

TERRA DEI FUOCHI: UNA SENTENZA MEMORABILE PER L'ECCEZIONALITÀ DEI DATI DI FATTO

DI TULLIO SCOVAZZI

1. Due orientamenti consolidati

La sentenza del 30 gennaio 2025 della Corte Europea dei Diritti Umani sul caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*¹ appare memorabile più per l'eccezionalità e la dimensione dei dati di fatto portati all'esame della Corte che per i contenuti giuridici della decisione stessa. In effetti, la Corte ha applicato con molta accuratezza a una situazione macroscopica due orientamenti interpretativi – di per sé molto apprezzabili – della sua giurisprudenza sulla Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Roma, 1950; conosciuta come Convenzione europea dei diritti umani²) che erano già stati affermati e consolidati da precedenti decisioni³.

Il primo orientamento è che il diritto umano all'ambiente è implicito in due diritti tutelati dalla Convenzione, vale a dire il diritto alla vita (art. 2, par. 1⁴) e il diritto alla vita privata (art. 8⁵). Per quanto l'ambiente non sia affatto menzionato in queste due disposizioni, la Corte ha più volte concluso che esse configurano un obbligo dello Stato di prevenire e reprimere forme d'inquinamento o rischi d'inquinamento che incidano negativamente sulla salute, sul benessere o sulla qualità della vita di individui. Nel caso specifico, la Corte, avendo unanimemente accertato la responsabilità dell'Italia per la violazione dell'art. 2, ha ritenuto non necessario esaminare separatamente se esistesse anche una violazione dell'art. 8⁶.

Il secondo orientamento è che il diritto alla vita va inteso in un senso ampio, come comprendente non solo l'obbligo dello Stato di non uccidere un individuo (cosiddetto obbligo negativo), ma anche l'obbligo dello Stato di prendere appropriate misure di natura legislativa e amministrativa per salvaguardare la vita di coloro che si trovano entro la sua giurisdizione (cosiddetto obbligo positivo). Questo secondo obbligo include anche le situazioni dove esiste un rischio reale e imminente per la vita di un individuo⁷, come in presenza di attività intrinsecamente pericolose, quali la raccolta e lo smaltimento di rifiuti⁸.

2. I dati di fatto

La questione decisa dalla Corte è se le autorità italiane abbiano adottato misure sufficienti per salvaguardare il diritto alla vita in un'area dove si è verificato un fenomeno su vasta scala di smaltimento, abbandono, interrimento o incinerazione illegali di rifiuti tossici. L'area in questione è

¹ La sentenza, che sarà qui esaminata in modo molto sintetico, riguarda 34 ricorsi riuniti, presentati da 46 ricorrenti (41 individui e cinque associazioni). Alla sentenza sono allegate l'opinione concorrente del giudice Krenč e l'opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Serghides.

² Qui di seguito: Convenzione.

³ Spero che i limiti di spazio del presente commento possano giustificare l'omissione dei relativi riferimenti (che sono ampiamente richiamati nella sentenza *Cannavacciuolo* stessa).

⁴ "Everyone's right to life shall be protected by law".

⁵ "Everyone has the right to respect for his private life and family life, his home and his correspondence".

⁶ Su questo secondo aspetto, la decisione è stata presa con sei voti contro uno.

⁷ Par. 375 e 377 della sentenza *Cannavacciuolo* (come tutti i par. richiamati nelle note qui di seguito)

⁸ Par. 376.

un'ampia zona della regione Campania, che comprende 90 comuni nelle province di Caserta e di Napoli, dove vivono circa 2.963.000 abitanti (più o meno la metà di quelli della regione) e che è ora significativamente chiamata Terra dei Fuochi⁹: lì, la combustione dei rifiuti ha generato dense colonne di fumi neri, che rilasciano varie sostanze tossiche, tra le quali la diossina¹⁰; lì, le sostanze inquinanti si sono compenstrate nei terreni coltivati ad uso agricolo e si sono infiltrate nelle sorgenti di acqua potabile.

Tra il 1995 e il 2018 il fenomeno è stato oggetto di ben sette commissioni parlamentari d'inchiesta. Già il rapporto della prima, redatto nel 1996, aveva rilevato come le autorità fossero al corrente quantomeno dal 1988 delle attività illegali, svolte da gruppi criminali organizzati. Per di più, studi medici presentati già nel 1995 avevano segnalato come le morti per tumore in quei comuni erano significativamente aumentate¹¹. Secondo il rapporto, la diffusione del fenomeno era dovuta, tra l'altro, alle conoscenze inadeguate in tema di pericolo per la salute e l'ambiente, a una vasta rete di complicità, in particolare nell'amministrazione pubblica, e all'insufficienza delle sanzioni¹².

Indagini successive hanno messo in luce una vasta rete di trasporto di rifiuti da altre zone d'Italia, perché fossero smaltiti in discariche illegali nella Terra dei Fuochi¹³. Si trattava di un'attività particolarmente lucrativa per le organizzazioni criminali e di un'attraente strategia di riduzione dei costi per alcune industrie¹⁴.

Nel frattempo, veniva ribadito che in un'area tra le province di Caserta e di Napoli i rischi di mortalità per tumori dello stomaco, del fegato, delle vie biliari, della trachea, dei bronchi, dei polmoni, della pleura e della vescica e i rischi di malformazioni cardiovascolari, urogenitali e degli arti erano più alti che nel resto della Campania¹⁵. Come osserva la Corte¹⁶, il Parlamento italiano era già al corrente dal 1996 che la frequenza di tumori era più alta in certe zone della Campania. Per di più, già nel 1997 un informatore aveva rivelato alla seconda commissione parlamentare d'inchiesta l'esistenza di un fenomeno su larga scala di smaltimento illegale di rifiuti in vaste aree della Campania. Ma le sue dichiarazioni erano state classificate come segreto di Stato e rese pubbliche soltanto nel 2013¹⁷. Sta di fatto che, come rilevato nel rapporto stesso della sesta commissione parlamentare d'inchiesta, presentato nel 2018, per lunghi anni l'azione delle autorità era impedita o rallentata da questioni amministrative e dalle difficili relazioni tra le diverse autorità responsabili per la decontaminazione dei siti¹⁸.

La situazione aveva determinato due condanne della Corte di Giustizia dell'Unione 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*), che avevano accertato come l'Italia era venuta meno a vari obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea. In una terza sentenza, la stessa Corte, dopo aver accertato l'inadempimento della seconda sentenza, aveva condannato l'Italia a pagare una multa di 20.000.000 di euro, oltre a 120.000 euro al giorno di persistente inadempimento (sentenza del 16 luglio 2015 sul caso C-653/13, *Commissione c. Italia*).

Nel caso specifico, la situazione era diversa (in peggio) da quella (pur grave) esistente in altre zone d'Italia, come l'area di Taranto, dove le fonti sono ben localizzabili e limitate nel numero, il tipo d'inquinamento ha caratteristiche chimiche e fisiche conosciute e la popolazione a rischio è più facilmente identificabile¹⁹. Nella Terra dei Fuochi, il fenomeno è caratterizzato dalla molteplicità e

⁹ Il nome è stato usato per la prima volta in un rapporto presentato nel 2003 dall'associazione Legambiente.

¹⁰ Par. 16.

¹¹ Par. 10.

¹² Par. 10.

¹³ Par. 14.

¹⁴ Par. 17. Già, quali industrie? Poco si sa in proposito.

¹⁵ Par. 21.

¹⁶ Par. 388.

¹⁷ Par. 12.

¹⁸ Par. 74.

¹⁹ Par. 73.

diversità delle fonti d'inquinamento, dalla loro estensione geografica e dal concorso tra attività di bande criminali e di poteri industriali la cui determinazione si presenta, per vari motivi, particolarmente complessa²⁰.

3. La decisione sulle questioni preliminari

Nella sentenza *Cannavacciuolo*, la Corte Europea dei Diritti Umani non riconosce la legittimazione attiva delle associazioni, in quanto non ritiene sussistente nel caso concreto la speciale caratteristica di preoccupazione comune del genere umano che può giustificarla nelle questioni relative al cambiamento climatico²¹.

3

Per il resto, la Corte respinge alcune questioni preliminari sollevate dall'Italia. Circa il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte ritiene che non vi siano nel diritto italiano vie di ricorso che possano rimediare a una situazione di costante inazione o ritardo delle autorità (e neppure lo sarebbe un'azione per risarcimento dei danni a norma del codice civile)²². In presenza di una situazione omissiva che aveva carattere continuato, la Corte ritiene rilevante, ai fini della decorrenza del termine di sei mesi dalla violazione entro il quale il ricorso va presentato, la data in cui tale situazione era venuta a cessare²³, vale a dire la data in cui i ricorrenti (o i loro parenti, in caso di persone decedute) avevano avuto sufficiente consapevolezza del rischio al quale erano esposti. Nel caso specifico, visto anche il velo di segreto a lungo mantenuto dalle autorità italiane, la data è stata dalla Corte fissata al 31 dicembre 2013 per i ricorrenti viventi²⁴ o alla data della morte, se successiva al 31 dicembre 2013, per i ricorsi presentati da parenti di deceduti²⁵.

L'Italia richiedeva che i ricorrenti, perché potessero avere la qualità di vittima, dimostrassero individualmente un nesso di causalità diretta tra la loro esposizione a una determinata sostanza nociva e la conseguente malattia o morte. La Corte respinge la posizione italiana, ritenendo sufficiente il fatto dell'esistenza, del resto ammessa dalla stessa Italia, di una situazione avente le caratteristiche generali verificate nella Terra dei Fuochi, affinché si potesse desumere un rischio grave e imminente per coloro che si trovassero ad abitare nei luoghi stessi²⁶.

4. La decisione sul merito

Nel merito, sulla base di un esame esemplarmente minuzioso di un vasto insieme di dati (rapporti di inchieste parlamentari, studi medici, leggi e programmi nazionali e regionali, altri documenti) che in questa sede non è possibile riassumere, la Corte Europea dei Diritti Umani accerta che l'Italia ha omesso, ha ritardato o non ha svolto in modo adeguato (o non è riuscita a documentare alla Corte, pur avendo asserito di averli tenuti) una serie di comportamenti che la Corte dettagliatamente specifica e che rientrano nei seguenti tipi: identificare le aree inquinate e verificare i livelli d'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua²⁷; gestire i rischi²⁸; indagare sugli impatti sulla

²⁰ Par. 384.

²¹ Par. da 215 a 22. La decisione sul punto, presa per sei voti contro uno, appare criticabile e non persuasivamente motivata.

²² Par. 273.

²³ Par. 282.

²⁴ Par. 292.

²⁵ Par. 294.

²⁶ Par. 390.

²⁷ Par. da 398 a 411.

²⁸ Par. da 412 a 423.

salute²⁹; sorvegliare il territorio attraverso gli organi di esecuzione della legge³⁰; indagare e perseguire in giudizio i presunti responsabili³¹; gestire il ciclo dei rifiuti³²; fornire informazioni al pubblico³³.

Sulla base di questi accertamenti, la Corte giunge alla conclusione che l'Italia ha violato gli obblighi positivi discendenti dal diritto umano alla vita dei ricorrenti, non avendo le autorità italiane affrontato il problema della Terra dei Fuochi con la diligenza richiesta dalla serietà della situazione³⁴.

La Corte decide inoltre di adottare una cosiddetta sentenza-pilota, che riguarda i casi in cui essa verifica in uno Stato parte della Convenzione una situazione strutturale o sistematica che potrebbe diffusamente pregiudicare la protezione dei diritti umani e, nello stesso tempo, gravare sul funzionamento della Corte, dato l'alto numero di ricorsi prevedibili³⁵. La natura persistente del problema, le carenze nella risposta dell'Italia, l'alto numero di individui che sono stati colpiti o che lo potrebbero essere e l'urgenza di fornire loro una pronta riparazione sono i fattori che portano la Corte a una simile decisione³⁶. In questo la Corte disattende la posizione dell'Italia che non riteneva necessaria una simile sentenza, in quanto convinta di avere preso tutte le misure appropriate per prevenire i rischi alla salute e decontaminare la Terra dei Fuochi³⁷.

Pertanto, la Corte, indica le misure, generali o individuali, che l'Italia, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è tenuta ad applicare per assicurare il rispetto dei diritti umani che erano stati violati e che riguardano anche le altre persone che si trovano nella stessa posizione dei ricorrenti. Si tratta di misure dirette ad assicurare una strategia complessiva per coordinare le misure esistenti o previste³⁸, a instaurare un sistema indipendente di monitoraggio³⁹ e a istituire un'unica piattaforma pubblica di informazione⁴⁰. Tali misure dovranno essere attuate senza indebiti ritardi, vale a dire entro al massimo due anni dalla data in cui la sentenza diventerà definitiva⁴¹.

La Corte decide infine che la questione del danno non pecuniario subito dai ricorrenti non è ancora matura per la decisione, riservandola a una fase futura del procedimento.

5. Una breve considerazione

Più volte la Corte, posta di fronte all'eccezionalità della situazione della Terra dei Fuochi, si dichiara colpita ("The Court is struck by ...") da un determinata azione o, più spesso, omissione dell'Italia. Una breve considerazione – che però non c'entra con la sentenza – è che, al contrario della Corte, chi è abituato alle vicende italiane non dovrebbe essere sorpreso da casi di inerzia, ritardo o superficialità delle autorità⁴². Piuttosto è sorprendente vedere come gruppi di criminalità organizzata, che, pur nella gravità dei reati che commettono, dimostrano di solito una certa attenzione al territorio (se non altro per assicurarsi una minima presa sociale sui suoi abitanti), siano arrivati, per il miraggio di un facile guadagno, al punto di devastare i luoghi dove essi vivono e di creare le condizioni per gravi patologie che possono colpire tutti (anche loro stessi).

²⁹ Par. da 424 a 430.

³⁰ Par. da 432 a 434.

³¹ Par. da 435 a 447.

³² Par. da 448 a 453.

³³ Par. da 454 a 458.

³⁴ Par. 465.

³⁵ Par. 489.

³⁶ Par. 492.

³⁷ Par. 475 e 476.

³⁸ Par. da 494 a 498.

³⁹ Par. 499.

⁴⁰ Par. 500.

⁴¹ Par. 501.

⁴² Con questo, non intendo dire che non vi siano casi in cui le autorità italiane abbiano agito, anche in modo ammirevole, ma solo che vi sono troppi casi in cui sembra avvenire il contrario.