è evidenziato come uno dei metodi utilizzati per lo smaltimento dei rifiuti prevedesse il loro **sotterramento** in discariche illegali, spesso collocate **in cave, fiumi o grandi fosse scavate anche su terreni agricoli**, che venivano **poi ricoperte** e continuavano ad essere **utilizzate per l'agricoltura**. In alcuni casi, invece di essere semplicemente abbandonati, i rifiuti venivano mescolati con altre sostanze per essere riutilizzati, ad esempio, nell'edilizia o come compost, con effetti negativi sulle falde acquifere, oppure incendiati, generando dense colonne di fumo nero, piene di sostanze tossiche e diossina, inquinanti vaste aree della Campania, con un'eccezionale concentrazione di metalli pesanti in certe zone.

Numerosi studi italiani ed internazionali apparsi su riviste, o curati dal Senato Italiano e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, hanno evidenziato un **tasso di mortalità** nella Terra dei Fuochi **anomalo** rispetto alla media nazionale, correlato all'incidenza di tumori.

Nel 2005 e nel 2008 la stessa Commissione europea è intervenuta al riguardo, per violazione degli obblighi imposti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti: nella **causa C-135/05**, si è accertato che lo Stato italiano non aveva adottato le misure necessarie per garantire che i rifiuti fossero smaltiti senza rischi per la salute umana e senza danni per l'ambiente, mancando altresì di vietare l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti; mentre, nella **causa C-297/08**, si è riscontrata la sussistenza di un *deficit* strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania. Nel 2013, la Commissione europea ha avviato un ulteriore procedimento dinanzi alla Corte di giustizia, contestando la mancata adozione da parte dell'Italia di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione/Italia* (**causa C-297/08**).

Le predette Commissioni parlamentari hanno evidenziato, altresì, problemi legali relativi alla gestione dell'inquinamento da parte delle istituzioni italiane, tra cui: l'assenza di misure di deterrenza efficaci, affidate ad una **legislazione lacunosa** e di natura meramente contravvenzionale; la mancanza di una risposta adeguata e decisa da parte dello Stato con riguardo ai temi della **bonifica ambientale** e della prevenzione; la difficoltà di ottenere condanne definitive per reati ambientali e i brevi **termini di prescrizione**, che hanno vanificato le poche condanne avutesi nei gradi precedenti di giudizio; l'inadeguatezza dei pochi piani di bonifica adottati, nonché i lunghi ritardi nell'agire.

Tra il 28 aprile 2014 ed il 15 aprile 2015, cinque associazioni aventi sede in Campania e quarantuno cittadini residenti nella zona nota come "Terra dei Fuochi", sita nelle province di Napoli e Caserta, hanno denunciato l'inadempimento dell'Italia, rispetto al fenomeno dell'inquinamento causato dallo smaltimento illecito di rifiuti, a tal fine invocando la lesione del diritto alla vita di cui all'art. 2 CEDU e di quello al rispetto della vita privata ex art. 8 CEDU. Secondo i ricorrenti, le autorità italiane erano consapevoli dell'esistenza di un rischio per la vita e la salute – comprovato da numerosi rapporti scientifici, condotti dal punto di vista ambientale e sanitario, e da molteplici inchieste giudiziarie – conseguente allo scarico illegale,

all'abbandono incontrollato e alla combustione di rifiuti pericolosi su terreni privati, ma non hanno adottato le necessarie misure di prevenzione e protezione, mancando altresì di fornire alla popolazione interessata, pari a circa 2,9 milioni di abitanti, adeguate informazioni sui rischi sanitari.

Nel resistere alla domanda, il Governo italiano, sottolineando di aver agito in maniera rigorosa e tempestiva per contrastare il fenomeno, ha sostenuto che fossero state adottate tutte le misure appropriate per proteggere i diritti dei ricorrenti in relazione all'inquinamento, chiedendo alla Corte di esaminare il caso solo dal punto di vista dell'art. 8 della Convenzione.

Sono intervenuti nel processo, in qualità di terzi interessati, *ClientEarth*, *MacroCrimes*, il Forum per i Diritti Umani e la Giustizia Sociale dell'Università di Newcastle, il *Newcastle Environmental Regulation Research Group* della stessa università, *Let's Do It! Italy* e Legambiente, il professor M. Carducci e il signor V. Lorubbio, del Centro di Ricerca Euro-Americano sulle Politiche Costituzionali - CEDEUAM, il professor F. Bianchi, dell'Istituto di Fisiologia Clinica di Pisa, il signor G. D'Alisa, dell'Università di Coimbra, e il professor M. Armiero del *KTH Royal Institute of Technology* di Stoccolma.

LA DECISIONE

LA QUESTIONE PRELIMINARE SULLA LEGITTIMAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI.

Preliminarmente, **la Corte ha ritenuto di escludere**, con sei voti contro uno, **i ricorsi presentati dalle associazioni** ricorrenti, ritenendo che esse non potessero essere considerate vittime dell'inquinamento nella Terra dei Fuochi ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU. Pur riconoscendo il ruolo delle predette associazioni nella sensibilizzazione e denuncia del fenomeno dell'inquinamento, infatti, si è ribadita **l'immanenza dell'esercizio dei diritti alla vita e alla salute alle sole persone fisiche**, non potendo le persone giuridiche agire sulla sola base dei diritti dei loro membri, senza dimostrare un impatto diretto nei confronti dell'associazione medesima, né potendosi ravvisare, nel caso di specie, circostanze eccezionali tali da giustificare la legittimazione ad agire. Analogamente sono **esclusi i ricorsi presentati da soggetti non residenti** nei comuni ufficialmente riconosciuti come colpiti dal fenomeno, nonché quelli proposti una volta decorso il termine di sei mesiallora vigente per la presentazione delle domande alla Corte.

Sono stati invece **ammessi i ricorsi** presentati, nei primi mesi del 2014, dai **quarantuno privati cittadini residenti nei comuni della Terra dei Fuochi**.

Nel caso di specie, infatti, differentemente da quanto eccepito dal Governo italiano in punto di mancato esaurimento dei rimedi interni, si è accertata **l'inesistenza di vie di ricorso disponibili, interne** all'ordinamento italiano, per ottenere, da parte dello Stato, l'adozione di misure di prevenzione dell'inquinamento e di contenimento delle conseguenze di una contaminazione tutt'ora in corso, non potendosi ritenere tali né l'azione di risarcimento del

danno ai sensi degli artt. 2043 cod. civ. e 185 cod. pen., né la procedura di reclamo al Ministero dell'Ambiente, né, infine, l'*actio popularis*.

LA VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 8 CEDU.

Dopo aver ribadito che **l'art. 2 CEDU stabilisce a carico degli Stati un obbligo positivo** di adottare misure per salvaguardare la vita della persone, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto sussistente un rischio **"sufficientemente grave, reale e accertabile" per la vita e la salute dei ricorrenti connesso all'inquinamento**; rischioda ritenersi altresì **"imminente"** nei termini stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, data la residenza dei ricorrenti, per un considerevole periodo di tempo, in comuni interessati dal fenomeno in questione, ancora in corso al momento in cui i ricorsi sono stati presentati alla Corte, così attivando l'obbligo dello Stato italiano di intervenire ai sensi dell'art. 2 richiamato.

Si è accertato, infatti, che **il fenomeno dell'inquinamento descritto** nel caso in esame, **dovuto a pratiche illegali di smaltimento ed incenerimento di rifiuti pericolosi** – riguardante terre, acque e aria – **rappresenta un rischio grave per la vita**, con effetti potenzialmente devastanti sulla salute umana, **a nulla rilevando l'incertezza scientifica sugli effetti** dell'inquinamento e sul nesso diretto con l'insorgenza di malattie specifiche, come il cancro, invocata dal Governo italiano.

In linea con il **principio di precauzione**, invero, dato che il rischio generale era noto da molto tempo, la Corte ha affermato che il fatto che non vi fosse certezza scientifica circa gli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto avere sulla salute di un particolare ricorrente **non esime le autorità dalla responsabilità di proteggere la popolazione**, posto che uno degli aspetti più importanti di tale obbligo è proprio quello afferente alla necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio. Ne consegue che **lo Stato italiano aveva l'obbligo di adottare misure concrete per tutelare i residenti**, quali un'analisi approfondita dell'inquinamento delle aree interessate, della natura e dell'entità della contaminazione, nonché dell'impatto che tale fenomeno avrebbe potuto avere sulla salute delle persone, **altresì fornendo ai residenti informazioni chiare e tempestive** per far fronte ai possibili rischi per la loro salute e la loro vita.

Fermo restando, dunque, l'ampio **marginale di discrezionalità** di cui godono le autorità nazionali nella scelta delle misure concrete per ottemperare ai propri obblighi, anche alla luce delle complesse scelte operative che devono compiere in termini di priorità e di risorse, **la Corte si è proposta di esaminare le misure specifiche adottate dal Governo italiano per affrontare il problema**, al fine di determinare se siano stati presi provvedimenti necessari di gestione del rischio e di protezione dei residenti.

In primo luogo, si è ritenuto che un passo fondamentale per la protezione della salute pubblica fosse **l'individuazione delle aree contaminate e l'accertamento dell'entità della contaminazione**.

Ebbene, la Corte ha rilevato che le misure adottate prima del 2013, come le attività di monitoraggio dell'ARPAC, non fossero state sufficientemente complete e sistematiche, e che, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 136 del 2013 –che disponeva la mappatura delle terre agricole per rilevare la contaminazione derivante dallo scarico illegale e dall'incenerimento di rifiuti – i progressi fossero stati lenti, con attività di monitoraggio riguardanti, ancora nel 2021, soltanto una limitata porzione di terreno, e circoscritti esclusivamente ai terreni agricoli ed alle acque utilizzate per scopi irrigui, senza alcuna indagine specifica in ordine all'inquinamento atmosferico e alle aree ad uso non agricolo.

La Corte ha concluso, pertanto, che **le autorità italiane non avessero adottato una risposta sistematica, coordinata e completa, atta ad identificare le aree contaminate e ad accertare la natura e l'estensione dell'inquinamento derivante dallo scarico illegale e dall'incenerimento dei rifiuti**, con azioni non sufficientemente tempestive o funzionali a garantire una protezione adeguata della salute pubblica nelle zone colpite.

In secondo luogo, si è ritenuto che fosse necessario investigare adeguatamente in ordine **all'impatto dell'inquinamento sulla salute residenti**. Anche a questo proposito, tuttavia, la Corte ha sollevato perplessità riguardo alla tempistica e all'efficacia delle misure adottate, per la maggior parte **solo dopo il 2013**, con indagini epidemiologiche avviate solo negli anni successivi e con dati poco dettagliati sui risultati, altresì rilevando che **i progressi** concreti nell'attuazione delle disposizioni sanitarie **sono iniziati solo nel 2016**, nonostante che, con legge n. 6 del 2014, fossero state introdotte misure per monitorare lo stato di salute della popolazione residente, come *screening* sanitari e misure preventive per il cancro, nonché il rafforzamento dei registri tumori e della sorveglianza epidemiologica. Si è dunque concluso che, **nonostante le misure adottate dal Governo, non è stato fatto abbastanza per garantire un'indagine tempestiva e approfondita sugli effetti dell'inquinamento sulla salute**, e che **le autorità non hanno agito con la diligenza richiesta**: a causa di tale inadempienza, del resto, le comunità locali hanno subito un aumento del rischio di cancro e di altre malattie legate all'esposizione a sostanze tossiche, con un accesso inadeguato all'assistenza sanitaria e al risarcimento dei danni e con un tasso di mortalità e di incidenza tumorale ben superiore alla media nazionale.

Lo Stato, inoltre, avrebbe dovuto **monitorare e reprimere le condotte illecite che sono alla base del fenomeno della Terra dei Fuochi**. Tuttavia, il Governo italiano – che si è incentrato sulla **creazione del Funzionario delegato nel 2012**, nonché sulla **predisposizione di un Piano d'azione nel 2016** – è intervenuto tardivamente, dato che il problema dello smaltimento illecito era noto da oltre un decennio.

Per quanto riguarda gli **aspetti penalistici**, **soltanto nel 2001 è stato introdotto il primo reato grave relativo al traffico di rifiuti** e, **nel 2013, quello di incenerimento abusivo**, mentre, **soltanto nel 2015, con la legge n. 68**, è stata introdotta una disciplina più strutturata, con **una serie di specifiche fattispecie penali** per contrastare il traffico e lo scarico illegale di rifiuti. Del pari, sul fronte giudiziario, le indagini sui crimini ambientali nella

Terra dei Fuochi sono iniziate negli anni '90, senza tuttavia alcun quadro chiaro della loro effettiva portata e dei risultati ottenuti. Lo stesso Governo italiano ha citato pochi procedimenti penali, alcuni dei quali conclusi con prescrizioni o condanne per reati minori, mentre solo in pochi casi ci sono state condanne per disastro ambientale e traffico illecito di rifiuti.

Particolarmente preoccupante, peraltro, è risultato il fatto che **la dichiarazione di un collaboratore di giustizia della criminalità organizzata locale**, che denunciava la diffusione delle pratiche criminali di inquinamento ambientale fin dagli anni 1980, sia stata **coperta dal segreto di Stato per quindici anni, in misura dunque sproporzionata** in considerazione della rilevanza che tali informazioni avrebbero potuto avere nella predisposizione di strategie di difesa rapide, efficaci e tempestive.

Né, infine, maggiore tempestività nell'intervento delle autorità italiane è stata rilevata nella **gestione del ciclo dei rifiuti**, avendo l'Italia impiegato molti anni, almeno fino al 2019, per affrontare in modo efficace le carenze sistemiche nella gestione dei rifiuti in Campania, dimostrando una risposta lenta e parziale alla crisi.

Le autorità, in ultimo, avevano **l'obbligo di fornire** alle persone che vivono nelle aree colpite dal fenomeno dell'inquinamento **informazioni tempestive** che consentissero loro di valutare i rischi per la salute e la vita, ma, anche in questo caso, la gestione delle informazioni e dei canali di comunicazione è stata ritenuta inadeguata e priva di strategia preventiva.

LE CONCLUSIONI

Ritenuto sussistente il nesso tra il fenomeno della Terra dei Fuochi e la violazione o il rischio di violazione del diritto alla vita dei ricorrenti sancito dall'art. 2 CEDU, la Corte EDU ha dunque espresso un **severo giudizio** sulla risposta delle autorità italiane alla crisi ambientale della Terra dei Fuochi, evidenziando **gravi ritardi e carenze nell'adozione di misure efficaci e ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 2 CEDU**.

Poiché le argomentazioni relative all'articolo 8 erano le stesse già esaminate nell'ambito dell'articolo 2, la Corte ha ritenuto che non fosse necessario trattare separatamente tale denuncia.

Ai sensi dell'art. 46 CEDU, la Corte, ha, infine, deciso di applicare al caso di specie la procedura della **"sentenza pilota"**, in ragione della natura persistente e diffusa del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta dello Stato, unitamente al gran numero di persone colpite o potenzialmente a rischio e all'urgente necessità di garantire loro un rimedio rapido ed efficace, fornendo allo Stato italiano specifiche indicazioni in merito alle misure da adottare.

In particolare, **l'Italia, entro il 2027, dovrà predisporre una strategia complessiva**, da definire in collaborazione con la Regione Campania, gli enti locali e la società civile, per mappare il fenomeno e procedere alla decontaminazione dei siti a rischio; dovrà istituire un meccanismo nazionale indipendente per monitorare l'avanzamento della strategia adottata e

misurarne l'impatto e dovrà altresì **creare una piattaforma informativa unica**, accessibile e costantemente aggiornata.

Quanto all'equa soddisfazione (art. 41), la Corte si è riservata di pronunciarsi sul danno morale per un periodo non superiore a due anni dopo che la presente sentenza sia divenuta definitiva.