

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 6 maggio 2025

Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella causa Cannavacciuolo e altri v. Italia*

*di Sara Lieto e Michela Troisi – Professoressse associate di Diritto costituzionale
nell'Università di Napoli Federico II*

TITLE: The right to life in the Land of the Fires. The European Court of Human Rights in Cannavacciuolo and others v. Italy

ABSTRACT: Il testo analizza la sentenza della Corte EDU del 30 gennaio 2025, decisione che censura l'Italia in relazione alle gravi inadempienze e all'inadeguatezza delle azioni da parte delle istituzioni nazionali per proteggere i cittadini che vivono nella c.d. Terra dei fuochi, zona colpita da un fenomeno gravissimo di inquinamento su larga scala, derivante da discariche illegali, interrimento, incenerimento di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, protrattosi per un periodo di tempo considerevole. In particolare, l'analisi si sofferma sulla struttura pilota della sentenza, sui parametri CEDU violati, sulla rispondenza che il diritto alla vita riceve nel nostro testo costituzionale e, più in generale, sulle misure prescritte dalla Corte EDU, con specifico *focus* sull'organismo ambientale di controllo e sul ruolo della partecipazione dei cittadini nella fase attuativa delle misure prescritte. Nella sentenza, infatti, sembrano emergere indicazioni importanti volte a sollecitare, da parte dello Stato, un decisivo cambio di passo e, dunque, discontinuità rispetto

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo è il risultato di una riflessione congiunta da parte delle due Autrici. In ogni caso, i paragrafi 1, 2, 2.1 e 3 sono di *Michela Troisi*; i paragrafi 1.1, 1.2, 4 e 5 sono di *Sara Lieto*.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

alle modalità frammentate, insufficienti e spesso di matrice emergenziale, con le quali si è tentato in passato – senza alcun successo – di affrontare il problema. La vicenda in questione offre, poi, diversi spunti per affrontare problematiche di sistema, dalla carenza di infrastrutture di dialogo tra stato e autonomie al complesso modello costituzionale di ripartizione delle competenze.

The text analyzes the EDU Court's judgment (January 30, 2025) censuring Italy in relation to the serious failures and inadequacy of actions by national institutions to protect citizens living in the so-called *Terra dei fuochi*, affected by a very serious phenomenon of large-scale pollution resulting from illegal dumping, burial, and incineration of hazardous, special, and urban waste, which has continued for a considerable period of time. In particular, the analysis dwells on the pilot structure of the judgment, the CEDU parameters violated, the responsiveness that the right to life receives in our constitutional text, and, more generally, the measures prescribed by the EDU Court, with specific focus on the environmental monitoring body and the role of citizen participation in the implementation phase of the prescribed measures. In the judgment, in fact, important indications seem to emerge aimed at urging, on the part of the state, a decisive change of pace and discontinuity with respect to the fragmented, insufficient and often emergency-minded ways in which it has attempted in the past - without any success - to address the problem. The affair in question offers, then, several cues for addressing systemic issues, from the lack of infrastructure for dialogue between state and autonomies to the complex constitutional model for the distribution of competencies.

KEYWORDS: ambiente; diritti; inquinamento; salute; partecipazione; environment; rights; pollution; health

SOMMARIO: 1. Contenuto della decisione. – 1.1. I parametri di giudizio: il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. – 1.2. Il *diritto alla vita* nell'alveo del nostro sistema costituzionale. – 2. Tipologia decisoria: la procedura di sentenza pilota. – 2.1. Le misure generali. – 3. L'organismo di controllo ambientale indipendente. – 4. La partecipazione dei cittadini "dopo" *Cannavacciuolo ed altri v. Italia*. – 5. Una prima risposta "dissonante" dello Stato italiano: la nomina del Commissario straordinario.

1. Contenuto della decisione

Con la storica decisione del 30 gennaio del 2025, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) censura l'operato dell'Italia, relativamente alla questione della adozione, da parte delle autorità, di misure adeguate e sufficienti per proteggere la vita dei ricorrenti che vivono in aree della Regione Campania colpite da un fenomeno di inquinamento su larga scala derivante da discariche illegali, interrimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associati al loro incenerimento. Questa decisione si inserisce nel solco di quella giurisprudenza della Corte EDU che, soprattutto nell'ultimo decennio, si è occupata della tutela ambientale nello specifico settore dell'esposizione a sostanze nocive, compiendo dei significativi passi in avanti relativamente all'inquinamento causato dai rifiuti¹.

Nel caso *Cannavacciuolo e altri v. Italia*, la Corte ricostruisce in modo puntuale il contesto di riferimento, riservando estrema attenzione agli elementi fattuali in grado di permettere ai giudici di stabilire un nesso tra i fatti di cui i ricorrenti si lamentano e le doglianze che sono invocate. La Terra dei Fuochi, come precisato, è quella superficie con una popolazione di circa 2.900.000 abitanti, pari al 52% della popolazione dell'intera Regione Campania: in quelle zone, la combustione dei rifiuti ha determinato intense colonne di fumi neri, cariche di sostanze tossiche, tra le quali la diossina; le sostanze inquinanti si sono progressivamente compenstrate nei terreni coltivati ad uso agricolo e si sono infiltrate nelle sorgenti di acqua potabile. La contaminazione ambientale ha determinato un incremento significativo dell'incidenza di specifiche patologie, in particolare malattie oncologiche e respiratorie. La Corte ricorda che, tra il 1995 e il 2018, sono state istituite diverse Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo di gestione dei rifiuti e sulle attività illecite ad esse connesse. Dalle attività delle Commissioni, è emerso un legame stretto e complesso con la criminalità organizzata, che ha sfruttato la mancanza di controlli e la corruzione per la gestione del traffico dei rifiuti, facendone una importante fonte di profitto.

È interessante rilevare come nelle sentenze delle Corti europee, il diritto nazionale trovi spazio nel fatto, mentre il punto di diritto sia confezionato «su misura» rispetto al caso di specie². La Corte

¹ Cfr. caso *Di Sarno e altri v. Italia*, sent. 10 gennaio 2012; caso *Locascia e altri v. Italia*, sent. 19 ottobre 2013.

² Così in B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte Europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, 15.

EDU, infatti, non risulta competente a pronunciarsi sulla interpretazione della disciplina interna, ma deve limitarsi a confrontare le soluzioni concrete varate dai giudici nazionali rispetto ai parametri convenzionali indicati. Nella prima parte della decisione, dunque, troviamo una disamina del quadro giuridico e delle prassi rilevanti, con una particolare attenzione al diritto e alle prassi nazionali. È in questa sede, che la Corte EDU richiama la Costituzione italiana, con uno specifico riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha incluso la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano³; per poi dedicarsi alla legislazione relativa al fenomeno della *Terra dei Fuochi* e al complesso quadro legislativo italiano sul trattamento dei rifiuti, anche di natura penale⁴. Non mancano i riferimenti giurisprudenziali, sia di carattere nazionale che europeo e internazionale. È doveroso sottolineare, tuttavia, che è nella motivazione della decisione, in cui i giudici accertano la violazione dell'articolo 2 della Convenzione⁵, che tutela il diritto alla vita, che la Corte utilizza i propri precedenti per ricostruire i principi generali e, soprattutto, per applicarli al caso di specie⁶. A tal proposito, è la Corte stessa ad aver precisato che, benché non si ritenga vincolata ai propri precedenti, l'interesse della certezza, della prevedibilità e dell'equità dei rapporti giuridici fanno sì che i giudici se ne discostino solo in presenza di una «*cogent reason*», in ordine alla sussistenza della quale sono tenuti, peraltro, ad una apposita motivazione⁷. Nel caso di specie, infatti, la Corte ha premura di specificare che il caso della *Terra dei Fuochi* si differenzia da tutte quelle cause ambientali che hanno riguardato un'unica fonte di

³ Sull'effettiva capacità innovativa di questa riforma, cfr. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, n. 1, 2024; F. PASTORE, *Storia di un lungo e non del tutto compiuto percorso: Costituzione e ambiente in una prospettiva diacronica*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 1, 2024.

⁴ Da ultimo sul tema, cfr. M. PIERDONATI, *Le modifiche al diritto penale dell'ambiente introdotte con il D.L. n. 105/2023*, in *Diritto penale e processo*, n. 5, 2024, 583-600.

⁵ I ricorrenti avevano denunciato: a) la violazione degli artt. 2 ed 8, per quanto concerne il pregiudizio derivante dall'inquinamento e l'assenza di misure di protezione; b) la violazione degli artt. 8 e 10, per quanto concerne l'assenza di informazioni adeguate sul rischio salute da parte delle autorità (cfr. paragrafo 204-206 della sentenza). La Corte ha, in primo luogo, ritenuto che la seconda doglianza (*sub b*), vale a dire l'assenza di informazioni adeguate, andasse pure analizzata sotto il profilo dell'art. 8 (cfr. paragrafo 207-208). Tuttavia, dopo aver concluso per la violazione dell'art. 2 (par. 467), la Corte ha ritenuto che non fosse necessario esaminare la doglianza *sub a* e la doglianza *sub b* sotto il profilo dell'art. 8, con una sorta di assorbimento (cfr. paragrafo 469-470).

⁶ In via generale sul punto, si v. B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte Europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, 23 ss.

⁷ Sul tema, cfr. caso *Scoppola v. Italia* (n. 2), sent. 17 settembre 2009, in cui si legge che «*While the Court is not formally bound to follow any of its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without cogent reason, from precedents laid down in previous cases (see, for example, Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, § 70, ECHR 2001-I)*», paragrafo 104.

inquinamento, identificata e circoscritta, o l'attività che la causa, e un'area geografica più o meno limitata o, ancora, l'esposizione a una particolare sostanza rilasciata da una fonte chiaramente identificabile⁸. In altre parole, la portata degli obblighi incombenti sulle autorità statali in un determinato contesto dipende dall'origine della minaccia, dal tipo di rischio in questione e dalla misura in cui l'uno o l'altro rischio è suscettibile di attenuazione⁹. Questo importante traguardo della giurisprudenza convenzionale passa, così, anche attraverso tecniche di *distinguishing*, piuttosto che attraverso veri e propri *overruling*.

1.1. I parametri di giudizio: il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare

La sentenza in esame ha riconosciuto che l'inquinamento ambientale sistematico e l'insufficiente azione dello Stato costituiscono una diretta violazione dei diritti fondamentali della persona.

In particolare, le disposizioni richiamate sono l'articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁰, che tutela il diritto alla vita, e l'articolo 8¹¹, che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nel suo Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicato il 3 settembre 2019, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato: «3. Il diritto alla vita è un diritto che non deve essere interpretato in modo restrittivo. Riguarda il diritto degli individui di essere liberi da atti e omissioni che sono destinati o possono essere previsti per causare la loro morte innaturale o prematura, così come di godere di una vita con dignità».

⁸ Così in paragrafo 384 della sent. *Cannavacciuolo*.

⁹ Così in paragrafo 394 della sent. *Cannavacciuolo*.

¹⁰ Art. 2, *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».

¹¹ Art. 8, *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».

Sul diritto alla vita, la Corte EDU ha maturato nel tempo un orientamento interpretativo piuttosto articolato che si presta ad essere adattato ad ipotesi molto varie ma che resta saldo su alcuni punti fermi. Innanzitutto, esso rimanda alla condizione di integrità fisica ed è, pertanto, una situazione giuridica soggettiva che può essere fatta valere esclusivamente da persone fisiche. Ciò spiega l'esclusione, da parte della Corte, della legittimazione ad agire delle associazioni in violazione del suddetto articolo, in quanto carenti sul piano della titolarità. Un altro aspetto su cui la Corte si è assestata nella sua vasta giurisprudenza è la circostanza che la fattispecie lesiva del diritto può anche non aver prodotto il decesso della persona ma anche averla semplicemente esposta al serio rischio di un esito letale, pregiudicandone parzialmente l'integrità. Dunque, il concetto di vita non va inteso soltanto in termini di privazione, ma anche di esposizione al rischio¹² con conseguenti danni alla salute fisica e psichica. In tal senso, dunque, esso si manifesta nelle sue molteplici gamme che vanno dalla pienezza dell'esercizio del relativo diritto alla sua privazione radicale, con ipotesi intermedie di pregiudizio¹³.

La Corte ribadisce che il suo approccio all'interpretazione dell'articolo 2 è guidato dall'idea che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento per la protezione dei singoli esseri umani, richiede che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed efficaci.

Dato il contesto esegetico di riferimento, di particolare interesse è l'incipit dell'art. 2 al primo comma. Esso, infatti, recita: «Il diritto alla vita di ogni individuo è protetto dalla legge». Si tratta, dunque, di una situazione giuridica soggettiva che è tale nella misura in cui lo Stato attui una serie

¹² Affinché l'articolo 2 si applichi nel contesto di un'attività che, per sua natura, e in grado di mettere a rischio la vita di un individuo, deve esistere un rischio «reale e imminente» per la vita. 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 (si veda, *mutatis mutandis*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri v. Svizzera* [GC], n. 53600/20, §§ 511-12, 9 aprile 2024). 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 (*ibidem*, § 512, con ulteriori riferimenti). L'«imminenza» di tale rischio comporta un elemento di prossimità fisica della minaccia e di prossimità temporale (*ibidem*, con ulteriori riferimenti).

¹³ La Corte ribadisce che l'articolo 2 della Convenzione non riguarda soltanto le morti derivanti dall'uso della forza da parte di agenti dello Stato, ma stabilisce anche, nella prima frase del suo primo paragrafo, un obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione (si vedano, tra le altre autorità, *L.C.B. c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, § 36, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III; *Oneryıldız c. Turchia* [GC], no. 48939/99, § 71, CEDU 2004-XII, e *Budayeva e altri*, sopra citata, § 128). Inoltre, questo articolo, letto nel suo complesso, copre non solo situazioni in cui una certa azione o omissione da parte dello Stato ha portato alla morte lamentata, ma anche situazioni in cui, sebbene un richiedente sia sopravvissuto, esisteva chiaramente un rischio per la sua vita (si veda, *mutatis mutandis*, *Makaratzis v. Greece* [GC], n. 50385/99, §§ 49-55, CEDU 2004-XI, e *Kolyadenko e altri v. Russia*, n. 17423/05 e altri 5, § 151, 28 febbraio 2012).

di interventi volti a favorire il rispetto della vita in tutte le sue accezioni, a partire dall'integrità fisica. In particolare, la protezione deve provenire dalla legge, in linea con i presupposti teorici della teoria del contratto sociale e dei fondamenti del giusnaturalismo. In questa prospettiva – come è noto – si colloca infatti la scelta dell'individuo che dallo stato di natura aderisce ad un sistema di regole poste dall'autorità, rinunciando in parte alla propria libertà. Accettare l'autorità e le sue regole, per ricevere in cambio protezione, è l'essenza del patto da cui scaturiscono i sistemi statali. Non è un caso, dunque, che nel testo dell'art. 2 ci sia un richiamo così inequivoco e diretto alla legge, ovvero l'atto che più rappresenta il principio di sovranità. Inoltre, va osservato che se sul versante della titolarità – come si diceva – il diritto alla vita è una prerogativa dell'individuo, in quanto attinente innanzitutto alla sua integrità fisica, quanto invece all'autore della condotta lesiva della vita esso può agire o determinandone concretamente la privazione, oppure – come nel caso dello Stato – non fornendo un quadro giuridico adeguato di protezione.

Nel caso oggetto della presente riflessione, ci si trova di fronte ad una ipotesi complessa in quanto le vittime della *Terra dei Fuochi* sono tali doppiamente: sono pregiudicate non solo da comportamenti illeciti da parte di soggetti privati e pubblici, ma anche da inadempienze ed omissioni statali. In tal senso, dunque, lo Stato si è reso responsabile di una condotta direttamente lesiva del diritto alla vita come provato dalla sussistenza del nesso di causalità tra insufficienza di un adeguato quadro di norme giuridiche e pregiudizio del bene della vita delle vittime.

Si configura, pertanto, un doppio pregiudizio che emerge in diversi punti della sentenza e che affiora soprattutto nel richiamo ad alcuni interventi normativi – come, ad esempio, al d. l. n. 136 del 2013 – che hanno sottovalutato la complessità del fenomeno circoscrivendo, ad esempio, le misure ai soli terreni agricoli, senza tenere conto che l'inquinamento si trasferisce da un comparto ambientale ad un altro¹⁴. Inoltre - come spesso messo in luce dalla sentenza - solo a partire dal 2013 la problematica ambientale di quell'area è stata oggetto di interventi specifici e di accertamento (sia pure mai del tutto soddisfacenti) nonostante il fenomeno fosse già noto, da tempo, alle istituzioni.

¹⁴ Come si legge anche nella sentenza, il d. l. n. 136 si concentra infatti esclusivamente sui terreni utilizzati per l'agricoltura e sull'acqua utilizzata per l'irrigazione agricola. Le indagini riguardanti, ad esempio, l'inquinamento atmosferico o l'identificazione di aree inquinate che non fanno parte di terreni agricoli non rientrano nell'ambito di applicazione dello strumento. A questo proposito, la Corte osserva che nella sua relazione del 2018 sulla Campania, la sesta Commissione parlamentare d'inchiesta ha raccomandato, tra l'altro, che le misure di monitoraggio relative al fenomeno della *Terra dei Fuochi* siano rivolte a tutti i siti interessati da pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti e non solo a quelli situati all'interno di terreni agricoli, essendo il problema dell'inquinamento in questione, secondo le parole della Commissione, «di natura più ampia» (si veda il precedente paragrafo 74).

A tale riguardo, desta particolare inquietudine il passaggio in cui la Corte sottolinea che «la sesta Commissione parlamentare d'inchiesta, nel suo rapporto 2018 sulla Campania, ha dichiarato di aver incontrato difficoltà nell'ottenere una ricostruzione affidabile delle attività di decontaminazione nella Regione Campania, anche se non solo in relazione alla *Terra dei Fuochi*, e che le informazioni che le sono state presentate dalle autorità responsabili di tali attività erano spesso frammentarie e non aggiornate (si veda il precedente paragrafo 74). Secondo la Corte, il fatto stesso che una Commissione d'inchiesta abbia constatato di non essere in grado di raccogliere un quadro completo e di non poter ottenere dati aggiornati e sufficientemente ampi è rivelatore e rivela di per sé un motivo di preoccupazione», (paragrafo 421).

Inoltre, le misure ai vari livelli di governo adottate, a partire da un certo periodo in poi, sono state concepite con un approccio di tipo emergenziale – quando la gravità della situazione per le conseguenze sull'ambiente e la salute umana era conclamata già da tempo – dunque, nella prospettiva (errata) di ripristinare rapidamente le condizioni pregresse e quindi rimediare definitivamente ai danni subiti dalla popolazione e dai territori. Infine, nell'alluvionale susseguirsi di interventi normativi la Corte EDU ha avuto, in più passaggi, occasione di sottolineare come il quadro giuridico offerto dallo Stato non abbia sufficientemente valorizzato – nella sua impostazione complessiva – quelli che sono i capisaldi del diritto ambientale ossia i principi di prevenzione, precauzione¹⁵ e informazione.

L'altro parametro di cui i ricorrenti avevano denunciato la violazione è l'art. 8 della Convenzione, che tutela la vita privata e la vita familiare¹⁶. Nella sua giurisprudenza, la Corte ha definito il campo di applicazione dell'articolo 8 in maniera piuttosto estesa. L'articolo 8 è finalizzato principalmente alla tutela dalle ingerenze arbitrarie nella vita privata e familiare, nel domicilio e nella corrispondenza da parte di un'autorità pubblica¹⁷. Si tratta di un classico obbligo

¹⁵ Sancito dall'articolo 191 del TFUE, la mancanza di certezza dei dati scientifici e tecnici disponibili non può giustificare che gli Stati ritardino l'adozione di misure efficaci e proporzionate per prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all'ambiente. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, «in caso di incertezza sull'esistenza o sull'entità dei rischi per la salute umana, le istituzioni possono adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi si manifestino pienamente», (sent. del 5 maggio 1998, *Regno Unito/Commissione*, C-180/96, EU:C:1998:192, paragrafo 99; e sent. del 5 maggio 1998 nella causa *The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e altri*, C-157/96, EU:C:1998:191, paragrafo 63).

¹⁶ Si rimanda, a riguardo, alla nota n. 7.

¹⁷ *Libert v. Francia*, §§ 40-42.

negativo, descritto dalla Corte come l'essenziale finalità dell'articolo 8¹⁸. Gli Stati membri hanno, tuttavia, anche l'obbligo positivo di garantire che i diritti previsti dall'articolo 8 siano rispettati anche tra privati¹⁹.

Il concetto di vita privata è ampio e non suscettibile di una definizione esaustiva²⁰; esso comprende l'integrità fisica e psicologica e può «abbracciare molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona»²¹.

La Corte ha deciso diverse cause nelle quali era in questione la qualità dell'ambiente che circondava una persona, e ha ritenuto che condizioni ambientali pericolose o destabilizzanti potessero incidere negativamente sul suo benessere²². Tuttavia, sorge una violazione dell'articolo 8 soltanto qualora le persone siano colpite in maniera diretta e grave dall'inconveniente in questione e siano in grado di dimostrarne l'incidenza diretta sulla qualità della loro vita²³. L'articolo 8 può essere applicato in cause ambientali qualora l'inquinamento sia causato direttamente dallo Stato, o qualora la responsabilità dello Stato derivi dall'assenza di una corretta regolamentazione delle attività del settore privato.

La violazione dell'art. 8 si concretizza anche nella mancata fornitura da parte delle autorità ai ricorrenti di informazioni sui rischi per la salute²⁴. A questo proposito, tuttavia, la Corte – nella decisione in esame - si interroga preliminarmente se esse abbiano prima di tutto adottato misure per identificare le aree interessate e per accertare la natura e l'entità delle contaminazioni. Essa rileva sul punto l'assenza di un approccio sistematico prima del 2013 e, pur riconoscendo una serie di passi compiuti dalle autorità nel periodo successivo (si vedano i paragrafi da 398 a 407), non è persuasa che la risposta delle autorità in termini di raccolta di informazioni sulla natura e l'entità del fenomeno di inquinamento sia stata sufficientemente sistematica, completa e coordinata, salvo la valutazione dei terreni agricoli ai sensi del d. l. n. 136 del 2013 (si vedano i paragrafi 408 e 410). A

¹⁸ *Kroon e altri v. Paesi Bassi*, § 31.

¹⁹ *Bărbulescu v. Romania* [GC], §§ 108-111 riguardo agli atti compiuti da un datore di lavoro privato.

²⁰ *Niemietz v. Germania*, § 29; *Pretty v. Regno Unito*, § 61; *Peck v. Regno Unito*, § 57.

²¹ *Denisov v. Ucraina* [GC], § 95; *S. e Marper v. Regno Unito* [GC], § 66. Sebbene la Convenzione non preveda espressamente il diritto a un ambiente salubre (*Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], § 96).

²² *Cordella e altri v. Italia*, §§ 157-160.

²³ *Çiçek e altri v. Turchia* (dec.), § 32 e §§ 22-29 per una sintesi della giurisprudenza pertinente nell'ambito dell'inquinamento atmosferico; *Fadeyeva v. Russia*, §§ 68-69, nella quale la Corte ha affermato la necessità di dimostrare, affinché entri in gioco l'articolo 8, una soglia minima di effetti avversi dovuti all'inquinamento sulla salute o la qualità della vita di una persona).

²⁴ Si rimanda, a riguardo, alla nota n. 7.

parere della Corte, ciò non può che riflettersi negativamente sulla capacità delle autorità di fornire alle persone che vivono nelle aree interessate le informazioni necessarie per consentire loro di valutare i rischi per la loro vita e la loro salute (454). «Un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità [richiedeva, invece], come risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione completa e accessibile, al fine di informare il pubblico in modo proattivo sui rischi potenziali o reali per la salute e sulle azioni intraprese per gestire tali rischi» (paragrafo 457).

A tale riguardo viene richiamata dalla Corte la Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus), che è stata adottata il 25 giugno 1998 e ratificata dall'Italia il 13 giugno 2001. Il preambolo del testo riconosce che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere umano e per il godimento dei diritti umani fondamentali, compreso il diritto alla vita stessa (paragrafo 181). In particolare, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) della Convenzione di Aarhus impone a ciascuna Parte di garantire che «in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, sia essa causata da attività umane o dovuta a cause naturali, tutte le informazioni che potrebbero consentire al pubblico di adottare misure per prevenire o attenuare i danni derivanti da tale minaccia e che sono in possesso di un'autorità pubblica siano diffuse immediatamente e senza indugio ai membri del pubblico che potrebbero essere interessati», (paragrafo 182).

1. 2. Il diritto alla vita nell'alveo del nostro sistema costituzionale

Ripercorrendo la vicenda della *Terra dei Fuochi* nella sentenza *Cannavacciuolo e altri v. Italia* osserviamo un andamento ascendente di tutela giurisdizionale, dalla dimensione nazionale al sistema CEDU, e un andamento discendente, dal sistema CEDU all'ordinamento nazionale, che attraverso la decisione della Corte veicola all'interno del nostro sistema un complesso di misure necessarie, elaborate sulla base della constatata violazione di alcuni parametri fondamentali della Convenzione

È interessante, a questo riguardo, osservare il livello di *rispecchiamento* del diritto alla vita nel nostro sistema costituzionale e individuarne, in particolare, i principali parametri di riferimento affinché tale diritto si definisca nella sua tridimensionalità. Se si aderisce, infatti, ad una visione dinamica e non statica del diritto risulta evidente il fenomeno di fluttuazione dei principi e dei diritti

da uno stato ad un altro, in un perenne movimento che si riflette sul piano interpretativo nei rispettivi contesti di provenienza.

Il diritto alla vita non è espressamente contemplato dalla Costituzione repubblicana ma ne è, in ogni caso, parte integrante. Sulla base, infatti, di una interpretazione ampia del testo costituzionale numerosi sono i precetti che, messi in correlazione, interagiscono tra loro fornendo ad esso copertura costituzionale. Nel paragrafo precedente si è tentato di dare conto sinteticamente del significato che del diritto alla vita ha fornito la Corte EDU a tutela della Convenzione. È interessante notare che l'impianto argomentativo proposto dalla Corte EDU, pur avendo come parametro convenzionale il diritto alla vita, attinge in numerosi passaggi a quella vasta gamma di principi che costituiscono il patrimonio costituzionale comune dei paesi parte del sistema CEDU e che rinvergono le loro fondamenta nei capisaldi del costituzionalismo democratico nella sua forma più evoluta. Spesso, infatti, i medesimi concetti vengono espressi con parole o formule diverse senza tuttavia disattendere il loro significato più profondo, che è quello che si è consolidato per stratificazione nel tempo in diversi contesti sociali, esprimendone le istanze più radicate riconducibili ad un comune sentire. Ciò sta a significare che il dato letterale deve rappresentare certamente il punto di partenza, ma non essere mai limitante sul piano dell'interpretazione, che deve poter essere veicolo di significati ulteriori, a partire dal testo, ma anche attraverso la connessione di più testi o più formule in una prospettiva di ampliamento delle sfere di tutela. Sulla base, infatti, dei canoni fondamentali dei sistemi costituzionali democratici - la limitazione dei poteri e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali - l'interazione tra i diversi livelli di tutela giurisdizionale deve anche avere la funzione di trasferire, con reciprocità, qualsiasi elemento possa contribuire ad aumentare l'intensità della protezione.

Con la sentenza in commento, il diritto alla vita fa ingresso nel nostro sistema costituzionale sul piano applicativo. Sul piano normativo, infatti, esso era già parte integrante dell'ordinamento attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione²⁵. Ma anche andando oltre la formula «diritto alla vita», esso è indiscutibilmente una componente essenziale della fitta trama costituzionale, intessuta di principi e precetti molteplici di cui esso è quasi sempre il presupposto. Il

²⁵ La Convenzione in questione è entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955, a seguito della ratifica intervenuta in forza della Legge 4 agosto 1955 n. 848. Con tale Convenzione ognuno degli Stati aderenti si è obbligato a riconoscere il rispetto di taluni diritti fondamentali nell'ambito del proprio ordinamento ed in favore di qualunque persona.

diritto alla vita si caratterizza, tuttavia, per ampiezza di significato e gli stessi precetti costituzionali ad essa riconducibili sono talmente tanti che, probabilmente, andrebbero contemplati tutti, senza esclusione.

Volendo, tuttavia, individuarne solo alcuni, al fine di tracciare un perimetro più intellegibile di riflessione sulla linea di collegamento tra la Costituzione e la CEDU in questa peculiare decisione, il primo riferimento è senz'altro l'art. 2 Cost. nel quale sono richiamati i diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce. Si tratta quindi di diritti che preesistono allo Stato in quanto prerogativa della condizione umana. Non è un caso, infatti, la scelta del verbo «riconosce», che rimanda alla presa d'atto da parte dello Stato della loro preesistenza e, in quanto tali, irrinunciabili, imprescrittibili, riconosciuti a tutti indistintamente, sottratti a revisione costituzionale. Si tratta, come è noto, di una clausola generale concepita dai Padri costituenti per dare copertura costituzionale a tutti i diritti dell'uomo, anche se non rientranti nel catalogo costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali. Una norma, dunque, “a fattispecie aperta” tesa a rappresentare, in coerenza con lo spirito garantista della Costituzione, anche i diritti che sarebbero emersi in futuro in una prospettiva di espansione del principio personalista.

Un altro precetto costituzionale rilevante in questa sede di approfondimento è l'art. 3 Cost. che richiama il canone universale della dignità umana, cioè la premessa di tutti i diritti riferibili alla persona. Si tratta di un concetto chiave, posto alla base dello stato di diritto, e che offre in sintesi la prospettiva valoriale del nostro sistema costituzionale. La dignità è una prerogativa innata dell'uomo che deve essere alla base di qualsiasi intervento normativo e che va assunta a parametro di riferimento sia nel percorso di crescita individuale che all'interno delle formazioni sociali.

Non può essere questa la sede per esplorare più diffusamente il testo costituzionale, ma oltre ai due precetti prima richiamati, meritano di essere ricordate – anche in coerenza con la *ratio* della sentenza in esame – almeno altre tre disposizioni. Innanzitutto, l'art. 13 Cost. sull'*habeas corpus*, ovvero sulla libertà da qualsiasi forma di costrizione fisica. Nel suo significato più profondo tale norma richiama molto il diritto alla vita inteso nell'accezione della sua integrità fisica e morale e dunque esso risulta assolutamente pertinente nell'offrire uno suo specifico profilo di *rispecchiamento* all'interno del testo costituzionale, rafforzandolo attraverso due importanti garanzie, quella della riserva assoluta di legge e quella di giurisdizione.

Un'altra norma costituzionale coerente con il diritto alla vita è rappresentata dall'art. 27 Cost. che stabilisce i principi fondamentali del diritto penale e rileva, ai fini del presente discorso,

soprattutto nella parte in cui sancisce che le pene non possono mai consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Anche in questo caso, il tema centrale è la dignità umana, che dovrebbe guidare gli interventi legislativi e rappresentare, concretamente, l'indicatore essenziale per misurare l'entità del pregiudizio sulla persona.

Infine, va richiamato l'art. 32 Cost. relativo alla salute, come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Si tratta di un precetto che inquadra la salute come valore costituzionale primario, riferito a tutti indistintamente e la cui tutela si colloca tra i compiti dello Stato anche in termini di prestazione. L'art. 32 ha rappresentato – come è noto – uno dei parametri costituzionali più invocati in passato per garantire copertura costituzionale al diritto all'ambiente salubre, almeno fino a che la parola ambiente non è entrata a far parte della Costituzione, per poi essere il diritto all'ambiente definitivamente consacrato nell'art. 9 Cost. così come novellato dalla l. cost. n. 1 del 2022²⁶. Esso, pertanto, rappresenta quell'ulteriore tassello di *rispecchiamento* del diritto alla vita, da intendersi come bene la cui salvaguardia comporta la tutela da parte dello Stato del benessere fisico, mentale e sociale contro qualsiasi forma di illecito, anche di quello che può derivare dal degrado ambientale e dall'inquinamento indiscriminato, non solo quale specifica declinazione del diritto alla propria integrità da far valere *erga omnes* (danno biologico), ma anche come diritto alle prestazioni di cura, assistenza e prevenzione da parte dello Stato.

In quest'ottica la vicenda della *Terra dei Fuochi*, nell'impianto argomentativo offerto dalla decisione in esame, coniuga salute e ambiente in una duplice prospettiva. Da un lato, ponendo l'accento sul tema del risarcimento del danno, dall'altro, valorizzando il principio di uguaglianza sostanziale sul versante dei diritti sociali di prestazione che attengono, nel caso specifico, al dovere dello Stato di assicurare adeguati livelli di cura e di prevenzione del rischio attraverso molteplici dispositivi, incentrati soprattutto su interventi sanitari, come ad esempio quelli di *screening* – indicati soprattutto per le c.d. popolazioni a rischio - che permettono di individuare una malattia in fase iniziale o ancora prima che si sviluppi e dia sintomi, tramite i suoi possibili precursori.

Il principio di uguaglianza sostanziale trova particolare riscontro applicativo nella vicenda in esame in quanto il fenomeno di inquinamento su larga scala ha rappresentato un ostacolo di ordine economico e sociale che ha limitato, di fatto, la libertà e l'eguaglianza di alcuni cittadini,

²⁶ A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1, 2024.

impendendone il pieno sviluppo della persona in condizioni di parità con gli altri. In questa prospettiva, la sentenza indirizza lo Stato italiano a rimuovere tali ostacoli attraverso azioni positive per consentire a tutti (e soprattutto alle categorie più deboli) di esercitare il diritto alla vita in condizioni di parità di possibilità²⁷.

2. Tipologia decisoria: la procedura di sentenza pilota

La Corte stabilisce che la violazione dell'articolo 2 della Convenzione comporta anche un obbligo positivo per gli Stati, consistente nell'adottare tutte le misure necessarie per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella sua giurisdizione, obbligo che, nel caso di specie, non è stato assolto dalle autorità italiane.

Dalla decisione, pertanto, discende per lo Stato un obbligo giuridico non solo di corrispondere le somme a titolo di equa soddisfazione agli interessati, ma anche di prevedere, sotto il controllo del Consiglio dei ministri, le misure da adottare nel proprio ordinamento per porre fine alla violazione. La Corte, tenendo conto della natura persistente del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta delle autorità italiane, ritiene appropriato applicare la procedura della sentenza pilota²⁸. Non convincono, peraltro, le osservazioni del Governo sul punto, il quale sottolinea di aver adottato tutte le misure necessarie per monitorare i terreni agricoli, prevenire i rischi per la salute pubblica, punire i responsabili e attuare misure urgenti di sicurezza e decontaminazione all'interno della *Terra dei Fuochi* (paragrafo 476); nonché che esistano rimedi interni ed efficaci che potrebbero soddisfare le pretese dei potenziali ricorrenti, senza la necessità di adire e sovraccaricare il lavoro della Corte EDU (paragrafo 478). Anche in considerazione delle puntuali contestazioni dei ricorrenti, che adducono una serie di dati circa l'impatto del fenomeno

²⁷ C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in Dig. disc. pub., Utet, Torino, 2012; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002; V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2003.

²⁸ Sulla procedura di sentenza pilota, cfr., *ex aliis*, F. M. PALOMBINO, *La «procedura di sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 4, 2008, 91 ss.

Terra dei Fuochi sulla salute umana²⁹, la scelta dell'adozione di una procedura pilota appare ragionevole e condivisibile: ciò, in primo luogo, per il carattere strutturale e sistemico del problema e, inoltre, in ragione della convinzione che lo Stato debba e possa introdurre prontamente riforme per la rimozione della causa delle ripetute violazioni³⁰.

Questo modello decisorio è stato introdotto con la Risoluzione n. 3 del 2004 (Res (2004)3), su sollecitazione del Comitato dei Ministri, prima per via giurisprudenziale³¹, e poi con la nuova formulazione dell'articolo 61 del Regolamento della Corte. La procedura in questione consente alla Corte di indicare allo Stato convenuto le misure di sistema da adottarsi entro un dato termine per evitare la ripetizione delle medesime violazioni in casi analoghi³². In pendenza di questo termine, la Corte può sospendere la trattazione di eventuali altri ricorsi sullo stesso tema, così da fornire allo Stato il tempo necessario di adempiere a tali misure³³. Scaduto il termine, viene verificata, con l'ausilio del Comitato dei Ministri, la risoluzione dei problemi strutturali individuati, a cui segue, in caso di esito positivo, la cancellazione dal ruolo degli altri ricorsi eventualmente pendenti sullo stesso tema. Questa procedura, come evidenziato dalla stessa Corte, risponderebbe ad una duplice funzione: in primo luogo, aiuterebbe lo Stato nella individuazione dei rimedi più appropriati per rimuovere il problema di natura sistemica; inoltre, assolverebbe ad una funzione di economia processuale, riducendo il carico giudiziario della Corte e, conseguentemente, tutelerebbe la stessa efficienza del sistema giurisdizionale della Convenzione³⁴. Secondo una diversa prospettiva³⁵,

²⁹ I ricorrenti del ricorso n. 74208/14 convengono, invece, con il Governo che una procedura pilota nel caso di specie non sarebbe stata necessaria, a causa della complessità tecnica delle misure da adottare, in particolare quelle necessarie per la decontaminazione delle aree interessate.

³⁰ Cfr., sul punto, i casi *Broniowski v. Poland* e *Hutten-Czapska v. Poland*, in cui il Tribunale costituzionale polacco si era già espresso nello stesso senso della Corte EDU: dunque, un intervento riformatore era prevedibile. Viceversa, rispetto al problema strutturale dell'eccessiva durata dei processi in Italia e della legge Pinto, la Corte non ha ritenuto di adottare la procedura pilota. Vi è stato, invece, un riscontro da parte del legislatore italiano, in seguito alla due sentenze pilota che sono intervenute in materia penale: il caso *Sejdic v. Italia*, del 1° marzo 2006 e il caso *Torreggiani e altri v. Italia*, dell'8 gennaio 2013.

³¹ Si v. caso *Broniowski v. Poland*, 22 giugno 2004.

³² Sul tema, cfr., M. T. TRAPASSO, *Articolo 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in S. BELTRANI (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, I diritti – La procedura*, Bologna, 2022, 1401 ss.

³³ Cfr. Art. 61, par. 6, lett. a. del Regolamento di procedura: «All'occorrenza, la Corte può rinviare l'esame di tutti i ricorsi che traggono origine da uno stesso motivo in attesa dell'adozione delle misure riparatorie indicate nel dispositivo della sentenza pilota».

³⁴ Così nel caso *Broniowski v. Poland*, in cui si legge che: «The Court has already noted that the violation which it has found in the present case has as its cause a situation concerning large numbers of people... (It) also represents a threat to the future effectiveness of the Convention machinery (corsivo mio). Nel caso di specie, secondo la banca dati di gestione dei casi, sono stati presentati settantadue ricorsi che sollevano questioni simili, dei quali trentasei, per un totale di circa quattromilasettecento ricorrenti, sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte EDU per quanto riguarda l'Italia (cfr. par. 491). Si aggiunga, inoltre, che, in una prospettiva di efficienza del sistema CEDU, tutti i ricorsi in materia

inoltre, la procedura di sentenza pilota assicurerebbe esigenze di giustizia sostanziale e non solo di economia processuale, in quanto l'accertamento della violazione di un diritto da parte della Corte andrebbe a produrre effetti nella sfera giuridica soggettiva di tutti quelli che hanno già subito o che subiranno la stessa violazione.

2.1 . Le misure generali

L'incapacità sistemica delle autorità italiane di rispondere al problema dell'inquinamento in esame impone alla Corte di fornire indicazioni dettagliate sulle misure generali da adottare, sulla falsariga di quanto la Corte costituzionale italiana realizza con le pronunce additive di principio: accerta la violazione di un diritto costituzionalmente garantito e illustra al legislatore le modalità attraverso le quali rimediare alla suddetta violazione³⁶.

Per ciò che attiene ai tempi di attuazione delle misure previste, conformemente a quanto previsto tradizionalmente dalle procedure di sentenza pilota, viene assegnato un termine di due anni allo Stato italiano per procedere all'adempimento, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, a partire dalla data in cui la decisione diventerà definitiva (paragrafo 501).

La Corte ribadisce, in primo luogo, la necessità di una risposta «sistematica, coordinata e completa» da parte dello Stato per far sì che possa essere sviluppata una «strategia globale» che affronti il fenomeno dell'inquinamento a ogni livello dell'apparato statale (paragrafo 494 e 495). In particolar modo, i giudici evidenziano l'urgenza di una cooperazione più efficace tra le diverse istituzioni per affrontare le problematiche ambientali e sanitarie delle zone in questione, una cooperazione che includa le parti coinvolte a livello locale, regionale e nazionale, compresi i rappresentanti della società civile e delle associazioni interessate. Questo approccio mirerebbe a creare un sistema integrato che consenta di affrontare in modo più efficace le sfide legate alla gestione dei rifiuti e alla salvaguardia dell'ambiente.

sono stati congelati per due anni, cioè per il tempo dato all'Italia per l'implementazione delle misure generali (cfr. par. 503).

³⁵ E. LAMBERT- ABDELGAWAD, *La Cour européenne au secours du Comité des Ministres pour une meilleure execution des arrêts «pilote» (en marge de l'arrêt Broniowski)*, in *Rev. trim. droits de l'homme*, 2005, 215.

³⁶ Sulle decisioni additive della Corte costituzionale italiana, si v., in generale, G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996.

Invero, la creazione di un sistema integrato per la gestione delle politiche ambientali si rivela quantomai necessario. In relazione a tale aspetto, tuttavia, non può non ricordarsi che la collocazione di tali politiche nel contesto della distribuzione delle funzioni pubbliche, in particolare della potestà legislativa tra Stato e Regioni, è tuttora controverso³⁷. Mentre l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione prevede la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, la valorizzazione dei beni ambientali è ricompresa nella potestà legislativa concorrente ai sensi del comma 3. Inoltre, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la tutela dell'ambiente rientra tra le materie per le quali le singole Regioni, ove ne facciano richiesta, possono ottenere «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia». D'altro canto, sulla base del principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192/2024, pone la tutela dell'ambiente tra quegli ambiti in cui la differenziazione ex art. 116, comma 3, della Costituzione, sarebbe «difficilmente giustificabile»³⁸, proprio in considerazione delle notevoli esigenze unitarie ad essa sottese e, in particolare, dei molteplici obblighi imposti allo Stato dalle normative dell'Unione europea e dai trattati internazionali. È proprio la giurisprudenza costituzionale, poi, con riferimento precipuo ad una questione relativa ai rifiuti e alla bonifica di un sito inquinato, a precisare che «in casi del genere, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del *principio di leale collaborazione*, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie»³⁹ (corsivo mio). Dunque, il principio di leale collaborazione emerge con forza nel dispiegarsi delle relazioni tra i livelli territoriali di governo, per come conformate dal giudice costituzionale⁴⁰. E ciò appare tanto più vero se si considera che gli assetti cooperativi sono direttamente connessi alle esigenze dello Stato sociale su tutto il territorio nazionale, anche in

³⁷ Sul punto, si v., *ex aliis*, A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021; con particolare riferimento al ruolo giurisprudenza costituzionale sul tema, si v., S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017, 90 ss.; nonché, da ultimo, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, *federalismi.it*, n. 13, 2023.

³⁸ Così in Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024, punto 4.4 del Considerato in diritto.

³⁹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 126 del 2018, punto 7.2 del Considerato in diritto.

⁴⁰ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.; sulla leale collaborazione, con particolare riguardo alle materie trasversali, si v. G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *federalismi.it*, n. 25, 2022.

relazione alle politiche ambientali, che, come si è detto, impattano su diritti fondamentali come il diritto alla salute e come il diritto alla vita.

Molto brevemente, su questo punto non si può prescindere da alcune considerazioni di ordine più generale che hanno a che fare con le carenze infrastrutturali del nostro tipo di Stato.

Pur trattandosi, infatti, di uno Stato composito che riconosce le autonomie⁴¹, il riparto di competenze, come concepito nel titolo V della parte II della Costituzione, non è sufficiente a scongiurare i problemi di coordinamento che discendono da linee sempre più fluide di demarcazione tra materie che possono essere comprese e gestite solo aderendo ad una visione funzionale e non ad una statica delimitazione degli ambiti di intervento⁴². Del resto, come è noto, all'indomani della riforma del titolo V, la Corte costituzionale ha dovuto, nella sostanza, "ridisegnare", con le sue decisioni, la geografia delle competenze, tendendo ad accentrarle a livello statale. Inoltre, si segnala a riguardo l'esistenza di un solo sistema di coordinamento costituito dal modello delle conferenze, che investe solo l'asse degli esecutivi, dal livello locale a quello statale, e che spesso funziona in maniera informale e comunque con una impronta marcatamente monocratica per il ruolo assunto dai presidenti di regione⁴³. Ma soprattutto ciò che alimenta molte preoccupazioni, da un punto di vista strutturale e funzionale, è la persistenza di un modello parlamentare bicamerale di tipo paritario⁴⁴, che rappresenta una evidente anomalia in uno Stato composito, perché pregiudica le autonomie sul versante della funzione legislativa centralizzata che andrebbe invece valorizzata e potenziata in una prospettiva di confronto e di bilanciamento tra interessi territoriali diversi⁴⁵.

Il caso che ha riguardato la decisione in esame è, in questo senso, evocativo di un problema che è locale e nazionale al tempo stesso e che, pertanto, le istituzioni dovrebbero attrarre – per la sua risoluzione – all'interno di un circuito decisionale che si compia attraverso un sistema di

⁴¹ S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, cit.

⁴² F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴³ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne Editore, Roma, 2008; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴⁴ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; volendo S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

⁴⁵ S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano 2012; N. OCCHIOCUPO, *La camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1975; v. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari-Roma, 2006.

collegamento tra tutti i livelli di governo e che soprattutto abbia nell'Assemblea legislativa il suo fulcro, in quanto espressione della sovranità popolare, ma anche – in una prospettiva di differenziazione del bicameralismo – delle autonomie.

Dalla lettura della sentenza sembra emergere, inoltre, una sorta di circolarità tra le misure prescritte dalla Corte, in una dinamica che sembra non ammettere cesure, pena l'insuccesso del complessivo sistema prescrittivo di intervento. Esse hanno come destinatari non solo le istituzioni pubbliche ma anche soggetti indipendenti e imparziali (vedi ad esempio l'organismo di controllo ambientale indipendente), con il compito di effettuare un costante monitoraggio sui lavori di bonifica, il rispetto dei tempi di realizzazione, etc., e le collettività locali.

Tornando specificamente alle misure da adottare, l'assenza di un adeguato coordinamento, come precisa la Corte, si è manifestato anche attraverso la mancanza di una strategia comunicativa completa e accessibile per informare l'opinione pubblica circa i rischi potenziali o reali per la salute derivanti da questo fenomeno di inquinamento diffuso. La Corte, dunque, invita lo Stato ad istituire «un'unica piattaforma informativa pubblica» (paragrafo 500), che, in modo accessibile e strutturato, riunisca tutte le informazioni rilevanti riguardanti la questione della *Terra dei Fuochi*, dia conto delle misure previste per affrontare il fenomeno e sia costantemente aggiornata.

A tal proposito, può essere opportuno ricordare che proprio la Giunta regionale campana, anni prima, con il comunicato n. 61⁴⁶, aveva dato conto della approvazione, nella seduta del 4 maggio del 2021, di un organismo per il monitoraggio ambientale a livello regionale. Tale organismo si sarebbe giovato di una centrale operativa, da allestirsi presso la Reggia di Carditello, in provincia di Caserta, con il compito di coordinamento e di integrazione delle azioni messe in campo dai diversi operatori regionali impegnati nel monitoraggio e nel controllo del territorio e dell'ambiente. La centrale si sarebbe poi servita di una piattaforma digitale, in cui sarebbero confluiti i dati raccolti dai diversi organismi: Arpac, Istituto Zooprofilattico, Sma Campania, Dipartimenti, Asl e Università. L'adozione della decisione della Corte Edu, dunque, rappresenta sicuramente una buona occasione anche per implementare il ruolo questo organismo, che si rivela, ad oggi, ancora circoscritto⁴⁷.

⁴⁶ In <https://www.regione.campania.it/regione/it/news/comunicati-2021/5-05-2021-comunicato-n-61>.

⁴⁷ Con il "Programma delle azioni integrate per il monitoraggio ambientale della Regione Campania" (DGR. 191/2021) è stata evidenziata l'importanza della Centrale di Monitoraggio Ambientale istituita presso il Real sito di Carditello, nonché il ruolo dell'Unità di Intelligenza Ambientale (UIA), costituita in attuazione della delibera di giunta

3. L'organismo di controllo ambientale indipendente

Per sopperire alle carenze sistemiche di cui si è detto, la Corte, in considerazione del principio di sussidiarietà, chiede alle autorità statali di istituire un meccanismo a livello nazionale a cui sia riservata l'attività di monitoraggio relativa all'attuazione e all'impatto delle misure introdotte nell'ambito di qualsiasi strategia globale sul fenomeno della *Terra dei Fuochi* e, non secondariamente, al rispetto dei tempi previsti (paragrafo 499). Ne viene sottolineato un aspetto necessario e imprescindibile: l'indipendenza.

La Corte, infatti, raccomanda che l'indipendenza del meccanismo di monitoraggio passi necessariamente attraverso l'attuazione di misure che ne garantiscano una composizione che includa persone libere da qualsiasi affiliazione istituzionale con le autorità statali, come rappresentanti della società civile e associazioni pertinenti. La scelta, dunque, sembrerebbe richiamare quella recente tendenza a istituire nuovi poteri pubblici, da esercitarsi in condizioni di indipendenza o, comunque, di sottrazione rispetto all'indirizzo politico⁴⁸. L'indipendenza di cui si parla non appare contigua a quella propria del potere giurisdizionale, in cui vi è piena sottrazione dall'indirizzo politico, quanto, in via tendenziale, all'ipotesi in cui essa è una scelta per garantire l'esercizio di poteri a contenuto altamente tecnico, sottratti all'indirizzo politico, ma non alla legge.

È il caso, ad esempio, della categoria multiforme e controversa delle Autorità amministrative indipendenti⁴⁹, che anche per l'elevata tecnicità delle attività che svolgono, sono altro rispetto al potere politico, tradizionalmente carente sotto questo specifico aspetto. Si tratta, infatti, di autorità che trattano dati sensibili (che non meritano di subire le incertezze delle maggioranze politiche) e che sono chiamate ad assicurare la parità delle armi nel mercato⁵⁰.

regionale n. 243 del 19 maggio 2020, per rispondere alla necessità di integrare e sistematizzare le conoscenze e le informazioni disponibili sullo stato di salute delle principali matrici e pressioni ambientali su scala regionale.

⁴⁸ Sul tema, diffusamente, cfr. F. MERLONI, *Organi politici e poteri indipendenti: un rapporto sempre più difficile*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

⁴⁹ Sul tema delle Autorità amministrative indipendenti, si veda, almeno, F. MERUSI, M. PASSARO, *Le Autorità Indipendenti*, il Mulino, Bologna, 2003.

⁵⁰ Sul valore dell'indipendenza, con specifico riferimento alle Autorità amministrative indipendenti, cfr. M. D'ALBERTI, *Il valore dell'indipendenza*, in M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, il Mulino, Bologna, 2010, 11 ss.

Questa similitudine imporrebbe, quantomeno, che il meccanismo di monitoraggio voluto dalla Corte EDU per il fenomeno della *Terra dei Fuochi* sia regolato dalla legge, e non da fonti governative: ciò ne garantirebbe, almeno in astratto, una maggiore autonomia.

Tuttavia, nella prospettiva della Corte, vi è la necessità che il *monitoring mechanism* sia composto da esponenti della società civile che, dunque, non devono essere necessariamente dei tecnici ma devono indipendenti rispetto all'amministrazione attiva. Non può non notarsi, infatti, che un profilo evidenziato dalla decisione della Corte è proprio il bisogno che non ci sia affiliazione istituzionale con le autorità statali. Questo aspetto colpisce ma non sorprende, in quanto si rivela coerente con l'impostazione dell'intera decisione in cui, in molteplici passaggi, viene sanzionata l'inadeguatezza, l'incapacità e la tardività delle risposte fornite dalle autorità statali rispetto al problema. Ciò sancisce, inevitabilmente, l'attestazione di un fallimento anche delle tradizionali procedure di informazione e controllo previste a livello statale e, soprattutto con i nuovi Statuti, anche a livello regionale⁵¹. Allo stato, dunque, le assemblee elettive, a vario livello, non sembrano essere riuscite a colmare quell'esteso *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dalla gestione corrente delle politiche pubbliche.

Più in generale, la misura imposta circa il *monitoring mechanism* manifesta una profonda sfiducia nelle risposte che il classico circuito della rappresentanza politica non solo ha fornito in passato, ma potrebbe fornire in futuro rispetto alla risoluzione di problematiche così complesse e di natura ormai sistemica. Ciò, probabilmente, anche in considerazione della crisi della classe dirigente politica italiana, la cui reputazione è in calo da tempo, e di un assetto partitico incapace di interpretare quella funzione fondamentale di elemento strutturale della forma di governo parlamentare italiana⁵². Il rapporto rappresentativo, infatti, non può che essere «intermediato» dal partito⁵³, senza che, peraltro, questo ridimensioni il dirimente ruolo della partecipazione attiva dei cittadini, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

⁵¹ Per una panoramica sul tema, v. A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2002.

⁵² Già S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3, 2012; nonché, se si vuole, M. TROISI, *La forma di governo: modelli e prospettive di riforma*, in M. TROISI, A. VUOLO (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Prime riflessioni intorno al disegno di legge costituzionale A.S. 935- XIX legislatura*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 15 ss.

⁵³ Sul tema, diffusamente, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

4. La partecipazione dei cittadini “dopo” *Cannavacciuolo ed altri v. Italia*

Un ulteriore tema su cui riflettere relativamente a questa specifica vicenda è il ruolo della partecipazione dei cittadini, che è stata determinante nella fase di denuncia, e che lo sarà ancor più in quella che li attende in ottemperanza al complesso sistema di misure indicate dalla Corte EDU.

La giustizia ambientale – ma direi la giustizia in senso ampio - dipenderà anche dalla capacità delle persone di organizzarsi e rivendicare il proprio diritto a un ambiente sano, anche attraverso nuove forme di attivismo civico e azioni legali collettive. Ma, più in generale, il futuro della democrazia e degli ordini politici liberal democratici dipenderà dalla capacità di questi sistemi di far fronte e rimediare, attraverso le categorie proprie del costituzionalismo, alla violazione dei diritti e delle libertà fondamentali, che vicende come quella in esame producono, implementandone la tutela.

Sulla base di queste premesse, va innanzitutto osservato che quella della partecipazione è una categoria tipica dei sistemi costituzionali liberal democratici, diretta emanazione del principio della sovranità popolare⁵⁴, da distinguere dai fenomeni di mobilitazione che sono tipici dei regimi autoritari.

A fronte delle misure che, in un lasso di tempo anche molto limitato, lo Stato italiano dovrà attuare in esecuzione della sentenza, la domanda di ricerca che la decisione in esame sollecita non verte tanto sugli specifici interventi che sarà necessario realizzare (e dei quali la sentenza della Corte ci fornisce non solo la cornice ma anche indicazioni di dettaglio), quanto piuttosto sulla vitalità di alcuni principi fondamentali di rango costituzionale che sono alla base del nostro modello democratico. A riguardo, la tragedia della *Terra dei Fuochi* assume una dimensione che va al di là di quella locale e di come lo Stato, nello specifico, ha (insufficientemente) operato. Essa rappresenta il fallimento di un ordine politico inteso in senso ampio, e al tempo stesso di una società in affanno, che fatica ad attivare meccanismi di autoconservazione. In questa prospettiva, ci sono almeno due questioni da considerare, la prima attinente alla crisi della rappresentanza⁵⁵, la seconda all'esercizio della sovranità popolare al di là degli strumenti c.d. di democrazia diretta previsti in Costituzione. Sulla prima questione molte cose andrebbero dette, soprattutto sullo stato di

⁵⁴ Volendo S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Edizioni ESI, Napoli, 2012.

⁵⁵ S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit.; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

persistente marginalizzazione dell'Assemblea legislativa nella produzione del diritto, con conseguente carenza di dibattito e confronto su questioni cruciali per la nostra società tra maggioranza e minoranze, che dovrebbero costituire il fulcro di un sistema democratico e plurale; in secondo luogo, il gravissimo fenomeno dell'astensionismo⁵⁶, che va ad estendersi sempre più, a riprova della crescente disaffezione e sfiducia dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni.

Dunque, la sovranità popolare vive, nella sua dimensione rappresentativa, una stagione di profondo smarrimento; lo si riscontra nel voto – come si diceva – ma anche negli istituti di democrazia diretta codificati nel testo costituzionale, alcuni poco valorizzati, altri (come il referendum) spesso strumentalizzati dalle forze politiche. Va inoltre osservato che mentre istituti come il referendum, alla cui base si pone naturalmente la partecipazione, sono – con tutti i loro limiti – strumenti di decisione, gli altri strumenti partecipativi vanno distinti dalla decisione. Essi, pertanto, devono essere particolarmente solidi e continuativi nel tempo per poter, nella sostanza, essere idonei a contribuire in maniera decisiva ad indirizzare il processo decisionale, che è e resta prerogativa del decisore pubblico.

5. Una prima risposta “dissonante” dello Stato italiano: la nomina del Commissario straordinario

Un primo segnale di risposta da parte del Governo italiano è consistito nella nomina di un commissario straordinario ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988. Valga, tuttavia, rammentare che si tratta di un organismo governativo concepito per realizzare specifici obiettivi o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Esso, dunque, può rappresentare un punto di partenza ma non costituire – sulla base delle considerazioni svolte – la strada maestra da percorrere. Si tratta, in altre parole, di una soluzione temporanea che non responsabilizza il Parlamento e che anzi attrae totalmente nel perimetro dell'Esecutivo la risoluzione del problema, tralasciando la circostanza che, nel caso di specie, non siamo più di fronte ad una emergenza nel senso classico del termine - che è tale anche perché delimitata nel tempo –

⁵⁶ Volendo S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024.

ma a un fenomeno ormai profondamente radicato e stratificato che gli strumenti c.d. emergenziali non possono risolvere. Essi, infatti, per loro natura, sono in deroga all'ordinario riparto dei poteri, ne determinano la concentrazione in capo ad un determinato organo e producono una limitazione – sia pur temporanea – dei diritti e delle libertà fondamentali⁵⁷.

Il ricorso ordinario agli strumenti tipici dello «stato di emergenza» rappresenta un fattore distorsivo della nostra forma di stato e di quella di governo. In generale, i modelli emergenziali di intervento rappresentano negli ordinamenti giuridici una componente necessaria per far fronte ad eventi o circostanze che richiedono azioni rapide per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone. Essi, in altre parole, vengono attivati per assicurare la protezione di beni essenziali della vita, anche se ciò può comportare temporaneamente la limitazione di alcuni diritti e libertà per un fine ritenuto in quelle specifiche circostanze prevalente. Gli ordinamenti giuridici hanno sempre tendenzialmente contemplato statuti emergenziali da attivare in determinate ipotesi. Si pensi, ad esempio, alla dittatura commissaria di epoca romana, che rappresenta una sospensione costituzionale temporanea il cui scopo è proprio quello di preservare il sistema costituzionale nel suo complesso, in concomitanza con eventi straordinari, come calamità naturali, epidemie e guerre, etc., e che va tenuta distinta da quella sovrana che invece sovverte l'ordine costituito, determinando una vera e propria rottura, che attiva un nuovo processo costituente, libero nei fini, che porta alla definizione di un nuovo ordine politico.

Lo «stato di emergenza» è dunque un dispositivo che va attivato con le opportune garanzie e precauzioni in quanto potenzialmente in grado di sfociare in un sovvertimento dell'ordine costituito, attraverso la concentrazione del potere e la limitazione dei diritti. Per questa ragione, gli stati democratici sono tendenzialmente inclini a preferire statuti dell'emergenza di rango primario piuttosto che di rango costituzionale, in quanto i primi, a differenza dei secondi, sono più controllabili dai consueti strumenti di garanzia come, ad esempio, il controllo di costituzionalità. Essi, dunque, si definiscono nei contesti ordinamentali liberal democratici come strumenti eccezionali, da utilizzare – come si diceva – solo ed esclusivamente in determinate ipotesi. La scelta operata dai nostri Padri costituenti, tenuto conto dell'esperienza autoritaria, fu quella di non contemplare uno statuto costituzionale dell'emergenza ma di rimettere tali ipotesi a misure

⁵⁷ Sia consentito rinviare a S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

normative di rango primario, nella fattispecie il decreto-legge. Nel sistema di produzione del diritto, tuttavia, si è assistito nel tempo ad un vero e proprio sovvertimento nell'utilizzo delle fonti per cui l'eccezione sembra sia diventata la regola. È noto, infatti, come il ricorso al decreto-legge non risponda più ai presupposti costituzionali dei casi straordinari di necessità e d'urgenza, ma sia divenuto il sistema ordinario di normazione primaria, determinando una evidente torsione della nostra forma di governo.

Se questo è il contesto di riferimento, non sorprende che anche nel caso di specie siano stati attivati modelli emergenziali pur non avendo il fenomeno, da tempo, più nulla di ascrivibile al concetto di emergenza essendosi ormai stabilizzato⁵⁸, stratificato e consolidato nel tempo in tutta la sua complessità giuridica, sociale, economica e culturale. Inoltre, volendo prestare ascolto al contenuto più profondo della decisione in commento, il messaggio che la stessa sembrerebbe veicolare è di disapprovazione di quanto posto in essere finora dalle istituzioni e degli strumenti utilizzati, di evidente matrice emergenziale, anche quando ormai il fenomeno si era a tal punto cronicizzato che la strada da percorrere sarebbe dovuta essere quella della produzione normativa ordinaria con al centro l'assemblea legislativa, luogo di dibattito e di confronto democratico.

Detto in altri termini, la Corte EDU sembra non solo voler sottolineare quanto siano state insufficienti, nel contenuto, le misure attuate, ma anche quanto sia stato poco condivisibile il metodo. Essa, esprimendo una evidente sfiducia nelle istituzioni per come hanno (e non) operato, sollecita un approccio diverso, in particolare facendo leva sulla partecipazione delle collettività locali evocate in più passaggi come elemento decisivo per la buona riuscita delle misure di intervento. Una visione, dunque, plurale, che chiama in causa più attori istituzionali e non, e che riceve invece come prima risposta l'attivazione di un modello già in altre occasioni attivato senza risultati soddisfacenti. Insomma, una risposta scontata, che non sembra compiere quella inversione di rotta che la Corte EDU ha indicato.

⁵⁸ A riguardo, si veda S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 659 ss.