

# DIRITTI COMPARATI

## Comparare i diritti fondamentali in Europa

### **VERSO UNA DIMENSIONE AMBIENTALE DEL DIRITTO ALLA VITA? DALLA CORTE EDU UNA PRONUNCIA STORICA NEL CASO *CANNAVACCIUOLO AND OTHERS V. ITALY***

*Posted on 27 Marzo 2025 by [Nicola Maffei](#)*

Il 30 gennaio scorso, con una dettagliata sentenza di quasi 200 pagine e più di 500 paragrafi, la Corte europea dei diritti dell'uomo, in composizione camerale, ha condannato l'Italia nel caso [Cannavacciuolo and Others v. Italy](#) ritenendo lesiva del diritto alla vita ex art. 2 della Convenzione l'inadeguata gestione da parte delle autorità statali dell'inquinamento sistematico, decennale, diffuso e su larga scala derivante dallo sversamento, interrimento e incenerimento illegale di rifiuti, spesso a opera della criminalità organizzata, nella cd. Terra dei Fuochi, area della Campania abitata da circa 2,9 milioni di persone e nella quale è stato registrato un elevato tasso di insorgenza di tumori e di contaminazione delle acque di falda.

Riconosciuto come lo Stato italiano, pur essendo a conoscenza di questa problematica da molti anni, non avesse agito con la necessaria urgenza e attenzione, omettendo di adottare le misure adeguate per valutarne l'entità, prevenirne il perpetuarsi e informarne adeguatamente la popolazione coinvolta, la Corte, sospendendo i 36 ricorsi pendenti dinanzi a essa per casi simili sempre con riferimento all'Italia con un coinvolgimento di quasi 4700 ricorrenti, ha poi fissato, tramite la "procedura di sentenza pilota" prevista ex art. 46 della Convenzione, un termine di due anni entro cui l'Italia sarà tenuta a 1) predisporre una strategia complessiva per affrontare la situazione della Terra dei Fuochi, 2) istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente atto a verificare l'attuazione della strategia medesima e 3) creare una piattaforma tesa a fornire informazioni al pubblico.

Fatta questa breve ricostruzione, per una lettura della sentenza finalizzata a metterne in luce la portata storica nella più ampia ottica del dialogo tra giustizia ambientale e tutela dei diritti umani, l'approccio metodologico qui scelto mira ad approfondire in che modo proprio la questione ambientale sia stata considerata e declinata, in particolare, in tre aspetti chiave della sentenza medesima: due di natura procedurale, e uno di carattere sostanziale.

A questo proposito, procedendo con ordine, il primo aspetto che giova qui richiamare riguarda il mancato riconoscimento, da parte della Corte, della legittimazione ad agire in capo alle cinque associazioni che, accanto ai 41 ricorrenti persone fisiche, avevano lamentato la lesione degli artt. 2 e 8 della Convenzione.

Pur sottolineando, infatti, l'importante ruolo da queste ultime esercitato quali

«sentinelle pubbliche» (par. 218), in questo caso impegnate nel denunciare l'inquinamento illegale dinanzi alle autorità governative e giudiziarie nonché il fallimento delle stesse autorità statali nel tutelare la vita dei propri membri e della popolazione campana, aumentando così la consapevolezza riguardo al fenomeno, la maggioranza della Corte, nel solco di un approccio giurisprudenziale restrittivo – teso a inquadrare le associazioni come sprovviste del *locus standi* in relazione alle presunte lesioni tanto del diritto alla vita ex art. 2 quanto del diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 della Convenzione –, non ha ritenuto estendibile al caso in esame il maggiore *favor* mostrato, invece, nei confronti dell'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* nel precedente caso [Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland](#), a proposito del quale – nelle parole dei giudici – «considerazioni specifiche legate al cambiamento climatico» e la «peculiarità del cambiamento climatico quale problema comune per l'umanità e la necessità di promuovere la condivisione intergenerazionale degli oneri in questo contesto» (par. 498-499) avevano invece giustificato un'interpretazione ampia delle regole relative alla legittimazione ad agire.

Una lettura, quella restrittiva adottata dalla maggioranza della Corte nella sentenza in commento, non condivisa, peraltro, dai giudici Krenč e Serghides che, nelle loro opinioni separate, hanno rispettivamente evidenziato, da un lato, «un certo sgomento» (par. 6 opinione concorrente giudice Krenč) rispetto alla distinzione così netta posta dalla maggioranza tra clima e ambiente tale da giustificare un parimenti così differente approccio in tema di legittimazione ad agire delle associazioni, e dall'altro, un inquadramento del fenomeno dell'inquinamento ambientale su larga scala – oggetto del caso in esame – in grado di motivare, per le sue specifiche caratteristiche – legate ad esempio al carattere multigenerazionale dei danni causati o al legame intrinseco sussistente tra i rifiuti e la triplice crisi planetaria del cambiamento climatico, dell'inquinamento e della perdita di biodiversità –, il medesimo approccio estensivo mostrato dalla Corte in merito al *locus standi* delle associazioni in occasione della pronuncia *supra* menzionata in materia climatica.

Se la Corte ha dunque mantenuto, in continuità con la sua giurisprudenza precedente ([Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği v. Turkey](#)), un approccio restrittivo nei confronti della legittimazione ad agire delle associazioni – ma si consideri altresì la posizione parimenti restrittiva espressa con riferimento al riconoscimento dello status di vittime dirette o indirette (ricorrenti per conto di familiari deceduti) ai soli soggetti residenti nelle aree amministrative indicate come inquinate da parte delle autorità, senza che l'ampia pervasività geografica degli impatti dell'inquinamento ambientale incidesse su una simile conclusione –, un primo elemento che conferisce alla sentenza in commento, invece, una portata storica è l'aver legato per la prima volta il fenomeno dell'inquinamento ambientale su larga scala alla lesione del diritto alla vita ex art. 2 della Convenzione, con implicazioni che in questa sede, per esigenze di chiarezza, possono essere utilmente distinte a seconda del loro operare in via, per così dire, ascendente ovvero discendente.

E allora, procedendo con ordine, è importante richiamare il percorso argomentativo che ha portato la Corte a ritenere applicabile al caso in esame l'art. 2 della Convenzione.

In virtù del chiaro e diretto nesso di causalità tra 1) fattore di rischio e 2)

l'insorgere dell'evento morte – o quantomeno del pericolo serio e imminente per la vita – che la Corte ha tradizionalmente richiesto nei contenziosi ambientali per riconoscere la violazione dell'art. 2, i casi di inquinamento ambientale hanno sempre visto i giudici accogliere le rimostranze dei ricorrenti sulla base dell'art. 8 della Convenzione, richiedendo l'applicazione di tale articolo la sussistenza di un nesso di causalità meno difficile da provare – circostanza quest'ultima particolarmente utile nei casi in parola ove l'evento lesivo dei diritti convenzionali può legarsi potenzialmente all'intervento anche di altri fattori causativi.

La sentenza in commento rappresenta, in questo senso, un chiaro punto di svolta. Nell'inquinamento ambientale nella Terra dei Fuochi i giudici di Strasburgo hanno ravvisato, infatti, la sussistenza di un rischio «sufficientemente grave, reale e accertabile» nonché «imminente» per la vita dei residenti (par. 390), come tale utile ad attivare le tutele ex art. 2.

A tale conclusione si giunge per due ordini di ragioni.

La prima è legata – nel convincimento della Corte – al carattere particolarmente complesso e diffuso dell'inquinamento, non derivante infatti da una singola fonte identificabile, bensì da attività incidenti su tutti gli elementi ambientali, condotte in prevalenza da gruppi privati criminali fuori da ogni perimetro di legalità, e potenzialmente idonee a determinare – come peraltro concordato dalle parti – un grave impatto sulla salute umana.

La seconda – forse più decisiva – è connessa al riconoscimento del nesso di causalità tra tale inquinamento e l'aumento del tasso di malattie oncologiche e di morti premature, del cui onere probatorio non si è ritenuto necessario, tuttavia, investire il ricorrente, facendo invece la Corte affidamento – si badi – sugli studi epidemiologici condotti negli anni relativamente all'insorgenza di malattie nelle aree interessate da attività di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi, capaci di sollevare «preoccupazioni credibili *prima facie* riguardo a gravi implicazioni per la salute, potenzialmente letali, per i cittadini colpiti, sia individualmente che collettivamente» (par. 388).

Studi di cui le autorità statali erano da anni a conoscenza e alla luce dei quali, pur in assenza di un'evidenza scientifica atta a dimostrare il nesso tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza della malattia nel singolo individuo, la Corte ha legato, applicando il principio di precauzione, l'insorgenza in capo alle autorità medesime di un dovere di protezione da declinarsi, in termini concreti, nell'indagine, identificazione e comprensione della natura e del livello del rischio.

Se sono queste le ragioni che hanno condotto i giudici di Strasburgo a ritenere riconducibile l'inquinamento ambientale su larga scala nella Terra dei Fuochi alle tutele previste ex art. 2 della Convenzione, restano da analizzare – questa volta in chiave discendente – le conseguenze di una simile operazione ermeneutica.

A questo proposito, considerato il limitatissimo margine di discrezionalità lasciato agli Stati nella scelta delle misure atte a proteggere il diritto alla vita ai sensi della Convenzione, la Corte ha previsto come la tutela del diritto alla vita nel caso di specie implicasse una serie di obblighi in capo alle autorità statali, quali 1) la valutazione in modo esaustivo del fenomeno di inquinamento, identificando le aree colpite, la natura e l'entità della contaminazione così da adottare misure utili a gestire ogni rischio emerso, 2) la conduzione di indagini sugli impatti dell'inquinamento stesso sulla salute delle persone residenti nelle

aree colpite, 3) l'adozione di misure atte a contrastare lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegali dei rifiuti, 4) la fornitura ai residenti delle aree colpite di un quadro informativo tempestivo utile a una valutazione da parte di questi ultimi sui rischi per la loro salute e la loro vita.

Obblighi rispetto ai quali la Corte ha giudicato inadempienti le autorità italiane:

1) la mancata predisposizione di una risposta sistematica, coordinata e complessiva tesa a identificare i terreni interessati dalle attività di sversamento, interrimento e incenerimento dei rifiuti nonché a garantire il monitoraggio epidemiologico della popolazione residente nelle aree colpite,

2) l'inefficacia degli strumenti penali interni predisposti per il contrasto delle attività illecite,

3) la mancanza di una strategia di comunicazione informativa a favore della popolazione, con riguardo ai rischi potenziali o effettivi nonché alle azioni intraprese per gestire tali rischi, che fosse all'altezza della gravità e pervasività del fenomeno in corso,

sono tutti elementi che, assieme al riscontrato ritardo nella reazione a un fenomeno noto già da molti anni e come tale ritenuto inaccettabile dalla Corte, hanno condotto quest'ultima a considerare la condotta delle autorità italiane non in linea con la diligenza richiesta dalla gravità del fenomeno nella Terra dei Fuochi e, di conseguenza, non in grado di tutelare il diritto alla vita dei ricorrenti ai sensi dell'art. 2 della Convenzione.

A questo punto, resta da richiamare brevemente l'ultimo aspetto – di ordine procedurale – per cui rileva la sentenza in commento.

Superando il tradizionale approccio “dichiarativo” adottato dalla Corte nei contenziosi ambientali – come tale circoscritto alla mera constatazione della violazione della Convenzione lasciando, invece, alla competenza delle autorità statali la determinazione delle misure specifiche atte a porre rimedio alla violazione medesima (*Cordella et autres c. Italie*, parr. 180-182) – nel caso *Cannavacciuolo and Others v. Italy*, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto opportuno applicare la “procedura di sentenza pilota”, prescrivendo pertanto allo Stato italiano l'adozione, entro due anni, di misure atte a risolvere i problemi strutturali derivanti dall'inquinamento della Terra dei Fuochi.

La Corte ha, in particolare, imposto 1) la predisposizione di una strategia nazionale coordinata capace di integrare le misure esistenti con quelle future al fine di affrontare il problema dell'inquinamento (par. 494-498), 2) l'elaborazione di un meccanismo indipendente di monitoraggio teso a verificare l'attuazione delle misure adottate (par. 499), 3) la creazione di una piattaforma pubblica per garantire trasparenza e accesso alle informazioni sui rischi ambientali e sulle azioni intraprese (par. 500), rinviando peraltro la valutazione di eventuali danni non patrimoniali subiti dai ricorrenti a un momento successivo al decorrere del termine summenzionato dei due anni, in modo da fare tesoro altresì della valutazione svolta dal Comitato dei Ministri in merito alle misure correttive poste in essere dalle autorità statali in ottemperanza a quanto stabilito dalla sentenza (parr. 507-508).

Quanto in relazione a questa scelta si ritiene opportuno qui evidenziare è come nella fissazione di obblighi dettagliati e vincolanti per le autorità statali da parte della Corte possa intravedersi un rinnovato sforzo e una rinnovata consapevolezza da parte di quest'ultima nel farsi promotrice di un intervento più prescrittivo e, di conseguenza, più incisivo contro un problema, quello dell'inquinamento ambientale su larga scala, inquadrato come sistematico e,

come tale, necessitante di rimedi di carattere parimenti sistematico.

Ecco che, dunque, ricondurre – sul piano sostanziale – la tutela contro il danno derivante da inquinamento ambientale su larga scala sotto il forte ombrello applicativo del diritto alla vita previsto ex art. 2 della Convenzione, da un lato, e affidare – in chiave procedurale – agli strumenti maggiormente pregnanti ed efficaci della “sentenza pilota” il percorso rimediale contro la violazione del diritto alla vita derivante dal fenomeno di inquinamento ambientale su larga scala, dall’altro, rappresentano, in definitiva, la cartina al tornasole di una nuova spinta decisiva che la Corte EDU ha inteso imprimere verso una collocazione ermeneutica della tutela dell’ambiente nell’alveo dei diritti fondamentali.