

## ***Causa Canavacciolo e altri c. Italia - Prima sezione - 30 gennaio 2025 (ricorso 51567/14 e altri)***

**Rifiuti – Gestione del ciclo dei rifiuti nella c.d. *Terra dei fuochi* – Periodo 1995 a oggi - Gestione del servizio carente al punto da non assicurare ai residenti il diritto alla salute – Residenti ammalatisi di tumore - Violazione dell'art. 2 CEDU – Sussiste.**

**La gestione del ciclo dei rifiuti nelle province campane di Napoli e Caserta (c.d. *Terra dei fuochi*) viola il diritto dei residenti alla salute, laddove nel complesso le autorità nazionali (legislative, giudiziarie, amministrative e tecnico-operative) non abbiano saputo assicurare – per il periodo dal 1995 in poi - condizioni di legalità, efficienza ed efficacia tali da evitare rischi per la salute umana e i residenti medesimi abbiano poi contratto malattie oncologiche.**

**Fatto.** L'espressione giornalistica *Terra dei fuochi* (coniata da Legambiente nel 2003) sta a indicare le zone delle province di Napoli e di Caserta nelle quali la criminalità organizzata ha, con più insistenza, smaltito illecitamente (sia creando discariche non autorizzate, sia sversando prodotti tossici nel terreno) rifiuti, prevalentemente speciali. Allorquando (sia pure senza la necessaria costanza e determinazione) le autorità pubbliche avevano assunto iniziative di controllo, di raccolta e di pre-trattamento dei rifiuti, spesso le organizzazioni di camorra avevano fatto sì che i cumuli di rifiuti e le c.d. eco-balle fossero incendiate. Di qui l'espressione volta a sottolineare lo sventurato passaggio dalla *Terra di lavoro* (locuzione con cui lo stesso territorio era sino ad allora noto) a quella dei *fuochi*, diffusi a punteggiare il paesaggio (v. nn. 5 e 6 della sentenza).

Con maggior grado di formalità, la *Terra dei fuochi* è stata poi identificata con un decreto interministeriale del **dicembre 2013** nel territorio di 57 comuni, con la finalità di destinarvi l'intervento pubblico di bonifica e di ripristino ambientale nonché di monitoraggio sanitario. Tale provvedimento (e il suo antecedente necessario: il decreto legge n. 136 del 2013) ha fatto anche tesoro delle prove materiali e scientifiche portate dalle relazioni di diverse Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, istituite dalle Camere, già a partire dal 1995 (nella XII legislatura) (v. nn. 9-17).

Nel 2004, la rivista medica statunitense *The Lancet* aveva pubblicato uno studio nel quale era evidenziato che nell'area di competenza della ASL NA 4 - nel periodo di tempo 1970-74 fino al 1995-2000 v'era stato un incremento costante del tasso di mortalità da tumori e che il registro dei tumori nel distretto n. 73 (cioè i comuni di Nola, Marigliano, Acerra e Somma Vesuviana) aveva rivelato nell'anno 2002 un aumento del cancro al colon e al fegato, oltre che della leucemia e del tumore ai linfonodi, che altrove non si era verificato. Uno degli autori dello studio aveva sostenuto che potesse essere stabilito un nesso causale tra tali patologie e le diverse forme di cattiva gestione del ciclo dei rifiuti. Entrambi gli autori avevano concordato che il nesso tra i due fenomeni fosse comunque degno del più urgente approfondimento. Risultati non dissimili erano emersi da uno studio pubblicato dalla rivista (*Epidemiologia & prevenzione*) dell'associazione italiana degli epidemiologi, nello stesso anno 2004.

Da parte sua, la Marina militare degli USA (una cui base è sita in Napoli) aveva stilato nel 2009 un rapporto - rivolto al proprio personale - nel quale erano messi in evidenza nuovi dati, dai quali emergeva il pericolo per la salute dovuto alle falle nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Nel frattempo, peraltro, l'Italia era stata già fatta oggetto di una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea, per mancata ottemperanza agli obblighi derivanti dalla disciplina comunitaria nella materia dei rifiuti. E con sentenza del **22 marzo 2005** (nella causa C-135/05), la Corte di giustizia del Lussemburgo aveva condannato il nostro Paese alle conseguenze di legge. Di fronte alla persistente inerzia delle autorità italiane, era stata avviata una nuova procedura d'infrazione, che si era conclusa con sentenza del **4 marzo 2010** (causa C-297/08), con cui la Corte di giustizia era pervenuta alle stesse conclusioni.

Da tali premesse era scaturita, negli anni successivi e fino a tempi assai prossimi, una fittissima e intricata serie di iniziative sia legislative (a opera del Parlamento nazionale e del Consiglio regionale

della Campania) sia amministrative (a opera del Ministero dell'ambiente e di diverse autorità amministrative nazionali e regionali) volte a finanziare e a programmare le opere di bonifica e ripristino della salubrità dell'ambiente (v. nn. 72-101). Parallelo a questo complesso percorso legislativo e amministrativo si era sviluppato anche un altrettanto complicato e tortuoso filone giudiziario, con il susseguirsi vorticoso di interventi a opera di giudici sia penali sia amministrativi (v. nn. 139-163). Numerose sentenze penali avevano, pertanto, accertato fatti di violazione del decreto legislativo n. 152 del 2006 e di conseguente inquinamento e danno ambientale.

In questo contesto, i ricorrenti – ammalatisi di tumore o parenti di persone ammalatesi e poi decedute – hanno adito la Corte europea dei diritti di Strasburgo per sentire dichiarati violati gli articoli 2 (diritto alla vita), 8 (diritto alla vita privata e familiare) e 10 (diritto di espressione *sub specie* di diritto all'informazione).

**Diritto.** Preliminarmente la Corte (Prima sezione, in composizione plenaria) dichiara inammissibili gli interventi di numerose associazioni ambientaliste (tra cui Legambiente, *Client Earth*, *Macro Crimes* e altre), salvo poi – a ogni modo – dar conto, nella sentenza, del contenuto dei relativi scritti. Essa argomenta che esse non possono essere qualificate vittime della (invocata) violazione ai sensi dell'art. 34 della CEDU.

Sempre in via preliminare, la Corte EDU affronta le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Rappresentanza italiana con riferimento ai singoli ricorrenti. Per un verso, secondo la difesa italiana, per considerarli vittime, già sarebbe dovuto essere stato assodato il nesso causale tra le patologie sofferte e la *mala gestio* del ciclo dei rifiuti; per altro verso, a tutto voler concedere, dovevano essere sicuramente esclusi dal novero delle "vittime" legittimate al ricorso coloro che non risiedevano nei comuni ricompresi nella *Terra dei fuochi*. La Prima sezione ritiene di affrontare la prima eccezione assieme al merito della causa; mentre accoglie senz'altro la seconda eccezione e dichiara inammissibili i ricorsi avanzati da coloro che (o i cui parenti) non risiedevano nei comuni ricompresi nella *Terra dei fuochi* al momento rilevante per la controversia (v. nn. 245-250).

Respinte poi le ulteriori eccezioni difensive in ordine al mancato esaurimento delle vie interne e alla tardività dei ricorsi, la Corte EDU viene al merito, iniziando dall'art. 2, invocato sotto l'aspetto degli obblighi positivi. Non avendovi adempiuto lo Stato italiano (e, per esso, le autorità competenti), i ricorrenti hanno – come accennato – contratto malattie oncologiche.

La Corte, per un verso, riconosce che le misure che gli Stati devono adottare per proteggere la vita dei cittadini da fattori generalizzati e collettivi (ben diversi, quindi, da quelle che devono essere assunte laddove la fonte del pericolo e le potenziali vittime sono più specifiche e circoscritte) ricadono nel margine di apprezzamento discrezionale di ciascuno Stato sottoscrittore (v. n. 381). Tuttavia, in questo caso, è pacifico in causa che il fenomeno dell'inquinamento del terreno e delle falde acquifere, conseguente a una dissennata gestione del ciclo dei rifiuti, è stato vasto e profondo, oltreché noto alle autorità per molti anni.

Né, d'altronde, il Governo italiano avrebbe potuto mettere in discussione i fatti, i quali erano emersi nella loro gravità dalle reiterate relazioni delle citate Commissioni parlamentari d'inchiesta succedutesi nelle varie legislature (sul punto, la sentenza si sofferma sulle acquisizioni della Commissione sul ciclo dei rifiuti della XIII legislatura, nel corso della quale era stato acquisito il verbale delle deposizioni di Carmine Schiavone, uno dei massimi pentiti di camorra della zona di Casal di Principe, il quale aveva rivelato le pratiche di sversamento illecito di materiali tossici) (v. n. 300).

Da questo punto di vista, la Corte EDU non è soddisfatta delle difese italiane in ordine alla congerie di provvedimenti che si sono succeduti (senza reale efficacia) fino al 2013 (v. nn. 386-387 e 401). Ma anche dopo il decreto-legge n. 136 del 2013 (e il successivo provvedimento attuativo), pur a fronte di attività di censimento più accurato e metodico delle aree inquinate e di una migliore organizzazione

dei servizi di monitoraggio ambientale, la Corte EDU constata che nessun deciso miglioramento è stato apportato sotto il profilo della bonifica dei terreni. Secondo l'autorità regionale incaricata, nel 2019 solo il 3 per cento delle zone contaminate era stato bonificato (v. n. 415). Né la Corte EDU considera soddisfacenti gli sforzi fatti, nell'arco degli anni, dalle autorità per il monitoraggio sanitario e il censimento dei tumori (v. n. 430).

Venendo da ultimo all'efficacia dei procedimenti penali in materia di danno ambientale, al buon andamento della gestione del ciclo dei rifiuti e all'informazione resa al pubblico sul tema, la Corte EDU considera l'operato complessivo delle autorità italiane del tutto insufficiente.

Per tali motivi, la Prima sezione considera inadempiti gli obblighi di protezione e, dunque, violato l'art. 2 CEDU (v. nn. 459-467).

Essa, conseguentemente, considera assorbite le censure basate sugli artt. 8 e 10 CEDU.

Inoltre, data la portata e le caratteristiche della causa e della violazione constatata, la Corte EDU ritiene di conferire alla propria pronuncia la natura di “sentenza pilota” (v. n. 492) sulla cui esecuzione, come sempre, dovrà vigilare il Comitato dei ministri. Senonché, in via eccezionale e sempre a causa dei connotati particolari della vicenda considerata, la Corte detta alcuni spunti operativi cui l'Italia dovrà attenersi.

Il nostro Paese dovrà mettere in atto – pur partendo dai parziali sforzi già profusi – entro due anni dalla data di notifica della sentenza, una strategia complessiva e coerente per la bonifica dei siti e per la prevenzione dei pericoli per la salute e dovrà istituire un'autorità indipendente per il relativo monitoraggio nonché una piattaforma informativa accessibile al pubblico.

Da ultimo, la Corte EDU ritiene non matura per la decisione la questione dell'equa soddisfazione circa i danni morali, riservandosi di riesaminarla nel prosieguo della causa; per le spese, liquida in favore dei ricorrenti ammessi 20 mila euro.

Redigono opinioni separate i giudici belga Krenk e cipriota Serghides.

Il giudice Krenk – mentre concorda con tutte le statuizioni esecutive della sentenza – dissente invece sull'inammissibilità degli interventi delle associazioni ambientaliste. Egli sottolinea l'incoerenza tra la decisione assunta in questa causa e quella ben più flessibile e lungimirante presa dalla *Grande Chambre* il 9 aprile 2024 nella causa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*. In quest'ultimo caso, la Corte EDU ha ammesso (non l'intervento ma addirittura) il ricorso di un'associazione per la sensibilizzazione sul cambiamento climatico contro la Confederazione elvetica, a motivo dell'inerzia delle autorità su tali problematiche (v. n. 489 e ss. della sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* del 9 aprile 2024), pervenendo peraltro all'accertamento della violazione dell'art. 2 CEDU.

A sua volta, il giudice Serghides dissente non solo sull'inammissibilità dell'intervento delle associazioni ambientaliste ma anche sull'assorbimento della censura inerente all'art. 8 CEDU.