

La Corte Edu condanna l'Italia e riconosce la violazione del diritto alla vita, dimenticandosi però delle generazioni future. A margine della sentenza *Cannavacciuolo and others v. Italy**

Livia Stamme**

SOMMARIO: 1. Il caso di specie. – 2. Il mancato riconoscimento del *locus standi* in capo alle associazioni. – 2.1. Sul (non) diritto ad agire delle associazioni: brevi cenni all'istituto dell'*actio popularis*. – 3. La decisione nel merito: un'importante evoluzione giurisprudenziale. – 4. Aspetti procedurali: la sentenza pilota. – 5. Conclusioni: un cambiamento effettivo?

ABSTRACT:

Il presente commento analizza la sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo *Cannavacciuolo and others v. Italy*. La sentenza si presenta particolarmente innovativa nel merito, riconoscendo la lesione dell'art. 2 CEDU anche in assenza del nesso di causalità, oltre a stabilire un'obbligazione positiva di protezione in capo allo Stato italiano. Allo stesso tempo, i giudici europei sembrano fare un passo indietro con riferimento al riconoscimento dell'interesse ad agire in capo alle associazioni, allontanandosi dal recentissimo precedente *VereinKlimaSeniorinnen*. Il contributo analizza la decisione della Corte EDU ripercorrendo parte della sua giurisprudenza precedente ed evidenziandone, da un lato, il carattere inedito e, dall'altro, le potenziali criticità.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola universitaria superiore di Pavia, livia.stamme@iusspavia.it.

This commentary analyzes the ruling of the European Court of Human Rights Cannavacciuolo and others v. Italy. The judgment is particularly innovative on the merits by recognizing the violation of Article 2 ECHR even in the absence of the causal link, in addition to recognizing a positive obligation of protection on the part of the Italian state. At the same time, the European Court seem to take a step backward with reference to the recognition of an interest in action on the part of associations, moving away from the VereinKlimaSeniorinnen precedent. The contribution analyzes the Court's decision by retracing part of its previous jurisprudence and highlighting on the one hand its innovative character and, on the other hand, its critical issues.

1. Il caso di specie

Con la sentenza in commento, la Corte Europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi anche Corte Edu) si è pronunciata sulla nota vicenda della c.d. “*Terra dei fuochi*”, zona campana nella quale sin dagli anni '80 del Novecento gruppi criminali organizzati hanno smaltito, seppellito e bruciato rifiuti tossici su terreni privati, causando gravi problemi di inquinamento ambientale e un aumento significativo dei tassi di cancro tra la popolazione locale. Il procedimento nasce tra il 2014 e il 2015, da quattro ricorsi distinti presentati da quarantuno individui e cinque associazioni. In fase preliminare, la Corte Edu ha dichiarato inammissibili trentaquattro posizioni di persone fisiche, di cui alcune per via della presentazione tardiva dei ricorsi ed altre poiché i ricorrenti non risiedevano nell'area delimitata dai decreti interministeriali del 2013, 2014 e 2015¹.

La parte in fatto è estremamente dettagliata e ricostruisce con cautela e precisione le vicende che hanno colpito il territorio campano, evidenziando pratiche illecite reiterate nel tempo e ben note alle autorità italiane. Oltre ai diversi documenti e alle inchieste parlamentari, la Corte si sofferma in un'analisi dettagliata degli studi epidemiologici con i quali si evidenzia l'alto numero di malattie rapportabili alle sostanze tossiche presenti nell'area. Tuttavia, prima di entrare nelle valutazioni di merito la Corte si è trovata ad affrontare una serie di questioni preliminari.

Precisamente, il Governo italiano aveva sollevato una possibile violazione del divieto di *ne bis in idem* essendo la questione già stata oggetto di valutazione innanzi alla Corte di Giustizia. Sul punto la Corte Edu ha ricordato che la *ratio* del ricorso *ex art. 34 CEDU* è quella

¹ Specificatamente, i decreti interministeriali del 2013, 2014 e 2015 relativi alla “*Terra dei Fuochi*” avevano come obiettivo principale il contrasto dell'emergenza ambientale causata dallo smaltimento illecito e dalla combustione di rifiuti tossici nelle province di Napoli e Caserta. In particolare, il decreto-legge 136/2013 ha introdotto il reato di combustione illecita di rifiuti, prevedendo pene severe e aggravanti per le attività svolte in aree con stato di emergenza ambientale. I decreti interministeriali prevedevano inoltre la mappatura e la classificazione dei terreni agricoli contaminati, con l'obiettivo di tutelare la salute pubblica e le produzioni agroalimentari, nonché di coordinare gli interventi di bonifica. Le disposizioni tecniche contenute nei decreti interministeriali del 23 dicembre 2013 e del 7 luglio 2015 definiscono le metodologie per le indagini, i campionamenti e le analisi dei suoli, favorendo un approccio integrato per la gestione e il rilancio sostenibile delle aree colpite.

di recare giustizia individuale, a differenza dei procedimenti svoltisi davanti alla Corte di giustizia, che erano stati avanzati dalla Commissione europea ai sensi degli artt. 226 TEC e 260 TFUE². La Corte ha, dunque, rigettato tale eccezione del Governo, unitamente a quella sollevata sul mancato esaurimento delle vie interne, ritenendo che esse non possano rimediare ad una tale inerzia statale, come neppure lo sarebbe un'azione per il risarcimento dei danni ai sensi del Codice civile³.

Un'ulteriore questione preliminare che la Corte si è trovata ad affrontare è stata quella della fissazione del *dies a quo* per la presentazione del ricorso. In merito, viene fatta una distinzione tra i ricorrenti che al tempo della presentazione del ricorso risiedevano nell'area contaminata e coloro che, invece, non vi risiedevano più. La Corte afferma che per i primi il termine non era neppure iniziato a decorrere, mentre per gli ex residenti fissa il *dies a quo* al 31 dicembre 2013, in quanto data entro cui era del tutto ragionevole che i ricorrenti – o i loro familiari – fossero in grado di rendersi conto degli effetti sulla propria salute dell'inquinamento ambientale.

La questione più rilevante è stata tuttavia quella dell'ammissibilità delle associazioni, a cui la Corte non ha riconosciuto il *locus standi*, contrariamente a quanto ci si poteva aspettare a seguito della pronuncia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*. Questo punto della sentenza deve essere affrontato in maniera più approfondita e perciò gli verrà dedicato un paragrafo apposito.

Tale profilo, del diritto di agire delle associazioni, sarà subito analizzato, per poi proseguire esaminando la decisione nel merito e, infine, la scelta procedurale operata dalla Corte con riferimento all'adozione della c.d. sentenza pilota.

Nel suo complesso, la decisione si rivela particolarmente innovativa sotto il profilo del merito, ma – come si avrà modo di evidenziare – delude in relazione al riconoscimento del diritto ad agire delle associazioni.

2. Il mancato riconoscimento del *locus standi* in capo alle associazioni

Preliminarmente, ai fini di questa analisi è importante evidenziare che la Corte Edu ha avuto una grande evoluzione giurisprudenziale in tema di *locus standi*.

Notoriamente, essa ha sempre applicato dei criteri rigorosi per il riconoscimento del *diritto ad agire* in capo alle associazioni. Tra i vari precedenti assumono particolare rilevanza la pronuncia *Yevgeniy Zakharov v. Russia* del 2017, nella quale la Corte ha riconosciuto vio-

² 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 *Eurojust*, 10.03.2025, p. 2.

³ T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *RGAonline*, 1.03.2025, p. 3.

lazioni dell'articolo 8 CEDU per un individuo, ma non ha esteso il diritto d'azione ad enti collettivi senza un interesse diretto, e la pronuncia *L.F. v. UK* del 2022 nella quale Corte ha confermato l'approccio restrittivo alla rappresentanza associativa. La vera svolta sul punto è giunta, però, con la già citata *Verein KlimaSeniorinnen v. Svizzera*, con la quale la Corte Edu ha riconosciuto il diritto a ricorrere dell'associazione in quanto rappresentante di interessi diffusi legati alla tutela dei diritti delle donne anziane in relazione ai cambiamenti climatici⁴. Prima di addentrarsi nell'analisi delle ragioni per cui la Corte Edu non ha riconosciuto, nel caso che qui ci interessa, il diritto ad agire delle associazioni, si riportano brevemente le ragioni sostenute dalle associazioni ricorrenti nei propri ricorsi e interventi.

Sul profilo dell'ammissibilità le associazioni avevano evidenziato, da un lato, che il loro obiettivo principale era la tutela dell'ambiente nelle aree della Campania interessate dal fenomeno della Terra dei Fuochi e, dall'altro, che i fondatori, gli amministratori e i membri delle associazioni risiedono tutti in comuni interessati dal fenomeno. Inoltre, le stesse avevano evidenziato di aver costantemente e pubblicamente denunciato l'inquinamento dell'area e l'incapacità delle autorità statali di proteggere la vita dei loro membri e, più in generale, la vita degli abitanti della Regione Campania. Le associazioni ricorrenti hanno altresì chiesto l'adozione di misure da parte delle autorità, hanno presentato denunce e si sono costituite parte civile nei vari procedimenti penali che erano sorti.

Lo Stato italiano, invece, aveva eccepito che le associazioni, per potersi vedere riconosciuto il diritto ad agire in giudizio, dovevano dimostrare di essere state direttamente colpite dalla presunta violazione. Il Governo aveva inoltre contestato che le associazioni non potessero invocare la violazione degli artt. 8, 9 e 10 CEDU e che i membri delle associazioni avrebbero dovuto agire personalmente.

All'esito dell'esame delle rispettive argomentazioni, la Corte ha negato la legittimazione ad agire delle associazioni, fondando tale decisione su valutazioni che appaiono, per certi aspetti, discutibili.

In primo luogo, la Corte ripercorre parte della propria giurisprudenza. Con riferimento all'art. 2 CEDU, essa sostiene l'impossibilità per le associazioni di invocare la violazione della disposizione, la cui lesione può essere lamentata solamente da persone fisiche e, in tal senso, si riporta al proprio precedente *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*⁵.

⁴ V. SEFKOW-WERNER, *Consistent Inconsistencies in the ECtHR's Approach to Victim Status and Locus Standi*, in *European Journal of Risk Regulation* (2025), Cambridge University Press, 22.01.2025, p. 1-10.

⁵ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, n. 37857/14, 7 dicembre 2021. Specificatamente, la Corte ha escluso che l'associazione ricorrente potesse lamentare la lesione degli artt. 2 e 8 della CEDU in quanto non direttamente colpita da un danno diretto e personale. La Corte si è attenuta a un'interpretazione restrittiva del concetto di vittima, per cui solo chi subisce direttamente un pregiudizio può agire in giudizio, precisando che «il fatto che le questioni sostanziali rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 a causa delle questioni ambientali e dello sfollamento dei residenti locali della zona in questione non conferisce all'associazione ricorrente un ruolo superiore a quello di intermediario che ha svolto nel perseguimento dei diritti dei suoi membri. La questione del suo status di vittima nel caso di specie avrebbe quindi potuto essere presa in considera-

In secondo luogo, la Corte sottolinea che, in linea di principio, le associazioni non si trovano nella condizione di invocare una violazione dell'articolo 8 CEDU sulla base di ragioni sanitarie e sul punto riporta il suo ragionamento ad un ulteriore precedente del 2009⁶. Il profilo di maggiore interesse è, tuttavia, il richiamo che i giudici europei fanno a *Klima-Seniorinnen*⁷, pronuncia nella quale era stato invece riconosciuto il diritto ad agire delle associazioni⁸. La Corte effettua tale rimando senza sconfessare le ragioni sostenute nelle decisioni del passato, specificando però che «questo riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni era giustificato da “considerazioni specifiche relative al cambiamento climatico” e “dalla particolarità del cambiamento climatico come preoccupazione comune dell'umanità e dalla necessità di promuovere la ripartizione degli oneri intergenerazionali in questo contesto” e limitato a “questo contesto specifico” (...). Nel caso di specie, che non riguarda evidentemente la questione del cambiamento climatico, la Corte non può ravvisare altre “considerazioni speciali” (...) o “circostanze eccezionali” (...) che la porterebbero a concedere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei loro membri, le presunte vittime dirette, senza una specifica autorità in tal senso»⁹. La *ratio*, dunque, che la Corte Edu adduce nella non applicazione al caso di specie dei principi enunciati nella sentenza *Klimaseniorinnen* è che non vi sono le “considerazioni

zione solo in relazione alle lamentele derivanti da eventuali irregolarità procedurali che avrebbe potuto incontrare in qualità di parte nel procedimento, e non sulla base dei diritti individuali e personali dei suoi membri».

⁶ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Greenpeace E.V. e altri c. Germania*, n. 18215/06, 12 maggio 2009. Preliminarmente, la Corte ha evidenziato come, in linea di principio, un'associazione non possa invocare motivi di salute per denunciare una violazione dell'articolo 8. Non è tuttavia entrata nel merito di tale questione, ritenendo in ogni modo il ricorso inammissibile. In questo senso, la Corte ha escluso il riconoscimento dell'art. 8 CEDU, ribadendo innanzitutto come: «la Convenzione non sancisce espressamente il diritto a un ambiente pulito e tranquillo, ma, qualora un individuo sia direttamente e gravemente colpito dal rumore o da altre forme di inquinamento, può sorgere una questione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (cfr. *Hatton e altri contro il Regno Unito [GC]*, n. 36022/97, § 96, CEDU 2003-VIII con ulteriori riferimenti)». La Corte prosegue riconoscendo come «l'articolo 8 è applicabile in caso di grave inquinamento ambientale, poiché tale problema potrebbe influire sul benessere degli individui e impedire loro di godere delle proprie abitazioni in modo tale da incidere negativamente sulla loro vita privata e familiare, senza tuttavia mettere gravemente in pericolo la loro salute». Tuttavia, nella motivazione la Corte ha osservato che è incontestabile come nel caso di specie lo Stato contraente avesse adottato le misure necessarie per ridurre le emissioni dei veicoli a diesel e che la scelta dei mezzi con cui affrontare le questioni ambientali rientra nel margine di discrezionalità dello Stato, sino a concludere in questo modo: «Tenendo presente il suo ruolo fondamentalmente sussidiario rispetto alle questioni di politica ambientale, la Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano dimostrato – e che i documenti presentati non dimostrino – che lo Stato contraente, quando ha rifiutato di adottare le misure specifiche richieste dai ricorrenti, abbia ecceduto il suo potere discrezionale omettendo di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi dell'individuo e quelli della collettività nel suo complesso. Valutando tutto il materiale in suo possesso, la Corte ritiene che il caso non riveli alcuna violazione dell'articolo 8».

⁷ Si v. N. NAPOLETANO, *Cambiamento climatico e Corte europea dei diritti umani*, in *European Forum*, 30.12.2024, p. 1-10.

⁸ In particolare, la Corte aveva enunciato i requisiti necessari, affinché un'associazione fosse legittimata a presentare ricorso (par. 502): a) essere legalmente costituita nella giurisdizione interessata; b) essere in grado di dimostrare il perseguimento del suo scopo specifico in conformità con i suoi obiettivi statuari di difesa dei diritti umani dei suoi membri contro le minacce derivanti dai cambiamenti climatici; c) essere «qualified and representative» per agire per conto di membri o altri soggetti interessati all'interno della giurisdizione, che sono soggetti a minacce specifiche o effetti negativi dovuti ai cambiamenti climatici sulla loro vita, salute o benessere come tutelati dalla Convenzione. Si v. D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2024, p. 216-218.

⁹ Traduzione dell'autrice, par. 220 e 221.

speciali relative al cambiamento climatico”, presenti invece nel caso svizzero, non trattandosi di un’ipotesi *stricto sensu* legata al fenomeno del cambiamento climatico.

Appare, tuttavia, quantomeno opinabile¹⁰ che la Corte abbia ritenuto di non estendere i principi affermati nella sentenza *KlimaSeniorinnen* alla vicenda in esame, sulla sola base della diversa natura del danno ambientale.

Al contrario di quanto sostenuto dalla Corte, infatti, i principi della sentenza *KlimaSeniorinnen* appaiono applicabili anche al caso di specie, trattandosi sempre di un fenomeno complesso che ha inciso (e sta continuando a incidere) in maniera determinante non soltanto sulle generazioni presenti, ma altresì su quelle future.

A ciò si aggiunge che la Corte nel precedente svizzero richiamava la Convenzione di Aarhus, la quale nel trattare la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia in materia ambientale non effettua alcun distinguo tra l’ipotesi di danno ambientale e quella di cambiamento climatico¹¹.

La decisione sul riconoscimento dell’interesse ad agire ha destato diverse perplessità e dibattiti, anche all’interno dello stesso collegio giudicante. Difatti, la decisione non è stata unanime ma ha visto ben due opinioni discordanti, di grande interesse.

In particolare, il giudice Krenk nel proprio parere dissenziente si chiede quanto senso abbia tracciare una linea così netta tra le problematiche relative al cambiamento climatico, da un lato, e quelle relative all’ambiente, dall’altro¹². Entrambi i fenomeni, evidenzia il giudice dissenziente, impattano sul diritto ad un ambiente salubre, ed è irrilevante se si tratti di danno ambientale sorto a livello locale, transazionale o globale¹³.

In effetti, pare difficile non concordare con tale opinione, in quanto sembrerebbe assurdo tutelare gli interessi collettivi rappresentati dalle associazioni, quando si tratta di una materia rientrante nel cambiamento climatico e non quando si tratta in generale di danni ambientali di altra natura ma che, in ogni modo, impattano sul diritto alla vita e ad un ambiente salubre. Tali considerazioni assumono ancora più rilevanza se si prende in considerazione il tema della tutela delle generazioni future, che ha di recente ricevuto particolare attenzione e in Italia si è visto riconoscere anche una tutela costituzionale, grazie alla riforma della legge costituzionale 1/2022¹⁴.

¹⁰ «Sconcertante», secondo il giudice Krenk.

¹¹ J. SOMMARDAL, *A Landmark Judgment: Three Crucial Aspects of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *ECHR Blog*, 4.2.2025, echrblog.com.

¹² *Cannavacciuolo and others v. Italy*, Concurring opinion of Judge Krenk, par. 6. Precisamente, il Giudice Krenk scrive: «*is it not artificial to draw such a clear-cut distinction between climate-related issues, on the one hand, and the environment, on the other?*».

¹³ *Ibidem*, «*in both cases, it is the right to a healthy environment that is at stake. In my humble view, all forms of environmental harm, whether they are local, transnational or global, deserve equal attention as to their impact on the effective enjoyment of the rights set out in the Convention for the persons concerned*».

¹⁴ Sul tema della tutela delle generazioni future alla luce della riforma costituzionale si v., tra i moltissimi contributi, A. MOLFETTA, *L’interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 222-243; D. PORENA, «*Anche nell’interesse delle generazioni future*». Il problema dei rapporti intergenerazionali

La decisione della Corte Edu in ciò appare deludente, in quanto, pur ponendosi in maniera particolarmente innovativa nel merito, sembra dimenticarsi delle generazioni future, escludendone di fatto la tutela sulla base di una sottile – ed in parte fallace – differenziazione tra danno ambientale e danno da cambiamento climatico.

Sul punto è interessante ricordare quanto sostenuto nella seconda opinione dissenziente dal giudice Serghides, il quale evidenzia che gli effetti dell'inquinamento causato nella *Terra dei fuochi* hanno potenzialmente un impatto a lungo termine, tale da causare delle conseguenze multigenerazionali¹⁵. Dalle stime e dai calcoli effettuati sembrerebbe difatti che le conseguenze dei danni causati nell'area campana dureranno per diverse generazioni¹⁶. Dall'istruttoria è emerso che il danno ambientale in oggetto non solo si è protratto per un lungo periodo, ma continua a produrre effetti nocivi sulla salute umana, incidendo anche sui nuovi nati.

Inoltre, il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle associazioni sorprende ancora di più rileggendo alcuni passaggi di *KlimaSeniorinnen*. La Corte, difatti, si era specificatamente soffermata sulla condizione degli interessi e sulla tutela delle generazioni future, evidenziando come, «*In questo contesto in cui la condivisione degli oneri tra le generazioni assume particolare importanza (...), l'azione collettiva attraverso associazioni o altri gruppi di interesse può essere uno degli unici mezzi attraverso i quali la voce di coloro che si trovano in una situazione di svantaggio rappresentativo può essere ascoltata e attraverso i quali possono cercare di influenzare i processi decisionali rilevanti*» (par. 489) e come «*la particolarità del cambiamento climatico come preoccupazione comune dell'umanità e la necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali in questo contesto (...), depongono a favore del riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni dinanzi alla Corte nei casi di cambiamento climatico*» (par. 499). Seppur è vero che tale specifico passaggio fa riferimento al più ampio fenomeno del cambiamento climatico, come preoccupazione comune che impatta sulle generazioni future, è altrettanto vero che anche il fenomeno della *Terra dei fuochi* ha oramai assunto una portata geograficamente molto ampia, tale da creare una preoccupazione comune ad un alto numero di persone e con effetti a lungo termine.

Nella medesima pronuncia la Corte evidenzia altresì come vi sia un'importanza sempre maggiore del ruolo delle associazioni nel contenzioso climatico, trattandosi spesso di que-

all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione in *Federalismi*, 15/2022, p. 121-143; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 1/2022, p. 2-8; F. CIRILLO, «*Anche nell'interesse delle future generazioni? Un'indagine sul richiamo alla posterità*», in *DPCE Online*, 2/2023, p. 641-668; G. GRASSO, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Menabò di Etica e Economia*, n. 169/2022, 31 marzo 2022, p. 1-3.

¹⁵ *Cannavacciuolo and others v. Italy*, partly concurring, partly dissenting opinion of judge Serghides, par. 2: «*The effects of this pollution are diffuse and long-term, given that pollutants from mismanaged municipal waste are known to bioaccumulate in the food chain and breast milk, potentially resulting in multigenerational consequences*».

¹⁶ *Ibidem*. Il Giudice dissenziente Serghides richiama a sua volta il report delle Nazioni Unite: World Health Organisation, «*Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment*», 2024, p. 1-28.

stioni complesse di diritto e di fatto che richiedono «notevoli risorse finanziarie e logistiche e coordinamento, e l'esito di una controversia influenzerà inevitabilmente la posizione di molte persone» (par. 497). Questo brano della sentenza *KlimaSeniorinnen* assume particolare rilevanza anche con riferimento alle motivazioni addotte nel caso *Cannavacciuolo* dall'associazione interveniente “*Client Earth*”, la quale ha motivato il proprio interesse ad agire proprio in ragione della complessità della materia e del ruolo imprescindibile che le associazioni svolgono a tutela degli individui, che non hanno necessariamente le capacità tecniche, finanziarie o legali per proteggere, altrimenti, i propri diritti.

La Corte Edu evidenzia come “*Client Earth*” abbia utilizzato la metafora del “cane da guardia”, chiarendo che il diritto nazionale, europeo ed internazionale riconosce – in ragione della complessità del caso – lo *status* privilegiato alle associazioni ambientaliste e il loro diritto a ricorrere così da poter esercitare la propria funzione da “*watch dog*”.

È interessante osservare come la Corte riconosca espressamente la rilevanza del ruolo ricoperto dalle associazioni e riprenda il concetto metaforico appena riportato¹⁷. Tuttavia, allo stesso tempo, essa chiarisce che, nelle ipotesi in cui l'associazione si basa esclusivamente sui diritti individuali dei suoi membri, senza dimostrare di essere stata sostanzialmente colpita in alcun modo, non può esserle riconosciuto lo *status* di vittima ai sensi di una disposizione sostanziale della Convenzione¹⁸.

Sul punto sorge spontaneo evidenziare che la Corte avrebbe potuto astrattamente riconoscere il diritto ad agire delle associazioni, anche senza affermare il loro *status* di vittima¹⁹. In questo senso anche il giudice Krenk ha sottolineato come non si debba confondere lo *status* di vittima con il riconoscimento del diritto ad agire, ricordando che nel caso *KlimaSeniorinnen* i giudici avevano riconosciuto il diritto ad agire ai sensi dell'art. 8 della Convenzione e lo *status* di vittima ai sensi dell'art. 6²⁰.

Nell'analisi comparativa con la pronuncia *KlimaSeniorinnen*, bisogna evidenziare che la *ratio* dei giudici europei nel caso svizzero era quella di adottare un'ottica particolarmente aperta così da poter offrire una tutela ai singoli ricorrenti individuali, a cui non aveva ritenuto possibile riconoscere lo status di vittima²¹. Nella sentenza in commento, invece,

¹⁷ *Cannavacciuolo and others v. Italy*, par. 218: «*In this regard, the Court recognises the vital function of associations as public watchdogs*».

¹⁸ Sul punto si v. G. RAIMONDI, *la qualità di “vittima” come condizione del ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo* in *Quaderni europei*, 2015/n. 71, p. 1-12.

¹⁹ V. SEFKOW-WERNER, *Consistent Inconsistencies in the ECtHR's Approach to Victim Status and Locus Standi*, cit., p. 1-10.

²⁰ Precisamente, il parere dissenziente del giudice Krenk al par 12 recita: «*It should be noted in this regard that recognition of standing is not to be confused with the granting of victim status (see Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, § 464). In Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, the Cour recognised the applicant association as having locus standi under Article 8 of the Convention (see Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, §§ 525 and 526; point 4 of the operative provisions), while it held that it could be considered to have “victim status” under Article 6 of the Convention (see Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, § 623; point 9 of the operative provisions)*».

²¹ J. LETWIN, *Klimaseniorinnen: the Innovative and the Orthodox*, in *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 17.04.2024, ejiltalk.org.

la Corte Edu ha adottato un'interpretazione ampia nel merito, riconoscendo la violazione del diritto alla vita anche in assenza di un nesso causale diretto e, forse, proprio per tale ragione ha ritenuto superfluo ritenere ammissibile il ricorso alle associazioni ricorrenti, potendo garantire una tutela piena attraverso i ricorrenti individuali²².

In tale ottica si riesce a comprendere come mai la Corte si sia distanziata dal suo stesso precedente, nel quale probabilmente era stata fatta qualche forzatura per far sì che le ricorrenti non rimanessero prive di tutela. Altrimenti, a pensarla diversamente, risulterebbe molto difficile capacitarsi del ragionamento logico con cui la Corte riconosce il ruolo delle associazioni e l'importanza ricoperta anche ai fini giudiziari in relazione ad eventi inerenti al cambiamento climatico, senza fare lo stesso con riferimento ad altre questioni ambientali, pure in ipotesi dove l'inquinamento ambientale ha un grande impatto numerico e geografico²³.

Ad ogni modo, il dubbio in relazione a tale mancata qualificazione permane con riferimento alla tutela delle generazioni future, i cui interessi potevano essere rappresentati solamente dalle associazioni e sono, dunque, alla fine rimaste prive di tutela.

2.1. Sul (non) diritto ad agire delle associazioni: brevi cenni all'istituto dell'*actio popularis*

Un'ultima riflessione sul diritto di ricorso delle associazioni riguarda il tema dell'*actio popularis*, tradizionalmente inammissibile dinanzi alla Corte di Strasburgo. Nella sentenza *KlimaSeniorinnen*, i giudici avevano mostrato particolare cautela nel delineare criteri rigorosi per evitare che l'ammissione delle associazioni si trasformasse in un accesso collettivo generalizzato, basato su meri interessi diffusi.

A seguito della sentenza *KlimaSeniorinnen* molti autori²⁴ si erano pronunciati sulla peculiarità della decisione della Corte, che aveva deciso di escludere il riconoscimento dello *status* di vittima alle ricorrenti individuali e di riconoscere invece il diritto ad agire delle associazioni. La mancata qualifica di *status* di vittima in capo alle ricorrenti aveva lasciato particolarmente perplessi, in quanto la Corte pur essendosi spinta nel riconoscimento del

²² V. SEFKOW-WERNER, *Individual vs. representative applications or environment vs. climate issues – The ECtHR's Cannavacciuolo and Others v. Italy judgment*, in *Strasbourg observers*, 2.4.2025, strasbourgobservers.com.

²³ Sul punto ci si riporta nuovamente al parere dissenziente del giudice Krenk, il quale al par. 13 dice: «(...) In so doing, the Court clearly intends to limit the reach of the Verein KlimaSeniorinnen Schweiz judgment. With due respect, it is difficult to understand how an association can be considered the ideal body for taking judicial action in climate matters, but that this same finding does not apply in environmental matters, even where large-scale pollution affecting a wide area and large numbers of people is in issue».

²⁴ Tra i quali vedi, soprattutto, G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in questa *Rivista* 2/2024, p. 571-589; R. BIFULCO, *Emergenza e considerable weight: il cambiamento climatico nella sentenza KlimaSeniorinnen*, in *le-costituzionaliste*, 20.06.2024, <https://bit.ly/48YLGBU>; J. LETWIN, *Klimaseniorinnen: the Innovative and the Orthodox*, in *EJIL: Talk!*, 17.04.2024., <https://bit.ly/42AcTXU>; R.R. SEVERINO, *Il caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera: l'emergenza climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. quali possibili conseguenze per il contenzioso climatico italiano?*, in *Gruppo Di Pisa*, 2/2024; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte Europea dei diritti dell'uomo: la sentenza Klimaseniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2/2024; D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, cit.

locus standi non aveva fatto altrettanto nel ravvisare un “diritto al clima” per i singoli ricorrenti, facendo sorgere dubbi sull’effettività della tutela. Allo stesso modo si era evidenziato come la Corte avesse forse tentato di delineare un nuovo canale di accesso diretto per le associazioni alla Corte EDU, provando a «trovare una sintesi tra il rischio che il ricorso dinanzi ad essa finisca per trasformarsi in un’inammissibile azione popolare e l’impossibilità per la Corte stessa di rendere effettiva giustizia»²⁵.

Nel caso *Cannavacciuolo*, come già evidenziato, la Corte adotta un’impostazione diversa e riconosce lo *status* di vittima ai singoli ricorrenti, anche in assenza di un nesso causale rigoroso, ma nega la legittimazione ad agire delle associazioni. Ne emerge un atteggiamento ambivalente: nel primo caso si amplia l’accesso tramite gli enti collettivi, nel secondo si rafforza la posizione dei ricorrenti individuali a scapito dell’azione associativa.

A maggior ragione, alla luce della sentenza in commento, viene da chiedersi quale fosse l’obiettivo dell’intervento giurisprudenziale nel giudizio *KlimaSeniorinnen*, che sembrerebbe aver aperto la porta al ricorso delle associazioni solamente in ipotesi di danno da cambiamento climatico – e non da danno ambientale – e solamente in presenza di requisiti specifici. Anche il giudice Krenk nel suo parere dissenziente si sofferma sulla necessità di una tutela effettiva e sullo strumento dell’azione popolare, riflettendo sulla ragionevolezza per cui sia necessario il ricorso da parte di singoli individui in ipotesi di danno ambientale su larga scala. In tal senso egli mette in dubbio l’approccio della Corte, ritenendo invece maggiormente giustificato un ricorso collettivo mediante le associazioni, quali intermediarie di interessi diffusi, soprattutto poiché la Corte utilizza un approccio globale e non effettua una valutazione per ogni singolo individuo²⁶.

Sempre a parere del giudice Krenk, il riconoscimento del diritto ad agire in tale contesto non porterebbe ad un accesso incondizionato alla Corte Edu ed egli stesso ribadisce come lo strumento dell’*actio popularis* debba rimanere assolutamente vietato. L’ammissione del *locus standi* a favore delle associazioni, tuttavia, consentirebbe di garantire l’accesso alla giustizia ambientale per far sì che i diritti sanciti dalla Convenzione siano «pratici ed effettivi».

Sorge dunque spontaneo domandarsi quale sia il confine tra il garantire una tutela effettiva a tutti i soggetti interessati e, allo stesso tempo, impedire l’accesso collettivo alla Corte Edu mediante lo strumento dell’*actio popularis*.

Il quesito rimane chiaramente aperto e privo di una soluzione immediata. Sul punto, però, si ritiene di poter aderire pienamente alle conclusioni tratte dal giudice Krenk nella propria opinione dissenziente, più volte menzionata. Egli conclude, difatti, evidenziando

²⁵ G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, cit., p. 585.

²⁶ Sul punto il giudice si riporta alla sentenza *Cordella e altri contro Italia* (24 gennaio 2019, §§ 100-109), in cui la Corte aveva riconosciuto lo *status* di vittima a più di cento ricorrenti residenti in un’area individuata come interessata dal danno contestato, senza procedere a un esame individuale della situazione di ciascuno.

«che il pragmatismo che domina l'attuale giurisprudenza in materia di accesso delle associazioni alla Corte abbia i suoi limiti. La Corte si è già concessa di discostarsi in diverse occasioni dalla giurisprudenza secondo cui, per essere legittimata ad agire dinanzi alla Corte, un'associazione deve essere stata essa stessa colpita dal provvedimento contestato. Negli ultimi anni sono stati compiuti diversi e significativi passi in tal senso. È ora importante stabilire linee guida chiare e coerenti, specificando le eccezioni in termini generali e astratti, piuttosto che continuare ad autorizzare esenzioni, qua e là, caso per caso, sulla base di "circostanze eccezionali" (...) o "considerazioni particolari" (...)».

La definizione di linee chiare e coerenti sul diritto di accesso alla Corte da parte delle associazioni sarebbe certamente un primo passo da compiere per poter, da un lato, garantire una tutela effettiva ai soggetti che per diverse ragioni non possono ricorrere individualmente e, dall'altro, per delimitarne chiaramente i requisiti, così da non consentire un accesso generalizzato e collettivo alla Corte Edu.

3. La decisione nel merito: un'importante evoluzione giurisprudenziale

Analizzata la questione preliminare del *locus standi* delle associazioni, passiamo ora a esaminare la decisione nel merito della Corte Edu, vero fulcro della sentenza.

La sentenza *Cannavacciuolo and others v. Italy* è particolarmente innovativa in proposito per diverse ragioni. Prima fra tutte il riconoscimento della lesione del diritto alla vita²⁷ ex art. 2 CEDU²⁸ e non, come nella giurisprudenza precedente, ex art. 8 CEDU²⁹.

Il secondo aspetto particolarmente innovativo riguarda l'attenuazione del nesso di causalità richiesto e, infine, il terzo aspetto centrale della sentenza verte sull'utilizzo del principio di precauzione e sul riferimento fornito dalla Corte nell'accertamento di un obbligo positivo di protezione in capo alle autorità statali.

²⁷ Per un approfondimento sul diritto alla vita nell'alveo del sistema costituzionale italiano si v. S. LIETO, M. TROISI, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Cannavacciuolo e altri v. Italia*, in Osservatorio Costituzionale AIC, 06.05.2025, pp. 282-306.

²⁸ Art. 2 CEDU: «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».

²⁹ Art. 8 CEDU: «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».

Questi tre profili assumono rilevanza in quanto l'accertamento della lesione dell'art. 2 della CEDU, in assenza di prove scientifiche certe a dimostrazione del nesso e tali da far sorgere un obbligo positivo in capo allo Stato, comportano un passaggio decisamente innovativo rispetto alla giurisprudenza Edu precedente.

Preliminarmente, si chiarisce brevemente come la Corte Edu abbia finora ritenuto l'art. 2 applicabile a diversi contesti pericolosi per la vita, fintantoché il richiedente sia in grado di dimostrare un pericolo "*real and imminent*". In tutte le ipotesi in cui non è possibile soddisfare l'onere probatorio in relazione al nesso, ma risulta comunque lesa la qualità della vita del ricorrente e il benessere dello stesso, la Corte Edu, invece, ha sempre esaminato la domanda in relazione all'art. 8 CEDU, che richiede un onere probatorio minore³⁰.

Anche in questo caso, difatti, il Governo italiano aveva richiesto che il caso venisse esaminato in relazione ad un'eventuale lesione dell'art. 8 CEDU e non dell'art. 2.

In maniera, invece, inaspettata, la Corte Edu inizia la valutazione nel merito proprio con un richiamo all'art 2 della CEDU e con una ricostruzione del suo contenuto, specificando come esso non riguardi solo le morti derivanti dall'uso della forza da parte di agenti dello Stato, ma anche, nella prima frase del suo primo paragrafo, un obbligo positivo per gli Stati di prendere tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che si trovano all'interno della loro giurisdizione. La Corte continua, poi, evidenziando come l'art. 2 CEDU non riguarda solo le situazioni in cui una certa azione o omissione da parte dello Stato ha portato alla morte, ma anche tutte le situazioni in cui, sebbene il richiedente sia sopravvissuto, esisteva chiaramente un rischio per la sua vita. Ancora, ribadisce come per il riconoscimento della violazione dell'art. 2 CEDU è necessario che il rischio sia "*reale ed imminente*", specificando come *«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 (...). 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 (...). L'"imminenza" di tale rischio comporta un elemento di prossimità fisica della minaccia e di prossimità temporale (...).»*³¹.

Fatte queste necessarie premesse sulla normativa europea, la Corte Edu è poi passata ad esaminare se vi fosse o no un'obbligazione positiva, in capo allo Stato, di protezione nei confronti dei cittadini della *Terra dei fuochi*. Nell'esaminare il caso concreto, i giudici di Strasburgo specificano che il caso si distingue dalle altre ipotesi di danno ambientale, sia in quanto si tratta di un'area pressoché limitata, sia perché si tratta di una forma particolarmente complessa e diffusa di inquinamento che si verifica principalmente, ma non esclusivamente, su terreni privati.

³⁰ 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*, 2/2025, p. 144.

³¹ Traduzione dell'autrice.

A questo punto, i giudici europei effettuano un breve riferimento anche all'art. 8 della CEDU, chiarendo che, «*nel contesto delle attività pericolose, la Corte ha riconosciuto come la portata degli obblighi positivi ex art. 2 e 8 CEDU, si sovrappone ampiamente (Bricat and others)*»³². Il richiamo all'art. 8 viene poi ripreso ai par. 469 e 470 della sentenza, con cui la Corte accerta che non sia necessario esaminare se vi sia stata anche una violazione separata dell'art. 8, in quanto le argomentazioni addotte alla base della violazione di tale norma sono le stesse avanzate per la lesione dell'art. 2 CEDU.

L'accertamento della lesione del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU* assume particolare rilevanza in quanto è molto più che un mero accertamento in diritto, essendo la manifestazione di un'importante evoluzione giurisprudenziale.

In effetti, ripercorrendo alcune pronunce degli ultimi anni, si può notare come la Corte aveva già fatto dei passi in avanti ma sempre con riferimento all'art. 8 CEDU³³. In questo senso, difatti, essa aveva ritenuto sufficiente stabilire che l'esposizione a sostanze inquinanti avesse reso i ricorrenti più propensi e vulnerabili ad alcune malattie³⁴. Ancora, con la pronuncia *KlimaSeniorinnen*, la Corte aveva ulteriormente specificato che con riferimento al complesso fenomeno del cambiamento climatico non vi fosse bisogno di «*una rigida conditio sine qua non*» (par. 439)³⁵.

La lesione del diritto alla vita *ex art. 2*, invece, ha sempre visto un'interpretazione più restrittiva da parte della Corte. Si pensi, ad esempio, alla causa *Brincat e altri c. Malta* del 2015³⁶, in cui, nonostante tutti i ricorrenti fossero stati esposti all'amianto per un decennio, i giudici europei avevano ritenuto sussistente la lesione dell'art. 2 solamente in capo ad un ricorrente a cui era stato diagnosticato un cancro associato all'amianto sulla base di ricerche scientifiche, ritenendo che non fosse applicabile anche agli altri ricorrenti con diverse complicazioni legate all'amianto e patologie respiratorie³⁷. Anche in *Cordella e altri c. Italia* (più comunemente «*caso Ilva*»), i giudici europei non hanno esaminato il caso ai sensi dell'art. 2 CEDU, nonostante vi fossero prove scientifiche atte a dimostrare come l'esposizione alle sostanze inquinanti avesse influito sulla salute dei ricorrenti³⁸.

Proprio alla luce della giurisprudenza precedente, con la decisione nel caso *Cannavacciuolo* la Corte effettua un ulteriore passo in avanti, in quanto non solo viene riconosciuta la lesione dell'art. 2 CEDU, ma l'accertamento di tale lesione avviene nonostante l'assenza

³² Par. 382 della sentenza *Cannavacciuolo and others v. Italy*.

³³ C. HERI, *vindicating the ecthr's role in environmental matters: Cannavacciuolo and others v. Italy*, in *Strasbourg Observers*, 11.03.2025, strasbourgobservers.com.

³⁴ *Locascia e altri c. Italia*, par. 130; *Kotov e altri c. Russia*, para. 107; *Tătar c. Romania*, par. 106-107.

³⁵ 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*, 5.3.2025, ejiltalk.org.

³⁶ Parr. 83-85.

³⁷ 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 *SIDIBlog*, 28.2.2025, sidiblog.org.

³⁸ *Ibidem*.

di prove scientifiche e con una forte attenuazione del nesso di causalità. Difatti, nel corso della valutazione nel merito la Corte, oltre a riconoscere come vi fosse un obbligo positivo di protezione in capo allo Stato, si mostra anche particolarmente colpita dall'inerzia statale protratta per diversi anni.

Forse è anche per la particolarità della vicenda della Terra dei Fuochi – segnata dalla presenza di attività criminali ben note a tutti – che la Corte ritiene accertata l'esistenza di un rischio e non considera necessario chiedere ai ricorrenti di dimostrare un nesso causale tra l'esposizione a sostanze tossiche o inquinanti e una specifica malattia che metta in pericolo la vita o ne provochi, addirittura, la morte.

Come anticipato, alla decisione in relazione al nesso di causalità si affianca un passo forse ancora più innovativo al par. 391, nel quale la Corte riconosce come, in linea con il principio di precauzione, proprio visto che il rischio era conosciuto da tempo, l'inesistenza di prove scientifiche certe alla base non può far venir meno l'obbligo di protezione statale. Questi due passaggi della sentenza sono particolarmente rivoluzionari, in quanto la Corte accerta il riconoscimento della lesione dell'art. 2 CEDU e lo fa pur in assenza della dimostrazione del nesso di causalità da parte dei ricorrenti, differenziandosi nettamente dai diversi precedenti di inquinamento ambientale – in parte qui riportati – nei quali ha sempre accertato la lesione dell'art. 8 CEDU, anche in quanto avente un nesso di causalità più facile da dimostrare³⁹. Con la pronuncia *Cannavacciuolo*, la Corte Edu ha dunque stabilito che l'incertezza scientifica non giustifica l'omissione di interventi quando sussistono rischi “*gravi, reali e imminenti*” (par. 390). Inoltre, ha riconosciuto come sufficienti gli studi che sollevano “preoccupazioni credibili *prima facie*” (par. 388) e ha trasferito l'onere della prova dagli individui allo Stato, imponendo obblighi positivi di bonifica, monitoraggio e trasparenza.

Questo utilizzo del principio di precauzione permette di offrire uno strumento di tutela effettiva dei diritti umani in contesti ambientali complessi, facendo sorgere degli obblighi positivi di prevenzione in capo alle autorità statali. In questo senso si possono leggere i paragrafi 459 e seguenti della sentenza, in cui si evidenzia come lo Stato italiano non ha documentato in maniera adeguata le politiche attuate per far fronte alla situazione nella *Terra dei fuochi* e non ha saputo dimostrare i progressi compiuti. I giudici europei concludono evidenziando che il Governo italiano non è riuscito a comprovare che il fenomeno sia stato affrontato con la diligenza e serietà richiesta dalla gravità della situazione. Allo stesso modo dall'istruttoria svolta non è emerso che lo Stato italiano abbia fatto tutto ciò che era in suo potere per proteggere la vita dei cittadini dell'area campana⁴⁰.

³⁹ N. MAFFEI, *verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte Edu una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and others v. Italy*, in *Blog DirittiComparati*, 27.03.2025, p. 4.

⁴⁰ European Court of Human Rights, *Case of Cannavacciuolo and others v. Italy*, 30.1.2025, par. 465: “*In the light of the foregoing general considerations, coupled with those made in connection with certain specific sets of measures, the Court finds that the Government have not established that the Italian authorities approached the Terra dei Fuochi problem with the diligence warranted by the seriousness of the situation and considers that they failed to demonstrate that the Italian State did all that could have been required of it to protect the applicants' lives.*”

Infine, si osserva come, proprio alla luce della decisione nel merito e dell'innovatività della stessa, rimane la delusione – oltre che lo stupore – nel vedere come la Corte abbia fatto dei grandi passi in avanti per poter riconoscere una tutela ai ricorrenti, ma, come si è già rilevato, non abbia preso in considerazione gli interessi tutelati e rappresentati dalle associazioni nei confronti delle generazioni che verranno.

4. Aspetti procedurali: la sentenza pilota

Un ultimo accenno deve essere necessariamente fatto con riferimento alla decisione della Corte Edu di adottare la procedura della c.d. “sentenza pilota”⁴¹. Questo strumento procedurale viene adottato quando si ritiene che vi sia «*un problema strutturale o sistemico, o di un'altra disfunzione simile, che ha dato luogo o potrebbe dare luogo alla presentazione di altri ricorsi analoghi*»⁴².

Il Governo italiano aveva criticato tale possibilità, evidenziando come non fosse necessario per la Corte «imbarcarsi»⁴³ in tale procedura, poiché i fatti emersi non avevano acclarato l'esistenza di un problema strutturale.

Diversamente, i ricorrenti evidenziavano la necessità dell'adozione di tale procedura, trattandosi di un caso che aveva non solo portato ad un grande impatto sulla salute umana, ma dal quale era anche emersa una grave inerzia da parte delle autorità statali.

La Corte, ricostruiti il contenuto e la *ratio* dell'art. 46 della CEDU, ribadisce come il caso della Terra dei fuochi sia dovuto non a un singolo incidente ma ad una serie di attività di scarico illegale, abbandono e incenerimento dei rifiuti, che si sono protratte per anni fino ad assumere un profilo «sistematico»⁴⁴. Oltre a ciò, la Corte evidenzia come vi sia stata un'incapacità da parte dello Stato italiano di rispondere in maniera adeguata al problema, agendo spesso in maniera lenta e insufficiente.

Inoltre, continua la Corte, non è possibile ignorare il fatto che siano stati presentati ben 72 ricorsi con questioni analoghe, di cui 36 sono attualmente pendenti innanzi alla Corte stessa, per un totale di circa quattromilasettecento ricorrenti. Ancora, la Corte evidenzia come l'area della *Terra dei fuochi*, per come descritta dalle direttive interministeriali, ha una popolazione di circa 2.963.000 abitanti, equivalenti a circa la metà della popolazione della regione Campania.

⁴¹ Si v. S. PAZIENZA, *Sentenze Pilota della Corte Edu e revisione del processo: spunti di riflessione dalla Corte di Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 08.01.2025.

⁴² Art. 61 Regolamento CEDU. Per una spiegazione più approfondita dello strumento si v. S. LIETO, M. TROISI, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella causa Cannavacciuolo e altri v. Italia*, cit., pp. 14-19.

⁴³ European Court of Human Rights, *Case of Cannavacciuolo and others v. Italy*, 30.1.2025, par 475.

⁴⁴ European Court of Human Rights, *Case of Cannavacciuolo and others v. Italy*, 30.1.2025, par 490.

Alla luce di tali argomenti, dell'urgenza della situazione e della necessità che vengano adottate politiche riparatorie nel più breve tempo possibile, la Corte ritiene necessario impiegare la procedura della sentenza pilota.

Dunque, la Corte ha prescritto: *i)* ai paragrafi 494-498, la predisposizione di una «strategia globale che riunisce le misure esistenti o previste»; *ii)* al paragrafo 499, lo sviluppo e l'adozione di un «meccanismo indipendente di monitoraggio», in modo da poter verificare le politiche adottate nel rispetto del principio di trasparenza; *iii)* da ultimo, al par. 500, la creazione di «un'unica piattaforma informativa pubblica che raccolga, in modo accessibile e strutturato, tutte le informazioni pertinenti relative al problema della Terra dei Fuochi e alle misure adottate o previste per affrontarlo, con informazioni sul loro stato di attuazione e che prendano disposizioni per il suo aggiornamento periodico»⁴⁵.

Inoltre, la Corte ha stabilito un termine massimo pari a due anni, giustificato dall'urgenza della questione e dalla precedente inerzia tenuta dallo Stato italiano. Nonostante il termine massimo sia di un biennio, non si può non evidenziare come ragionevolmente i costi economici e logistici di queste operazioni dovranno in parte essere mantenuti anche dalle generazioni future, le quali dovranno anche gestire gli effetti sanitari derivanti dall'esposizione residua. Tale aspetto si ricollega a quanto evidenziato nel secondo paragrafo di queste note, con riferimento al diritto ad agire delle associazioni, e alla mancata considerazione, da parte dei giudici di Strasburgo, della tutela effettiva delle generazioni che verranno.

Ad ogni modo, la decisione della Corte di adottare la procedura della sentenza pilota è centrale, da un lato perché permette un controllo maggiore sulle politiche statali in ottemperanza di quanto stabilito dalla sentenza e, dall'altro perché, unitamente alla lettura effettuata dell'art. 2 CEDU, mostra un atteggiamento dei giudici europei sempre più propenso a far rientrare la tutela ambientale nell'alveo dei diritti fondamentali⁴⁶.

5. Conclusioni: un cambiamento effettivo?

Con la sentenza in commento la Corte Edu sembra fare un passo innanzi, con la sua decisione nel merito, ed uno indietro, con l'esclusione del diritto a ricorrere delle associazioni. In ogni modo, la sentenza appare particolarmente innovativa⁴⁷ e il caso *Cannavacciuolo* sembrerebbe segnare l'inizio di una nuova stagione del diritto ambientale convenzionale.

⁴⁵ European Court of Human Rights, *Case of Cannavacciuolo and others v. Italy*, 30.1.2025, par 500.

⁴⁶ N. MAFFEI, *verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte Edu una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and others v. Italy*, cit., p. 7.

⁴⁷ Per le ripercussioni della sentenza sul diritto penale si v. 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*, cit., pp. 144-147.

In questo senso, la decisione di riconoscere la lesione dell'art. 2 CEDU è sicuramente significativa, in particolare vista l'istruttoria emersa. Difatti, la Corte non solo riconosce la lesione dell'art. 2 CEDU, anziché dell'art. 8 CEDU, ma lo fa sulla sola base di studi epidemiologici ed in assenza di prove scientifiche certe, muovendosi in senso opposto da diversi suoi precedenti giurisprudenziali.

Inoltre, è necessario sottolineare come in diversi passaggi della sentenza la Corte si mostri particolarmente colpita dagli eventi verificatosi nella *Terra dei fuochi* e, in particolare, dall'inerzia statale. Difatti, con la sentenza *Cannavacciuolo* la Corte ci tiene a ricostruire una verità storica, e non solo giuridica, adottando un approccio che va oltre la mera valutazione delle prove processuali ed analizzando il fenomeno dell'inquinamento nell'area della *Terra dei Fuochi* come un problema sistemico e continuativo, sulla base di dati epidemiologici, ambientali e sociali raccolti in decenni. Pur in assenza di nessi causali scientifici certi tra inquinamento e malattie specifiche, la Corte applica il principio di precauzione e ritiene sufficiente il serio rischio, criticando l'inerzia dello Stato italiano. In questo modo, impone misure strutturali, trasformando la pronuncia giuridica in un vero e proprio strumento di riconoscimento e risanamento di una verità storica collettiva, che finora era rimasta inascoltata.

Nonostante la chiara innovatività della decisione nel merito, permangono tuttavia dubbi sotto alcuni profili.

Il primo, come già in più passaggi evidenziato, è con riguardo al *locus standi* delle associazioni, in particolare con riferimento ad una tutela effettiva delle generazioni future, che nel caso di specie sembrano essere state totalmente dimenticate, nonostante il protarsi in un tempo indefinito delle conseguenze dei danni ambientali nella *Terra dei fuochi*.

Inoltre, a seguito della sentenza *Cannavacciuolo* resta della delusione non solo per il mancato riconoscimento del diritto ad agire delle associazioni ma anche per le ragioni addotte alla base di tale esclusione, che si limitano a tracciare una linea netta tra danno ambientale causato dal cambiamento climatico e danno ambientale di altro genere, creando non poche perplessità, come si è già in precedenza rilevato.

In questo senso, non si può non evidenziare come la differenza tra danno ambientale causato dal cambiamento climatico e danno ambientale di altro genere sembra essere una mera distinzione formale e non sostanziale. L'effetto finale, difatti, è pur sempre quello di un danno ambientale che protrae i suoi effetti nel tempo e che va a incidere sui diritti di chi vive nell'area.

La Corte giustifica questa differenziazione in quanto il cambiamento climatico, diversamente dal danno ambientale, sarebbe una preoccupazione comune dell'umanità, capace di comportare una ripartizione degli oneri intergenerazionali. Tuttavia, come già evidenziato, il caso di specie presenta delle peculiarità tali da rendere il fenomeno oggetto di oneri anche per le generazioni future, in quanto il danno ambientale causato – e seppur generato da fattori diversi dal cambiamento climatico – ha di fatto creato degli effetti nel lungo termine che comporteranno un carico anche per le generazioni future, oltre che per quelle presenti.

Il vero punto che genera perplessità è proprio questo: seppur il motivo alla base del danno è diverso, il risultato conclusivo è, invece, il medesimo. Perciò, una partizione di questo genere rischia semplicemente di impedire una tutela effettiva per dei danni che, a prescindere da come sono nati, oggi esistono e che ricadono sia sulle generazioni presenti sia che su quelle che verranno.

È lo stesso articolo 3, co. 3 del TUE, del resto, a prevedere che l'Unione «*combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*». Appare dunque paradossale, da un lato, prefigurare la solidarietà tra generazioni e la lotta alle discriminazioni e, dall'altro, non considerare la tutela dei futuri nati, soltanto distinguendo le cause da cui scaturisce il danno verificatosi e creando così – di fatto – una vera e propria discriminazione.

Un altro punto che merita un'analisi è con riferimento alle effettive conseguenze, nell'area della *Terra dei fuochi*, a seguito della condanna della Corte Edu e della decisione di utilizzare la procedura pilota. Successivamente alla pronuncia, il Consiglio dei ministri, infatti, su proposta del ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, ha previsto l'istituzione di un Commissario unico nazionale per la realizzazione degli interventi necessari nell'area. Questa decisione è stata altamente criticata dai legali che hanno proposto ricorso alla CEDU⁴⁸, i quali hanno evidenziato come la nomina di un commissario straordinario sia contraria alle indicazioni della Corte, in quanto la sentenza chiede di intervenire in maniera globale e strutturale e non mediante interventi singoli ed eccezionali.

Ancora, su tale nomina è stato evidenziato⁴⁹ come si tratti dell'impiego di uno strumento straordinario ex art. 11 l. 400/1988, da utilizzare in situazioni di emergenza in deroga all'ordinario riparto di poteri. Tale uso porta erroneamente a ritenere che si tratti di una situazione emergenziale, nonostante la situazione nell'area campana si sia oramai consolidata a tal punto da non poter più essere affrontata con un mero strumento di emergenza⁵⁰. In ogni caso, tale nomina deve certamente essere considerata soltanto un primo passo e non lo strumento definitivo con cui far fronte al fenomeno.

Infine, non si può non evidenziare come dalle notizie a disposizione sembrerebbe che le bonifiche non siano ancora iniziate e che, sebbene i traffici illeciti si siano conclusi, i rifiuti non siano ancora stati rimossi⁵¹. Perciò, per quanto la scelta della Corte di adottare

⁴⁸ Si v. M. CATALANO, *Terra dei fuochi, dalla sentenza CEDU al commissario straordinario in materia rinnovabile*, 7.3.2025, renewablematter.eu; T. COZZI, *Nella terra dei fuochi, tra veleni e mancate bonifiche: pure la speranza è un miraggio* in *Domani*, 22.04.2025, editorialedomani.it.

⁴⁹ S. LIETO, M. TROISI, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella causa Cannavacciuolo e altri v. Italia*, cit., p. 23.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Si v. A. MASTRANDREA, *La terra dei fuochi brucia ancora* in *Il Post*, 19.03.2025, ilpost.it; A. MAUTONE, *Terra dei fuochi, dopo la sentenza torna la rabbia: «Mentre scherzate noi ci avveleniamo»* in *Domani*, 12.03.2025, editorialedomani.it; M. CAPPELLINI, *Terra dei fuochi, la relazione è pronta: il 90% delle bonifiche è ancora da fare*, 26.05.2025, ilsole24ore.com.

la sentenza pilota sia del tutto condivisibile, resta da vedere se tale decisione porterà a dei risultati effettivi o se, contrariamente, rimarrà priva di riscontri pratici⁵².

Certamente la pronuncia della Corte Edu sembra segnare un primo risultato decisivo all'interno del contenzioso climatico, e ci si augura che sia una pronuncia determinante anche per situazioni future e che non rimanga – come sembra in parte essere successo con *KlimaSeniorinnen* – un caso isolato, la cui decisione nel merito è giustificata dalla peculiarità della vicenda concreta.

L'Atrice evidenzia come, alla data del 26 maggio 2025, nell'area della «Terra dei fuochi solo il 6% degli interventi previsti dai piani di bonifica sono stati eseguiti».

⁵² Per un approfondimento sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo si v. H. KELLER, C. MARTI, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments*, in *The European Journal of International Law* Vol. 26 no. 4, 2016, p. 829-850.

