



## OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 5/2025

### 1. IL CASO *CANNAVACCIUOLO E ALTRI CONTRO ITALIA*: NUOVI APPRODI IN MATERIA AMBIENTALE TRA FRENI AL *LOCUS STANDI* DELLE ASSOCIAZIONI NON GOVERNATIVE ED EVOLUZIONI IN PUNTO DI CAUSALITÀ PER DANNI DA INQUINAMENTO

#### 1. *Introduzione e brevi cenni al precedente Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*

Il 30 gennaio 2025 la Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito Corte EDU) si è pronunciata nel caso *Cannavacciuolo e altri contro Italia*, accertando una violazione del diritto alla vita *ex art. 2* della Convenzione (CEDU) per la mancata adozione da parte delle autorità statali italiane di misure, anche sul piano informativo, adeguate a tutelare i ricorrenti nel contesto di un fenomeno di inquinamento ambientale diffuso.

Il relativo ricorso era stato presentato da 41 residenti nelle province di Napoli e Caserta e da cinque associazioni locali, i quali lamentavano una violazione degli artt. 2, 8, 10 e 13 della CEDU per omissioni delle autorità italiane nel quadro della crisi ambientale determinata dallo smaltimento abusivo di rifiuti da parte di privati, spesso ricondotti a gruppi di criminalità organizzata, nell'area situata tra le province di Napoli e Caserta, nota come "terra dei fuochi".

La Corte EDU aveva in passato avuto occasione di pronunciarsi sulla diversa, ma connessa, questione dell'inadeguata gestione dei rifiuti in Campania da parte delle autorità statali, dapprima nel caso *Di Sarno e altri contro Italia* (sentenza del 10 gennaio 2012, n. 30765/08) e, più recentemente, nel caso *Locascia e altri contro Italia* (sentenza del 19 ottobre 2023, n. 35648/10), ravvisando, in entrambe le pronunce, una violazione del diritto alla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 della CEDU (per un'analisi approfondita, si rinvia a [E. GARELLI, La gestione dei rifiuti in Campania e la vicenda della discarica "Lo Uttaro". Il caso Locascia e altri c. Italia in Ordine internazionale e diritti umani, 2023, p. 1217 ss.](#)).

Dal punto di vista procedurale, la sentenza in commento era particolarmente attesa in quanto primo banco di prova dei principi enucleati dai Giudici di Strasburgo nel caso *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* (sentenza del 9 aprile 2024, n. 53600/20) in punto di nozione di vittima e di *locus standi* delle associazioni – pur considerata la diversità delle questioni trattate (cambiamento climatico nell'un caso, inquinamento diffuso nel caso in esame).

La decisione nel caso *Cannavacciuolo e altri contro Italia*, infatti, è stata resa a meno di un anno dalla nota sentenza con cui la Corte EDU aveva condannato la Svizzera per la mancata adozione ed implementazione di adeguate azioni di mitigazione e adattamento in risposta al

cambiamento climatico. Così facendo, la Corte EDU aveva applicato, per la prima volta, i già consolidati principi in tema di obblighi positivi degli Stati per contrastare il cambiamento climatico. In particolare, sulla scorta della propria giurisprudenza sull'obbligo di mettere a punto un quadro legislativo e amministrativo adeguato a garantire una tutela effettiva della salute e della vita umana (cfr. *Jugbeli e altri contro Georgia*, sentenza del 13 ottobre 2017, 38342/05; *Di Sarno e altri contro Italia*, cit., *Tătar contro Romania*, sentenza del 27 gennaio 2009, n. 67021/01), i giudici di Strasburgo avevano fatto rientrare nell'alveo dell'art. 8 CEDU il diritto degli individui a una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro gli effetti negativi del cambiamento climatico (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., § 519).

Ai fini della presente analisi, assume particolare rilevanza la posizione adottata in tale occasione dalla Corte EDU riguardo allo *status* di vittima e al *locus standi* delle ricorrenti (nel caso specifico, un'associazione svizzera costituita al fine di promuovere un'effettiva protezione climatica a favore dei propri membri, donne di terza età, e quattro ricorrenti individuali, appartenenti alla predetta associazione). Ribadita la distinzione tra la nozione di vittima e quella di *locus standi*, quest'ultimo inteso quale potere di rappresentanza in giudizio delle vittime dirette (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., § 464), la Corte EDU aveva delineato i parametri fondamentali di entrambi i concetti.

In particolare, con riferimento allo *status* di vittima ex art. 34 CEDU, i Giudici di Strasburgo avevano chiarito che il suo riconoscimento in relazione all'asserita omessa adozione di misure di contrasto al cambiamento climatico richiedeva la dimostrazione, da parte dei ricorrenti, di aver subito (in caso di vittima diretta), o di rischiare di subire (in caso di vittima potenziale), un impatto diretto e individuale come conseguenza dell'omissione stessa. In tale senso, onde scongiurare il rischio di *actio popularis* – ipotesi non prevista dal sistema CEDU (cfr. art. 34, CEDU) –, la Corte EDU, tenendo conto della portata generale e globale degli effetti del cambiamento climatico, aveva ritenuto necessario un «approccio speciale» alla nozione di vittima, ovvero l'individuazione, e la soddisfazione da parte dei ricorrenti, di specifici criteri discretivi, quali un particolare livello e gravità del rischio di conseguenze negative dei cambiamenti climatici sull'individuo (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §§479 e 486). In applicazione di tale approccio, i Giudici di Strasburgo avevano negato lo *status* di vittime alle ricorrenti individuali per non aver le stesse provato il particolare livello e gravità del rischio individuale, non bastando, a tale fine, l'appartenenza a una categoria particolarmente esposta alle conseguenze del cambiamento climatico (nel caso concreto, donne di terza età) (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §531).

Nella medesima pronuncia, la Corte EDU aveva, invece, riconosciuto il *locus standi* dell'associazione ricorrente mediante l'applicazione di precisi criteri elaborati tramite una lettura evolutiva della CEDU in combinato disposto con la Convenzione di Aarhus sul diritto alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998 entrata in vigore il 30 ottobre 2001, in 2161 UNTS 447, di seguito Convenzione di Aarhus).

Ebbene, come meglio specificato in seguito, nella sentenza qui annotata la Corte EDU ha, invece, negato il *locus standi* dell'associazione ricorrente, senza neppure procedere all'applicazione del predetto *standard* elaborato in *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, relegandolo, in modo alquanto conciso, ai (soli) casi aventi ad oggetto gli effetti avversi del cambiamento climatico.

Per converso, la pronuncia qui in esame ha riconosciuto lo *status* di vittima ai ricorrenti individuali, alleggerendo notevolmente l'onere della prova circa la causalità del danno subito dai ricorrenti mediante l'applicazione del principio di precauzione.

## 2. *Il quadro fattuale: la crisi ambientale della "terra dei fuochi"*

La pronuncia in commento trae origine da fatti connessi al fenomeno di inquinamento diffuso noto come "terra dei fuochi". La Corte EDU ha effettuato una dettagliata ricostruzione in fatto, basandosi su numerosi documenti di natura istituzionale e scientifica, tra cui i lavori delle sette commissioni parlamentari di inchiesta investite della questione tra il 1995 e il 2018 e taluni studi condotti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS), dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania (ARPAC) e dall'Osservatorio Epidemiologico Regionale (OER).

In particolare, la Corte EDU ha ripreso i lavori delle commissioni parlamentari di inchiesta per ricostruire il quadro temporale del fenomeno della "terra dei fuochi" e la sua conoscenza da parte delle autorità statali. Già a marzo 1999, infatti, la prima commissione parlamentare notava la presenza di molteplici discariche illegali tra Aversa e il litorale Domizio-Flegreo e la mancanza di interventi di sanificazione. Secondo quanto riportato nella relativa relazione, le autorità erano a conoscenza del fenomeno almeno dal 1988, ma le prime indagini erano state avviate solo nel 1993. Inoltre, la medesima commissione parlamentare denunciava l'inadeguatezza, in termini di deterrenza, del quadro sanzionatorio, tenendo anche conto della natura contravvenzionale dei reati contro l'ambiente allora vigenti. Nella medesima relazione si citava, altresì, uno studio condotto dall'ASL competente che aveva rilevato, già allora, un notevole aumento del tasso di mortalità da tumore (§10 della sentenza annotata). Le relazioni delle successive commissioni parlamentari contenevano rilievi analoghi, segnalando l'esistenza di un «avvelenamento del territorio» e ribadendo la preoccupazione per gli effetti avversi sulla salute umana e per l'insufficienza della reazione delle autorità di pubblica sicurezza e dell'apparato sanzionatorio (§§11 e ss. della sentenza).

A ulteriore supporto della conoscenza da parte delle autorità italiane della portata del fenomeno della "terra dei fuochi", i Giudici di Strasburgo hanno valorizzato la declassificazione, disposta a ottobre 2013, di alcune dichiarazioni raccolte nel 1997 nell'ambito dell'inchiesta parlamentare, da cui emergeva l'esistenza, almeno dal 1988, di un «fenomeno a larga scala di interrimento e abbandono sistematico di rifiuti pericolosi» e la disponibilità delle relative prove in mano delle forze dell'ordine almeno dal 1993 (§40 della sentenza annotata).

La Corte EDU ha, inoltre, fatto ampio riferimento agli studi scientifici circa gli effetti nocivi sulla salute umana determinati dal fenomeno della "terra dei fuochi". In particolare, uno studio pilota del dicembre 2019 e l'Atlante di mortalità pubblicato dall'ASL a gennaio 2020 hanno rilevato come l'abusivo smaltimento dei rifiuti, frequentemente effettuato a mezzo di interrimenti e roghi, abbia determinato il rilascio di sostanze tossiche e la loro compenetrazione nei terreni agricoli e nelle sorgenti di acqua della regione, con rilevanti conseguenze in termini di tasso di tumori e mortalità (§§95-96 della sentenza).

Con riferimento all'incidenza sulla salubrità dei terreni agricoli, la Corte EDU ha altresì richiamato gli elaborati del Gruppo di Lavoro "Terra dei Fuochi", istituito con d.l. 136/2013 con l'obiettivo di effettuare tale mappatura, e i connessi studi condotti dall'ARPAC (§§100-111 della sentenza annotata). In particolare, in attuazione dell'art. 1 del d.l. 136/2013, il

perimetro geografico del fenomeno della “terra dei fuochi” (e dei suoi effetti) era stato tracciato con decreto interministeriale del 23 dicembre 2013 e ss.mm., in cui erano stati identificati 90 comuni colpiti dall’inquinamento, ricomprendenti quasi 3 milioni di residenti, ovvero il 52% della popolazione della Campania (§§7-8 della sentenza).

In relazione al fenomeno della terra dei fuochi, l’Italia era stata già condannata dalla Corte di Giustizia dell’UE (di seguito, CGUE) all’esito di due procedure d’infrazione avviate dalla Commissione Europea (sentenza del 26 aprile 2007 sul caso [C-135/05](#), *Commissione c. Italia*; sentenza del 4 marzo 2010 sul caso [C-297/08](#), *Commissione c. Italia*). L’accertamento dell’inadempimento dell’Italia ha poi determinato un’ulteriore condanna da parte della CGUE il 16 luglio 2015 nel caso [C-653/13](#), *Commissione c. Italia*. In particolare, la CGUE, visti l’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) e l’art. 4 della [Direttiva 2006/12/CE](#) relativa ai rifiuti, ha rilevato carenze significative nella capacità di gestione e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania tali da determinare una violazione degli obblighi di autosufficienza nazionale e gravi rischi per la salute umana e per l’ambiente. Nell’ambito della risposta amministrativa a tali condanne, il 10 ottobre 2016 il Consiglio regionale della Campania ha adottato il “Piano delle Azioni per il contrasto al fenomeno di abbandono illecito di rifiuti nel territorio della Terra dei Fuochi”, con l’obiettivo di rafforzare la prevenzione nelle zone interessate, mettere un freno al fenomeno dello smaltimento e incenerimento abusivo dei rifiuti e contrastare i relativi effetti nocivi (§67 della sentenza annotata). Inoltre, a rafforzamento del quadro sanzionatorio, ritenuto inadeguato in termini di deterrenza, con la l. 68/2015 sono stati introdotti nuovi specifici delitti contro l’ambiente, tra cui i reati di inquinamento ambientale e di disastro ambientale.

Studi e *report* successivi all’adozione di tali misure, altresì citati dalla Corte EDU, continuavano tuttavia a rilevare un quadro di criticità con riferimento alla risposta statale al fenomeno della “terra dei fuochi” e ai conseguenti effetti sulla salute umana e sulla salubrità dei terreni, a causa, soprattutto, di gravi ritardi nel riconoscimento della portata del fenomeno e nell’implementazione di misure di contrasto, di difficoltà di coordinamento tra le autorità competenti e di carenza di organico (§§73-74, 84 della sentenza). Nella propria ricostruzione, la Corte EDU ha tenuto inoltre in considerazione una serie di piani e provvedimenti attuati dal Governo e dalla Regione Campania tra il 2019 e il 2020, tra cui figuravano sforzi di rafforzamento della raccolta differenziata e di incremento della capacità impiantistica, piani di bonifica e monitoraggio ambientale e sanitario, la conduzione di studi epidemiologici su patologie legate all’inquinamento, l’avvio di progetti di ricerca e di divulgazione specifici e il rafforzamento delle attività di sorveglianza, anche mediante il coinvolgimento delle forze armate. Nonostante tali passi, nel 2021 si rilevavano ancora «forti criticità di sistema» a livello di contrasto e prevenzione delle attività abusive da parte dell’autorità pubblica (§§ 99-101 della sentenza).

### 3. I ricorsi e la loro ricevibilità

I ricorrenti, 41 persone fisiche e 5 associazioni non governative, hanno presentato ricorso diretto per mancanza di rimedi interni. Invocando gli artt. 2 e 8 della CEDU – rispettivamente, diritto alla vita e diritto al rispetto della vita privata e familiare – i ricorrenti individuali hanno lamentato che, nonostante le autorità italiane fossero da tempo a conoscenza dei rischi per la vita e la salute dei ricorrenti stessi o dei loro familiari deceduti, lo Stato italiano avesse ommesso di adottare misure protettive idonee e un quadro giuridico adeguato a perseguire i soggetti responsabili dell’inquinamento. Analoghe le contestazioni

mosse sulla base delle medesime disposizioni dalle associazioni, le quali hanno sostenuto che lo Stato italiano fosse a conoscenza dei rischi a carico dei loro associati (§§204-205 della sentenza).

I ricorrenti individuali hanno altresì sostenuto che lo Stato italiano fosse incorso in una violazione degli artt. 8 e 10 della CEDU – il secondo dei quali sancisce il diritto alla libertà di espressione – per aver omesso di fornire informazioni circa i rischi per la salute derivanti dall'inquinamento. Per la medesima censura, le associazioni ricorrenti hanno invocato solamente l'art. 8 CEDU. In applicazione del principio *iura novit curia* (cfr. [Radomilja e altri contro Croazia](#), sentenza del 20 marzo 2018, nn. 37685/10 e 22768/12, §114; [Guerra e altri contro Italia](#), 19 febbraio 1998, n. 4967/89, §44), i Giudici di Strasburgo hanno limitato l'analisi al solo art. 8 della CEDU, escludendo l'applicabilità dell'art. 10 della CEDU.

Passando alla valutazione della ricevibilità dei ricorsi, la Corte EDU ha, in primo luogo, disatteso l'eccezione *ex art. 35, 2(b)* della CEDU formulata dall'Italia per *litis pendens* rispetto ai procedimenti dinanzi alla CGUE aventi ad oggetto il fenomeno della “terra dei fuochi”. I Giudici di Strasburgo hanno, infatti, confermato il loro consolidato orientamento per cui una procedura d'infrazione nell'ambito dell'UE non è suscettibile, tenuto conto della sua natura e dei suoi potenziali effetti, di rientrare tra le ipotesi di litispendenza o giudicato contemplate dall'art. 35, 2(b) della CEDU (§§201-203 della sentenza annotata; nello stesso senso, [Karoussiotis contro Portogallo](#), 1° febbraio 2011, n. 23205/08, §§73-74).

Nel proseguire la propria analisi, la Corte EDU ha, dapprima, valutato i ricorsi presentati dalle associazioni, soffermandosi sull'accertamento del *locus standi* di queste ultime, e, successivamente, affrontato i ricorsi individuali.

### 3.1. *L'irricevibilità dei ricorsi delle associazioni. La delimitazione dei principi sul locus standi espressi in Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera ai soli casi riguardanti il cambiamento climatico*

Nel valutare la ricevibilità dei ricorsi presentati dalle associazioni, i Giudici di Strasburgo hanno dovuto affrontare la questione della legittimazione ad agire delle associazioni non governative, tema già trattato dalla Corte EDU che, nella propria giurisprudenza, si è trovata ad operare un arduo temperamento tra il divieto di *actio popularis* ricavabile dall'art. 34 della CEDU e il principio di effettività dei diritti sanciti dalla CEDU.

Com'è noto, infatti, il divieto di *actio popularis* posto dall'art. 34 della CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU, richiede che il ricorrente dimostri di aver subito un «pregiudizio diretto» ai propri diritti (si vedano [Yusufoğlu İlçesini Güzelleştirme Yasatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği contro Turchia](#), 20 gennaio 2022, n. 37857/14, §§ 36-41 e [Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu contro Romania](#), 17 luglio 2014, n. 47848/08, §96). Tuttavia, i Giudici di Strasburgo hanno a più riprese chiarito che i criteri di ricevibilità dei ricorsi debbano essere interpretati in modo da garantire la tutela concreta ed effettiva dei diritti del ricorrente (cfr. [Artico contro Italia](#), 13 maggio 1980, n. 6694/74, §33; [Yaşa contro Turchia](#), 2 settembre 1998, n. 22495/93, §64; [Ghedir e altri contro Francia](#), 16 luglio 2015, n. 20579/12, §103). Con particolare riguardo alle associazioni non governative, tale approccio ha portato la Corte EDU a tenere conto di eventuali «circostanze eccezionali» o di «considerazioni speciali» – quali un particolare grado di vulnerabilità delle vittime e la loro impossibilità di agire in giudizio – per riconoscere il *locus standi* delle associazioni ricorrenti in loro rappresentanza (si v. [Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu contro Romania](#),

cit., § 112; *Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee on behalf of Ionel Garcea contro Romania*, 24 marzo 2015, n. 2959/11, §§42-46).

Prima della sentenza qui in esame, l'ultima pronuncia in tale senso era stata resa nel già descritto caso *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*. In particolare, in tale sentenza i Giudici di Strasburgo avevano sottolineato la sussistenza di «circostanze eccezionali» connesse alle caratteristiche del cambiamento climatico quale «preoccupazione comune dell'umanità» e alla necessità di promuovere l'equità intergenerazionale (*Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §498–499). In effetti, in tale pronuncia, era stato sviluppato uno *standard* tripartito per l'attribuzione del *locus standi* a un'associazione ricorrente per doglianze di omessa adozione da parte dello Stato di misure adeguate alla protezione degli individui associati o rappresentati dall'associazione contro gli effetti del cambiamento climatico, richiedendo che l'associazione (i) sia regolarmente costituita ai sensi della normativa della giurisdizione interessata, (ii) persegua un fine statutario di difesa dei diritti umani ricomprendente l'azione collettiva per la protezione di tali diritti contro il cambiamento climatico e (iii) possa dimostrare di essere qualificata e rappresentativa per agire all'interno della giurisdizione di riferimento per conto dei propri membri o di altri individui interessati soggetti a rischi o a effetti negativi specifici dovuti al cambiamento climatico (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §502). Nella formulazione di tale *standard*, i Giudici della Corte EDU avevano ritenuto di fare importante riferimento alla Convenzione di Aarhus, seppur la stessa disciplini la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e non, specificatamente, le questioni connesse al cambiamento climatico allora in esame, come d'altronde rilevato dagli stessi Giudici (*Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §501). Il conseguente riconoscimento del *locus standi* dell'associazione non governativa ricorrente allora operata era stato accolto come una significativa evoluzione nella giurisprudenza della Corte EDU e come un rafforzamento del ruolo delle associazioni non governative in materia ambientale (cfr. A. SAVARESI, *Climate protection obligations under the European Convention on human rights: the Klimaseniorinnen judgment in European Constitutional Law Review*, 2025, p. 356 ss.).

Ebbene, nel caso qui in commento, la Corte EDU ha escluso alla radice di poter fare applicazione del predetto *standard*. I Giudici di Strasburgo hanno infatti sottolineato che il riconoscimento del *locus standi* delle associazioni non governative operato nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* era stato giustificato da «considerazioni speciali» proprie del cambiamento climatico e che, perciò, i principi così espressi fossero limitati a doglianze aventi ad oggetto tale fenomeno (§220 della sentenza annotata). Rilevando, a suo giudizio, l'assenza di alcuna «considerazione speciale» o «circostanza eccezionale» da porre a fondamento della legittimazione ad agire in rappresentanza dei propri membri, la Corte EDU ha negato la ricevibilità del ricorso presentato dall'associazione non governativa (§221-222 della sentenza).

Molteplici sono le critiche mosse a tale arresto della Corte EDU, in larga parte già rilevate dai Giudici Krenc e Serghides nelle proprie opinioni, rispettivamente, concorde e parzialmente dissenziente.

In primo luogo, il *distinguo* effettuato dai Giudici di Strasburgo nel caso in commento rispetto alla sentenza *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* parrebbe affetto da profili di artificiosità. Infatti, come sottolineato dal Giudice Krenc, entrambi i casi hanno ad oggetto, in ultima analisi, il diritto a un ambiente salubre e gli effetti dei danni ambientali sui diritti sanciti dalla CEDU (§ 6 dell'opinione del Giudice Krenc nella sentenza annotata). Le analogie con *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* sono inoltre rafforzate dalla circostanza che

la sentenza in esame riguarda un caso di inquinamento diffuso e, in quanto tale, caratterizzato da effetti ampi e difficilmente circoscrivibili dal punto di vista geografico e temporale. Nel caso concreto, infatti, l'inquinamento nella "terra dei fuochi" appare talmente vasto da dar luogo ad effetti diffusi, senza confini territoriali e con conseguenze dannose a carattere intergenerazionale. In tale senso, è valorizzabile la circostanza scientificamente dimostrata per cui le sostanze tossiche rilasciate dai rifiuti nell'ambito del fenomeno della "terra dei fuochi" vengono trasportate in modo ampio anche dai corsi d'acqua e si accumulano nella catena alimentare essendo state rilevate persino nel latte materno (§2 dell'opinione del Giudice Serghides nella sentenza annotata). Secondo il Giudice Serghides, tali elementi giustificerebbero l'applicazione dei principi sul *locus standi* sanciti in *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, allontanando il caso da altri precedenti della Corte EDU, riguardanti, invece, fenomeni di inquinamento localizzati e di piccola scala (in particolare, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği contro Turchia*, cit.).

In ogni caso, è stato condivisibilmente rilevato che nella sentenza in commento la Corte EDU non abbia argomentato in modo soddisfacente la mancata applicazione dei principi sul *locus standi* stabiliti in *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* (cfr. [T. SCOVAZZI, Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto in RGAonline, 1 marzo 2025](#); [L. MAGI, Considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni davanti alla Corte EDU in due recenti pronunce in materia di cambiamento climatico e danni ambientali gravi e diffusi, Osservatorio sulle fonti, 2025, p. 446 ss.](#); [E. KRAJNYÁK, Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR in EJIL:Talk!, 14 marzo 2025](#)).

### 3.2. Analisi della ricevibilità dei ricorsi individuali.

Con riferimento ai ricorsi individuali, la Corte EDU ha rigettato l'eccezione preliminare formulata dallo Stato resistente sul mancato esaurimento dei rimedi interni, ritenendo non soddisfatto il relativo onere della prova incombente sull'Italia (§§ 273-277 della sentenza).

La Corte EDU ha, invece, accolto l'eccezione di mancato rispetto del termine di decadenza di sei mesi per la presentazione del ricorso fissato dall'art. 35(1) della CEDU (come applicabile *ratione temporis*) per taluni ricorrenti. Sul punto, i Giudici di Strasburgo hanno innanzitutto ribadito che, laddove sia chiara sin dall'inizio l'assenza di rimedi interni effettivi, il termine di sei mesi decorre a partire dalla data degli atti censurati, oppure dalla data in cui i ricorrenti abbiano avuto conoscenza degli atti stessi o dei loro effetti pregiudizievoli (cfr. sentenza in commento, §282; *Varnava e altri contro Turchia*, 18 settembre 2009, n. 16064/90, §157; *Dennis e altri contro Regno Unito*, 2 luglio 2002, n. 76573/01; *Aydarov e altri contro Bulgaria*, 2 ottobre 2018, 33586/15, §90) e che, in caso di situazioni di natura continua, il *dies a quo* coincide con la fine della situazione in esame (cfr. sentenza in commento, §282; *Ülke contro Turchia*, 1° giugno 2004, n. 30465/96; *Varnava e altri contro Turchia*, cit., § 159; *Sabri Güneş contro Turchia*, 29 giugno 2012, n. 27396/06, § 54).

Nell'analisi del caso concreto, la Corte EDU ha dato particolare rilevanza alla delimitazione della zona colpita dal fenomeno della "terra dei fuochi" tracciata dal decreto interministeriale del 23 dicembre 2013 e ss.mm., adottato in attuazione dell'art. 1 del d.l. 136/2013. In particolare, nella sentenza in commento è stato valorizzato il dato della residenza di coloro che ricorrevano in qualità di vittime dirette e dei familiari defunti dei ricorrenti in qualità di vittime indirette. Con riferimento alla prima categoria, la Corte EDU ha ritenuto continua e persistente la situazione solo per i ricorrenti aventi residenza nella zona designata nel citato decreto interministeriale, con conseguente mancata decorrenza del

termine di sei mesi (§ 283 della sentenza annotata). Al contrario, i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto cessata la situazione continua per i ricorrenti che, al momento della presentazione del ricorso, non risiedevano più nella zona tracciata, con identificazione del momento di cessazione nel momento di trasferimento di residenza. Egualmente cessata è stata ritenuta la situazione dei soggetti che ricorrevano in qualità di vittime indirette, con momento della cessazione da individuarsi, a seconda dei casi, al momento del trasferimento dei parenti deceduti al di fuori dei comuni designati, ovvero al momento del decesso. Per tali ipotesi di intervenuta cessazione della situazione continua, la Corte EDU ha ritenuto che la conoscenza degli atti e del loro effetto pregiudizievole da parte dei ricorrenti coincidesse con la fine del 2013, in considerazione della declassificazione di taluni atti di indagine sul fenomeno della “terra dei fuochi” e dell’adozione del d.l. 136/2013 e del decreto interministeriale del 23 dicembre 2013. Per tali ragioni, i Giudici di Strasburgo hanno fissato il *dies a quo* per il termine *ex art. 35(1) CEDU* al 31 dicembre 2013 in relazione ai soggetti che, a tale data, avessero già effettuato il cambio residenza al di fuori della zona designata e in relazione alle vittime indirette per parenti deceduti anteriormente a tale data. Per le posizioni che avevano alla base un decesso occorso in data successiva, il *dies a quo* è stato ritenuto, invece, coincidente con il decesso stesso. Così statuendo, la Corte EDU ha dichiarato l’irricevibilità nei confronti di nove ricorrenti (§296 della sentenza).

#### 4. L’accertamento della violazione dell’art. 2 della CEDU e l’applicazione della procedura pilota

Esclusa la ricevibilità del ricorso dell’associazione non governativa e di nove ricorrenti individuali e riconosciuta, invece, la ricevibilità dei restanti ricorsi individuali, la Corte EDU è passata all’analisi delle doglianze nel merito.

Nel caso in esame, la Corte EDU ha riscontrato una violazione del diritto alla vita sancito dall’art. 2 della CEDU, applicando a tale disposizione i principi di dovuta diligenza e i criteri di accertamento del nesso causale elaborati nella giurisprudenza dei Giudici di Strasburgo in materia ambientale sulla base degli artt. 2 e 8 della CEDU.

I ricorrenti inquadravano quale violazione dell’art. 2 della CEDU la prolungata inerzia dello Stato a fronte della loro esposizione a una situazione persistente di inquinamento diffuso causato da soggetti privati. In particolare, in tale quadro di crisi ambientale diffuso lo Stato, pur a conoscenza del fenomeno, avrebbe omesso di adottare misure adeguate non solo per prevenire tale inquinamento, ma anche per attenuarne le conseguenze (§§ 299-300 della sentenza annotata). In particolare, i ricorrenti, facendo leva sulla giurisprudenza della Corte EDU sugli obblighi positivi di diligenza, lamentavano la violazione, da parte dello Stato italiano, del suo obbligo di garantire, con ogni strumento a sua disposizione, una risposta adeguata – giudiziaria o di altro genere – volta a rendere effettivo il sistema normativo e amministrativo preposto a tutelare il diritto alla vita, assicurando al contempo che le relative violazioni fossero perseguite e sanzionate (§316 della sentenza; sul punto, si v.; *McCann e altri contro Regno Unito*, 27 settembre 1995, n. 18984/91; *Osman contro Regno Unito*, 28 ottobre 1998, n. 23452/94; *Fadeyeva contro Russia*, 9 giugno 2005, n. 55723/00). Inoltre, i ricorrenti denunciavano una violazione del dovere di informazione, precipitato del più ampio obbligo positivo di protezione incombente sullo Stato *ex art. 2* della CEDU.

La difesa dello Stato convenuto sul punto si è focalizzata sull’adeguatezza delle misure di contrasto del fenomeno della terra dei fuochi adottate nel corso degli anni – con riferimento sia all’implementazione del quadro sanzionatorio che alle azioni di

decontaminazione e di gestione dei rifiuti – e sulla contestazione del nesso causale tra l'inquinamento e i danni lamentati dai ricorrenti (§§ 318-334 della sentenza).

Facendo riferimento alla propria precedente giurisprudenza, la Corte EDU ha ribadito la configurabilità di obblighi positivi di protezione degli Stati e l'applicabilità dell'art. 2 della CEDU a situazioni di rischio "reale" ed "imminente" per la vita delle vittime. La sussistenza di un tale rischio presuppone l'esistenza di una minaccia alla vita seria, concreta e sufficientemente accertabile (rischio "reale") e una prossimità fisica e temporale della minaccia (rischio "imminente") (*Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §§511-512). La relativa indagine deve tenere conto delle circostanze particolari del caso, tra cui assume rilevanza la conoscenza o conoscibilità del rischio da parte delle autorità statali (§§375-355 della sentenza annotata). Nel caso di accertamento di un siffatto rischio, conosciuto o conoscibile, occorre stabilire se lo Stato convenuto abbia approntato tutte le misure adeguate a prevenirlo secondo lo *standard* di diligenza (§ 379 della sentenza; *L.C.B. contro Regno Unito*, 9 giugno 1998, n. 23413/94). Tra le misure di prevenzione richieste alla fine della soddisfazione dell'obbligo positivo dello Stato rientrano l'approntamento di un quadro legislativo e amministrativo idoneo e la messa a disposizione al pubblico di informazioni che permettano agli individui di valutare i rischi alla loro vita (*López Ostra contro Spagna*, 9 dicembre 1994, n. 16798/90, §55; *Guerra e altri contro Italia*, cit., §§57-60; *Önerlydiz contro Turchia*, 30 novembre 2004, n. 48939/99, §89, *Budayeva e altri contro Russia*, 20 marzo 2008, n. 15339/02, §129).

In primo luogo, la Corte EDU ha valutato l'applicabilità dell'art. 2 della CEDU al caso in esame e la configurabilità dei predetti obblighi positivi in capo allo Stato italiano, declinati alla particolare ipotesi concreta, avente ad oggetto un inquinamento non riconducibile a un'unica fonte chiaramente identificabile, bensì ad una molteplicità di condotte reiterate nel tempo da parte di soggetti privati, tra cui organizzazioni criminose, individui e attività commerciali. Alla luce del quadro fattuale, i Giudici di Strasburgo hanno riconosciuto l'esistenza di un rischio reale ed imminente per la vita «sufficientemente serio, genuino e accertabile» (e, pertanto, "reale"), tale da far scattare l'obbligo di intervento statale. Essi hanno inoltre valutato che la situazione di rischio potesse considerarsi "imminente", considerato che i ricorrenti avevano risieduto a lungo in comuni identificati dallo Stato come colpiti dal fenomeno in questione, ormai perdurante, diffuso e inevitabile (§390 della sentenza).

In un passaggio condivisibilmente accolto come un'importante novità per l'accesso al rimedio, la Corte EDU ha applicato al caso in esame il principio di precauzione, come già delineato nella sua giurisprudenza precedente (cfr. *Tatar contro Romania*, 27 gennaio 2009, n. 67021/01, §120) ed ha conseguentemente liberato i ricorrenti dal gravoso onere di dimostrare il nesso causale tra l'esposizione all'inquinamento ed il danno. In particolare, i Giudici di Strasburgo hanno determinato che, alla luce della risalente conoscenza del fenomeno da parte delle autorità italiane, e degli studi sulla mortalità citati dalle commissioni parlamentari di inchiesta – che pur non avevano appurato il collegamento tra l'inquinamento e l'aumento del tasso di incidenza dei tumori e della mortalità nella zona interessata –, l'assenza di certezza scientifica sugli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto avere sulla salute di un determinato ricorrente non possa escludere l'esistenza di un obbligo positivo di protezione, il quale comporta, tra i suoi aspetti più rilevanti, la necessità di indagare, individuare e valutare la natura e il livello del rischio. Così operando, la Corte EDU ha sostanzialmente ampliato le maglie della nozione di vittima per danno da inquinamento mediante un abbassamento della

soglia dell'onere probatorio in capo ai ricorrenti (cfr. L. MAGI, *Considerazioni sulla legittimazione ad agire*, cit., p. 446 ss.).

Nel caso concreto, la Corte EDU ha ritenuto che l'Italia era tenuta a una serie di obblighi interconnessi, tra cui: (i) l'identificazione sistematica delle aree colpite, l'accertamento della natura ed estensione della contaminazione e l'adozione di misure per gestire i rischi così emersi, (ii) l'indagine sugli effetti del fenomeno di inquinamento sulla salute, (iii) l'adozione di azioni di contrasto alle pratiche illegali di abbandono, di interrimento e di incenerimento dei rifiuti, (iv) la messa a disposizione, a favore dei residenti nelle aree colpite dal fenomeno, di informazioni tempestive che consentissero di valutare i rischi per la salute e la vita (§395 della sentenza). I Giudici hanno chiarito che gli obblighi descritti hanno natura di obblighi di dovuta diligenza, in relazione ai quali viene lasciato alle autorità statali un margine di discrezionalità nell'adozione delle misure, purché le stesse siano ragionevoli in considerazione della natura e della serietà del rischio concreto. In tale senso, la tempestività delle misure è un parametro fondamentale nella valutazione della condotta statale (*Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*, cit., §538; *Kotov e altri contro Russia*, 11 ottobre 2022, n. 6142/18, §§127 ss.; *Kapa e altri contro Polonia*, 14 ottobre 2021, n. 75031/13, §174). Nel caso in esame, considerate la complessità e l'entità del fenomeno di inquinamento, l'Italia avrebbe pertanto dovuto implementare una risposta sistemica, coordinata, omnicomprensiva e tempestiva (§§396-397 della sentenza annotata).

Ripercorse le misure adottate negli anni dallo Stato convenuto ed evidenziata la protratta durata del fenomeno, nonché la sua natura di inquinamento diffuso e su larga scala derivante da condotte illecite sistematiche di abbandono illegale, interrimento e combustione incontrollata di rifiuti, i Giudici di Strasburgo hanno riscontrato la mancanza di un approccio sistemico e coordinato da parte delle autorità italiane. Con riferimento all'elemento della tempestività, la Corte EDU è rimasta «colpita» dall'assenza di un approccio sistemico di tutela degli individui volto a individuare le aree interessate e gli inquinanti rilasciati nell'ambito del fenomeno della terra dei fuochi anteriormente al 2013, anno di adozione del d.l. 136/2013 e della connessa istituzione del Gruppo di Lavoro "Terra dei Fuochi", nonostante le autorità fossero a conoscenza di tutti gli aspetti rilevanti del problema da quasi due decenni (§401 della sentenza). La Corte EDU ha riscontrato un ritardo tanto nell'adozione di tale strumento quanto nella sua piena attuazione. Tale ritardo, così come il ritardo nell'adozione delle misure successive, è stato definito "inaccettabile" dai Giudici di Strasburgo (§§461-462 della sentenza).

La Corte EDU ha ritenuto inadeguato l'approccio dello Stato convenuto anche a livello informativo, riscontrando che le autorità italiane non avessero raccolto informazioni sulla natura e l'entità dell'inquinamento in modo sufficientemente sistematico, coordinato e omnicomprensivo e facendo riferimento anche alla natura riservata, fino ad anni più recenti, di informazioni e documentazione raccolte nell'ambito delle inchieste parlamentari. Ciò ha determinato l'assenza di una strategia di comunicazione completa e accessibile, volta a informare in modo proattivo il pubblico sui potenziali o effettivi rischi per la salute e sulle misure adottate per gestirli (§§454-458 della sentenza annotata).

In tale quadro, la Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 2 CEDU, ritenendo che lo Stato italiano non avesse provato di aver gestito il fenomeno della terra dei fuochi con la diligenza richiesta dalla gravità della situazione concreta e di aver adottato tutte le misure necessarie a proteggere la vita dei ricorrenti (§465 della sentenza).

I Giudici di Strasburgo hanno ritenute assorbite e non meritevoli di un esame separato le restanti questioni connesse alla lamentata violazione degli artt. 8 e 13 CEDU (§472 della sentenza).

In ragione del «fallimento sistemico» dell'ordinamento nazionale così delineato e considerati l'ampio numero di persone interessate, la presenza di altri ricorsi simili innanzi alla Corte EDU e la necessità di garantire un piano rimediale rapido ed efficace, i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto di applicare, per la prima volta in ambito ambientale, la procedura pilota *ex art.* 46 della CEDU (§§ 490-492 della sentenza).

La Corte EDU ha pertanto indicato una serie di misure generali, richiedendo allo Stato italiano di adottarle entro il termine di due anni con l'obiettivo di risolvere nodi strutturali di tutela e prevenzione ambientale. Tra tali misure, la Corte EDU ha richiesto un approccio complessivo e coordinato, l'identificazione esaustiva delle aree affette da inquinamento, l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente e la creazione di una piattaforma informativa accessibile al pubblico (§§ 493-500 della sentenza annotata).

##### 5. *Considerazioni conclusive*

La sentenza in esame segna senz'altro un'evoluzione positiva per la tutela dei diritti individuali – nel caso concreto, il diritto alla vita *ex art.* 2 della CEDU –, in materia ambientale.

Tuttavia, la flessibilità mostrata dalla Corte EDU con riferimento all'integrazione dello *status* di vittima da parte dei ricorrenti individuali, presupposto e viatico per il riconoscimento della violazione dell'art. 2 della CEDU da parte dello Stato convenuto, e l'adozione della procedura pilota sembrerebbero fare da contraltare all'atteggiamento “rigido” assunto dai Giudici di Strasburgo in relazione agli ulteriori aspetti procedurali analizzati nella sentenza.

A tale riguardo, una predisposizione tendenzialmente restrittiva della Corte emerge plasticamente dalla dichiarazione di irricevibilità di taluni ricorsi individuali in conseguenza di un rigoroso ancoraggio al dato del perimetro geografico della zona colpita dal fenomeno della “terra dei fuochi” tracciato con il decreto interministeriale del 23 dicembre 2013 e ss.mm. Una siffatta delimitazione appare infatti mal conciliabile con la natura diffusa e a larga scala del fenomeno di inquinamento in oggetto, specialmente considerato che i soggetti esclusi risiedevano in zone limitrofe o addirittura enclave rispetto al suddetto tracciato.

Nondimeno, l'aspetto procedurale che presta il fianco a maggiori critiche è quello connesso alla negazione del *locus standi* delle associazioni non governative per effetto dell'esclusione netta dell'applicabilità al caso in esame del relativo *standard* elaborato nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera*. Tale esclusione, infatti, è stata ritenuta da vari commentatori carente in punto di motivazione, nonché artificiosa in considerazione delle caratteristiche particolari del caso.

Inoltre, una lettura congiunta di *Verein KlimaSeniorinnen e altri contro Svizzera* e *Cannavacciuolo e altri contro Italia* apparirebbe delineare un quadro, non privo di contraddittorietà, per cui una convenzione sulla tutela dell'ambiente – la Convenzione di Aarhus – è stata ritenuta rilevante per la ricostruzione dello *standard* di ricevibilità in un caso relativo al cambiamento climatico e non è stata invece tenuta in simile considerazione con riferimento a un caso riguardante un fenomeno di inquinamento ambientale diffuso.

Ai già descritti ostacoli ad una piena condivisione del *distinguo* tra cambiamento climatico e inquinamento ambientale diffuso come operato dalla Corte EDU nel caso in esame, si aggiunge la circostanza che l'inquinamento, al pari del cambiamento climatico e

insieme alla perdita di biodiversità, è stato individuato quale uno degli elementi della c.d. “triplice crisi planetaria” (si veda [Consiglio d’Europa, Reykjavik Declaration: Declaration of the Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe](#), 16-17 maggio 2023).

Infine, la sentenza in commento potrebbe ritenersi un’occasione mancata per fornire criteri chiari sull’attribuzione del *locus standi* alle associazioni non governative. Come sottolineato criticamente dal giudice Krenc, sarebbe ormai desiderabile la fissazione di linee guida chiare e coerenti che specificchino, in termini generali e astratti, i criteri per la concessione del *locus standi* alle associazioni non governative, evitando così di procedere per deroghe specifiche fondate su “circostanze eccezionali” o “considerazioni speciali” frutto di una valutazione caso per caso (§§10 ss. dell’opinione del Giudice Krenc nella sentenza annotata). Del resto, già nella sentenza *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu contro Romania* (*Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu contro Romania*, cit., §105), la Corte EDU auspicava un’interpretazione uniforme e prevedibile delle condizioni di ammissibilità, a garanzia dell’effettività della CEDU e dell’accesso alla giustizia. Ciò apparirebbe opportuno alla luce dell’evoluzione del ruolo delle associazioni non governative in ambito di giustizia ambientale, come protetto anche da altri strumenti internazionali quali la stessa Convenzione di Aarhus.

ADRIANA MACCHIA