

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejón, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeven, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 2

EDITORIALE

- Mariachiara Tallacchini, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici* 337

SAGGI

- Angela Musumeci, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato* 343

- Franco Peirone, *Revisiting the German Federal Constitutional Court's "Ultra-spective" Decision* 375

- Mauro Pennasilico, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare* 411

ARTICOLI

- Alessandro Cardinali, *Divari territoriali e mobilità sostenibile: i trasporti marittimi* 451

- Giulia Formici - Marica Mileo, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie* 477

- Margherita Marotta, *La climate change litigation e le banche* 503

- Omar Makimov Pallotta, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia* 523

NOTE A SENTENZA

Vittorio Fazio, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia* 553

Daniela Messina, *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre* 573

Alice Quaranta, *Nuove e antiche incertezze sul diritto alla vita in casi di inquinamento ambientale: in margine a L.F e altri c. Italia* 603

Bettina Steible, *¿Hacia un constitucionalismo econcentrista? Sobre los derechos del Mar Menor* 629

Hanno scritto in questo numero 649

Daniela Messina

LA SENTENZA DELLA CORTE EDU SUL CASO “TERRA DEI FUOCHI”: UNA SIGNIFICATIVA TAPPA NEL RICONOSCIMENTO MULTILIVELLO DEL DIRITTO ALL’AMBIENTE SALUBRE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il caso della “Terra dei fuochi”: la sentenza della Corte EDU del 30 gennaio 2025. – 3. L’origine multilivello del diritto all’ambiente salubre. – 4. La sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* quale ulteriore tappa del riconoscimento multilivello del diritto all’ambiente salubre.

1. Considerazioni introduttive

All’interno dello spazio giuridico europeo, la tutela dell’ambiente salubre si configura sempre più come elemento indefettibile per l’effettiva realizzazione della dignità umana e la fruizione di una qualità della vita conforme ai valori sottesi agli ordinamenti a tutela dei diritti fondamentali¹.

* Il presente articolo costituisce un contributo redatto nel quadro del PRIN 2022 PNRR “*Founded on the environment: a new constitutional pact and its implementation*”, codice progetto: P2022W5Y3S - cup: I53D23007350001 Finanziato dall’Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all’impresa - Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 PNRR indetto con DD N. 1409 del 14/09/2022.

¹ Sul percorso di riconoscimento del diritto all’ambiente salubre nello spazio giuridico europeo, *ex multis*, G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull’assetto costituzionale*, Torino, 2024; S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023; L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell’ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2020; P. BILANCIA, *Le Regioni e l’ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, n. 2, 2019; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell’ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, n. 2, 2022; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di)*

Grazie ai molteplici contributi offerti dai diversi ordinamenti coinvolti in un'ottica multilivello, l'ambiente, infatti, ha assunto in tale scenario il significato di bene giuridico di valore primario², prodromico all'esercizio di altri diritti fondamentali, la cui tutela è ormai ritenuta imprescindibile, sia al fine della piena realizzazione dell'individuo, in termini di godimento della propria sfera privata e familiare, sia nella prospettiva di protezione della sua stessa vita.

Tale riconoscimento, in virtù della sua centralità nelle moderne società, ha comportato in capo agli Stati l'insorgenza di obblighi positivi vincolanti, consistenti nell'adozione di misure appropriate, effettive e tempestive volte a garantire un ambiente sano, pulito e sostenibile, riconosciuto quale diritto umano³.

È nel solco di tale evoluzione interpretativa che si inserisce la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*⁴ con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha condannato lo Stato italiano, a causa della colpevole inerzia dimostrata nella prevenzione di un rischio ambientale sistemico e persistente, per la violazione dell'articolo 2 che, come è noto, all'interno del sistema delineato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sancisce il diritto alla vita⁵.

Alla luce del ricco impianto argomentativo sotteso alla decisione, il

principi fondamentali, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 1, 2015; E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, III, Milano, 2008.

² Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641. In tale prospettiva, il Giudice delle Leggi afferma che: «La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso asurge a valore primario ed assoluto».

³ Risoluzione delle Nazioni Unite dal titolo “*The human right to a clean, healthy and sustainable environment*”, 28 luglio 2022.

⁴ Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, 30 gennaio 2025.

⁵ Per una prima riflessione sulla sentenza, cfr. A. CIRCOLO, *La decisione del giudice di Strasburgo nel caso Cannavacciuolo e a./Italia e il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE nei giudizi dinanzi alla Corte EDU: alcune brevi riflessioni*, in *Unione europea e diritti*, n. 1, 2025; S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema penale*, n. 2, 2025.

presente contributo si propone di approfondire il significato giuridico di tale pronuncia, evidenziandone il ruolo di snodo critico nel più ampio processo di consolidamento di una tutela multilivello dell’ambiente quale bene giuridico autonomo e trasversale, imprescindibilmente connesso alla salvaguardia della vita, della salute e della dignità dell’essere umano.

2. Il caso della “Terra dei fuochi”: la sentenza della Corte EDU del 30 gennaio 2025

Nel dibattito pubblico, così come nella sentenza che qui si commenta, la locuzione “Terra dei Fuochi” è solitamente impiegata con un duplice significato.

In primo luogo, essa individua una vasta area geografica della Regione Campania, compresa tra la provincia di Napoli e l’area sud-occidentale della provincia di Caserta, colpita per oltre un trentennio da atti di inquinamento sistematico, su larga scala, determinati dalla creazione di discariche abusive, interramenti e abbandoni incontrollati di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso ad opera di gruppi criminali organizzati⁶.

Nella sua ulteriore accezione, il termine allude anche ai vasti incendi provocati dolosamente nel tentativo di nascondere tali attività illegali, i quali hanno determinato nel tempo il rilascio di enormi quantità di sostanze aventi effetti nocivi sulla salute della popolazione residente.

Tale duplice accezione consente, quindi, di delineare i confini di un fenomeno che ha assunto nel tempo le caratteristiche di un vero e proprio “disastro ambientale”⁷, ancora in atto⁸, seppur con minore in-

⁶ Tra gli altri L. DI MAJO, *Sicurezza alimentare e tutela dei prodotti agricoli locali. Il caso della Campania, dalla Terra dei Fuochi a modello di trasparenza e tutela dei diritti?*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2020.

⁷ Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 68.

⁸ La stessa Corte EDU nel condannare l’inerzia dello Stato italiano ha sottolineato nella sentenza oggetto di analisi che «lo stato di cose denunciato non può essere considerato come cessato, almeno nella misura in cui lo dimostrano i documenti più recenti presentati dalle parti, che sono datati tra il 2018 e il 2021 e rivelano che continuano a essere scoperti siti di smaltimento illegale dei rifiuti e che l’incenerimento ille-

tensità rispetto al passato. La Terra dei Fuochi, infatti, è espressione non solo di uno scenario caratterizzato da un'elevata complessità causata dalla pluralità delle fonti di inquinamento coinvolte, spesso non facilmente identificabili, ma anche da una documentata «catena di negligenze, omissioni e silenzi», a cui si è aggiunta una «tragica impreparazione delle autorità a fermarla»⁹.

È in tale peculiare contesto che si colloca la pronuncia della Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo*, la quale, come è noto, trae origine da plurimi ricorsi presentati alla Corte contro la Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 34 della CEDU.

Alla base di tali doglianze si poneva la presunta violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione causata dalla sostanziale inerzia delle autorità italiane, ritenute colpevoli di non aver implementato nel tempo misure adeguate di protezione, pur in presenza di pratiche di inquinamento su larga scala i cui pericoli per la vita e la salute erano ormai largamente noti¹⁰.

Più specificamente, i ricorrenti evidenziavano che, sebbene le autorità fossero a conoscenza di un rischio reale e immediato almeno a partire dal 1988, circostanza confermata nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta istituita nel 1995, le stesse non avrebbero «fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per rispettare i loro obblighi positivi ai sensi degli articoli 2 e 8» (§ 311). Una inerzia che ha riguardato non solo la mancata predisposizione di idonei sistemi di prevenzione e di tutela, ma anche la limitatezza degli interventi destinati all'identificazione e al monitoraggio dei terreni inquinati, nonché alla decontaminazione degli stessi.

In tale prospettiva, l'Italia sarebbe, quindi, venuta meno al rispetto

gale dei rifiuti è ancora segnalato». Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit. §490.

⁹ Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, § 68, riprendendo quanto indicato dal Rapporto di attività sul programma di monitoraggio "Campania trasparente" pubblicato il 15 marzo 2017 dall'IZSM - Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno.

¹⁰ Al termine del ragionamento giudiziale, la Corte afferma di non dover procedere ad esaminare l'esistenza di una violazione separata dell'art. 8 CEDU ritenendone il relativo giudizio assorbito nell'accertamento ex art. 2 stante l'asserita mancata protezione della salute e del benessere dei ricorrenti (§469).

dell'art. 2 CEDU che, nella giurisprudenza della Corte, «comporta il dovere per lo Stato di assicurare, con tutti i mezzi a sua disposizione, una risposta adeguata – giudiziaria o di altro tipo – affinché il quadro legislativo e amministrativo, istituito per proteggere il diritto alla vita, sia correttamente attuato e qualsiasi violazione di tale diritto sia repressa e punita» (§ 316). Un obbligo ritenuto non assolto anche alla luce di un quadro penale, delineatosi nel tempo, che risultava scarsamente efficace rispetto alla complessità del fenomeno da disciplinare nella misura in cui mostrava solo un modesto effetto deterrente. A completare un quadro già di per sé critico, si aggiungeva, secondo quanto dedotto dai ricorrenti, anche la violazione degli articoli 8 e 10 della Convenzione, asseritamente derivante dall'omissione, da parte delle autorità competenti, di fornire informazioni adeguate sui rischi per la salute e la vita degli abitanti delle aree interessate.

Dopo un'attenta e dettagliata disamina del caso di specie attraverso una puntuale ricostruzione delle fasi “storiche” che hanno caratterizzato l'evolversi del fenomeno della Terra dei Fuochi, così come dei molteplici studi condotti sul potenziale impatto sulla salute dei cittadini e degli interventi, anche normativi, compiuti dallo Stato italiano, la Corte ha dato avvio al proprio giudizio escludendo dal contendere, per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione, le associazioni ricorrenti in quanto non configurabili, al contrario delle singole persone fisiche, quali vittime dirette delle violazioni oggetto di discussione. Ne ha però riconosciuto la «funzione vitale (...) come cani da guardia pubblici» (§ 218), sottolineando il contributo che esse hanno fornito nel sensibilizzare e denunciare le pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti.

Con riferimento alle violazioni contestate, la Corte ha, invece, esordito evidenziando che, alla luce della corposa giurisprudenza evolutasi nel tempo¹¹, l'art. 2 della Convenzione dedicato al diritto alla vita deve essere inteso non solo in termini di protezione dell'esistenza dell'individuo dall'uso della forza da parte delle autorità pubbliche, ma altresì come preciso «obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte

¹¹ *Ex plurimis*, Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994; *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1988; *Öneryıldız c. Turchia*, 30 novembre 2004; *Di Sarno e altri c. Italia*, 10 gennaio 2012; *Brincat e altri c. Malta*, 24 ottobre 2014.

le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione» (§ 357), anche – e questo è il punto rilevante del giudizio – in situazioni in cui l'omissione si traduca non direttamente nella perdita della vita, ma solamente in un rischio per la stessa.

Obbligo che impone un'applicazione estesa e trasversale, anche in ambiti non pubblici, ogniqualvolta l'esercizio di un'attività possa compromettere il diritto alla vita o all'integrità fisica, con particolare intensità laddove la stessa presenti un carattere intrinsecamente pericoloso¹² e comporti un rischio qualificabile come «reale e imminente». In questa prospettiva, e considerata l'impossibilità di formulare una regola di portata generale valida in ogni circostanza, la configurabilità dell'onere presuppone la sussistenza di una minaccia grave, concreta e ragionevolmente accertabile per la vita o l'incolumità delle persone potenzialmente esposte.

Tale dovere positivo, inoltre, deve sostanziarsi nell'adozione da parte dello Stato di «un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un'efficace deterrenza contro le minacce al diritto alla vita»¹³ e nel garantire l'accesso alle informazioni essenziali che consentano agli individui di valutare pienamente i rischi connessi, fermo restando la discrezionalità statale in termini di individuazione dei mezzi più opportuni da impiegare e dei relativi strumenti di tutela.

Passando al caso di specie, invece, la Corte ha sottolineato la peculiare complessità dell'evento oggetto di analisi in quanto caratterizzato, a differenza dei precedenti eventi analizzati, non da un'unica fonte di inquinamento, identificata e circoscritta, bensì da una molteplicità di fonti «molto diverse tra loro per tipologia, estensione geografica, sostanze inquinanti rilasciate, modalità di contatto con le stesse e impatto ambientale» (§ 384).

A partire da tale constatazione e al fine di valutare la corretta ed efficace applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, il giudi-

¹² La Corte afferma che l'obbligo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita si applica a maggior ragione nel contesto di attività che possono rappresentare un rischio per la vita umana a causa della loro natura intrinsecamente pericolosa. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §376.

¹³ Cfr. Corte EDU, *Öneryıldız c. Turchia*, § 89, e *Budayeva e altri c. Russia*, 20 marzo 2008, § 129.

ce ha, quindi, articolato il proprio ragionamento su quattro punti fondamentali.

Il primo ha riguardato la sussistenza dell'obbligo di proteggere la vita dei ricorrenti.

Premessa l'indubbia pericolosità delle attività di scarico illegale, incenerimento e seppellimento di rifiuti pericolosi, la Corte ha dichiarato che sono ampie le prove circa la conoscenza dell'esistenza di tali pratiche da parte delle autorità nazionali; conoscenza confermata parimenti dal fatto che il Governo italiano non ha mai contestato la loro esistenza, quanto esclusivamente la mancanza di un relazione causale, scientificamente provata, tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza delle malattie dei ricorrenti e dei loro parenti deceduti.

Alla luce di tali elementi, la Corte ha, pertanto, evidenziato l'esistenza di un rischio per la vita «sufficientemente grave, reale e accertabile» da far scattare l'articolo 2 della Convenzione e, quindi, l'obbligo di agire da parte delle autorità. Un pericolo che ha assunto anche i connotati dell'"imminenza" nei termini stabiliti dalla sua stessa giurisprudenza, vista la continuità e la persistenza dell'esposizione alle fonti di inquinamento da parte dei ricorrenti che risiedevano nelle zone interessate.

Si è trattato, quindi, di un rischio talmente evidente da non necessitare, né tantomeno rendere appropriata, la dimostrazione da parte dei soggetti colpiti dell'effettiva esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento subito e l'insorgenza della malattia. Questo anche in vista di un approccio precauzionale che avrebbe dovuto sollecitare l'azionamento di un dovere di protezione anche in assenza di una certezza scientifica sugli effetti precisi dell'inquinamento, dovendo prevalere la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello di pericolo esistente.

Confermata, quindi, la sussistenza di un obbligo di intervenire *ex* art. 2, la Corte ha proceduto a valutare l'adeguatezza delle misure adottate al fine di fronteggiare la complessa situazione emersa.

Su tale fronte, l'analisi della documentazione raccolta ha evidenziato che le autorità preposte, nonostante la gravità e la diffusa conoscenza dei fatti, non abbiano adottato un approccio sistematico all'identificazione delle aree colpite e delle sostanze inquinanti almeno

fino al 2013, anno di emanazione del decreto-legge n. 136, convertito nella l. n. 6 del 2014¹⁴, mediante il quale si è proceduto alla mappatura dei terreni agricoli della Regione Campania ai fini della individuazione delle zone interessate dalla contaminazione legata allo scarico, all'interramento e alla combustione illegale dei rifiuti.

Pur tenendo conto della complessità di simili attività di valutazione ambientale, l'intervento è stato ritenuto dalla Corte intempestivo e incompleto dal momento che, ad otto anni dall'avvio delle attività di monitoraggio, numerosi appezzamenti di terreno risultavano ancora non identificati e limitati apparivano i progressi compiuti in merito all'analisi delle altre aree coinvolte.

La frammentarietà degli ulteriori interventi effettuati e l'assenza di misure volte a garantire un aggiornamento periodico delle zone interessate, vista la persistenza di un inquinamento che non accennava a terminare, hanno spinto i giudici a dubitare circa la diligenza adottata dalle autorità italiana nel caso di specie e, quindi, della volontà concreta di porre fine realmente al grave fenomeno oggetto di analisi.

Discorso analogo è stato effettuato con riferimento alla valutazione delle misure implementate per la gestione dei rischi emersi.

Premessa una diffusa difficoltà a raccogliere informazioni e documentazioni idonee a fornire una «chiara percezione degli sforzi di decontaminazione previsti nei comuni interessati dal fenomeno della Terra dei Fuochi» (§ 421) – difficoltà confermate anche dalla sesta Commissione parlamentare d'inchiesta nel suo rapporto del 2018 – la Corte ha evidenziato l'eccessiva lentezza e confusione delle attività compiute, nonostante le continue dichiarazioni delle stesse autorità circa la necessità di intervenire con urgenza. Carenze sono state evidenziate anche sul lato del sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti della Regione Campania che hanno contribuito ad acuire ulteriormente una situazione già estremamente grave.

Con riferimento, invece, alla risposta legislativa alla questione ambientale, la sentenza evidenzia una serie di criticità in termini di efficacia del quadro giuridico delineato ai fini della prevenzione dei reati

¹⁴ D.l. n. 136/2013 convertito con modificazioni dalla l. n. 6/2014, recante «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate».

ambientali almeno fino all'emanazione della legge n. 68 del 2015¹⁵ con la quale sono state introdotte specifiche fattispecie penali nel tentativo di contrastare il traffico e lo scarico illegale dei rifiuti. L'intervento del legislatore italiano in materia, infatti, è stato ritenuto dalla Corte non solo poco convincente in termini di efficacia, ma anche lento e frammentario, con «la creazione di singoli reati gravi nel corso del tempo, ma senza alcun tentativo di rivisitare in modo organico le carenze del sistema penale individuate dalle stesse Commissioni del Parlamento italiano» (§ 440). La limitatezza dei procedimenti giudiziari efficaci avviati nel periodo, inoltre, ha rappresentato, nella visione della Corte, un ulteriore elemento a riprova dell'incapacità dello Stato di adottare misure adeguate a proteggere i residenti colpiti dall'inquinamento.

Tali valutazioni, complessivamente considerate, hanno, infine, condotto i giudici a ritenere «sorprendente», tenuto conto delle informazioni nel tempo raccolte sul fenomeno della "Terra dei Fuochi", che il «primo tentativo di un approccio coordinato, sistematico e completo per monitorare la salute e garantire la sorveglianza epidemiologica della popolazione residente nell'area interessata dal fenomeno dell'inquinamento in questione sia stato proposto quasi due decenni dopo, con l'emanazione della legge n. 6 del 2014» (§ 429).

Un ritardo espressamente qualificato dalla Corte «inaccettabile», espressione di una incapacità sistemica dello Stato di adempiere pienamente al dovere cristallizzato dall'art. 2 CEDU di garantire il diritto alla vita.

Un diritto che, riprendendo quanto dichiarato dal Comitato delle Nazioni Unite¹⁶ non sopporta di essere interpretato in maniera restrittiva in quanto riguarda la giusta pretesa 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».

¹⁵ L. n. 68/2015 recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente».

¹⁶ Comitato delle Nazioni Unite, Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicato il 3 settembre 2019.

3. *L'origine multilivello del diritto all'ambiente salubre*

Come appena sottolineato, la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* segna una tappa significativa nel percorso evolutivo – attualmente in atto – di riconoscimento e garanzia del diritto ad un ambiente salubre, inteso quale previsione di una situazione giuridica meritevole di tutela che implica il godimento di un ambiente idoneo a preservare la salute, la dignità e la qualità della vita dell'individuo, imponendo parimenti allo Stato e agli altri soggetti pubblici e privati doveri positivi di prevenzione, protezione e risanamento dell'ambiente.

Un'evoluzione, tuttavia, che per poter essere colta nella pienezza del suo significato richiede di essere letta necessariamente in un'ottica multilivello, stante il carattere poliforme dei contributi normativi e giurisprudenziali che ne hanno caratterizzato nel tempo la relativa origine e sviluppo.

La pronuncia, infatti, si configura quale esemplificazione paradigmatica della natura “osmotica” del sistema di *multilevel governance*¹⁷, sia in termini di emersione e consolidamento di nuove situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela, sia in termini di efficacia degli strumenti di protezione concretamente azionabili grazie alla sinergia tra gli ordinamenti coinvolti.

In tale prospettiva, la visione dell'ambiente che si pone al centro della sentenza risulta essere espressione di un articolato processo che si è venuto a dipanare nel tempo, alimentatosi costantemente dell'apporto sinergico dei diversi livelli ordinamentali coinvolti – nazionale, sovranazionale e internazionale – in un sistema che può essere efficacemente descritto come a “vasi comunicanti”, ove lo sviluppo normativo e giurisprudenziale di un livello esercita costantemente una funzione propulsiva sugli altri. In tale dinamica circolare e armonica, ciascun contributo in materia ha rafforzato e stimolato gli altri, concorrendo in modo determinante al pieno riconoscimento della protezione ambientale quale valore giuridico di rilievo primario.

¹⁷ Sul punto cfr. AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022.

Come è noto, infatti, le origini di tale processo sono rinvenibili nei contributi emersi a livello sovranazionale e, in particolare, nel percorso di rafforzamento della politica ambientale intrapreso dall'Unione europea a partire dagli anni '70 all'indomani del Consiglio di Parigi (1972), durante il quale è stata formalmente dichiarata per la prima volta la necessità di intraprendere un programma comunitario di azione in materia di tutela dell'ambiente¹⁸.

In assenza di un esplicito riferimento a tale valore all'interno del Trattato di Roma del 1957, l'impegno assunto in materia ambientale, tuttavia, è stato inizialmente declinato esclusivamente secondo una prospettiva strettamente economica, alla luce dell'obiettivo della creazione del mercato unico europeo. In tal modo, l'adozione di una specifica politica in materia si giustificava ai sensi dell'art. 2 del Trattato in termini di promozione dello sviluppo armonioso delle attività economiche e di espansione continua ed equilibrata degli Stati membri.

Questo almeno fino all'adozione dell'Atto Unico Europeo (1986) che, determinando di fatto un significativo salto evolutivo, ha consentito l'introduzione tra le disposizioni del Trattato di Roma di un Titolo specificamente dedicato all'ambiente (Titolo VII), tratteggiando in tal modo il primo riferimento giuridico per l'avvio di una politica ambientale comune a livello comunitario.

Da allora, l'Unione ha costantemente rafforzato e ampliato la propria azione in materia, progressivamente emancipandola dalla sua originaria connotazione di carattere prettamente economico.

Prima manifestazione concreta di questo rinnovato approccio si rinviene nel Trattato di Maastricht del 1993, all'interno del quale la materia ambientale – disciplinata in modo organico nel Capitolo XVI – viene ufficialmente riconosciuta come componente strategica per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, anche grazie a un'intensa giurisprudenza in tal senso orientata della Corte di giu-

¹⁸ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un Programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, Gazzetta ufficiale n. C 112.

stizia¹⁹ e a una forte sensibilizzazione sul tema di derivazione internazionale²⁰.

Il successivo Trattato di Amsterdam (1997) ha poi ulteriormente consolidato tale impostazione, facendo dell'ambiente il "collante principale" delle politiche dell'Unione, attraverso l'impegno assunto di valutare sistematicamente il possibile impatto delle decisioni assunte e delle azioni implementate dalle istituzioni europee.

Tale visione ha ricevuto in seguito piena consacrazione dal Trattato di Lisbona (2009) in cui la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente hanno assunto il ruolo di cardini dello sviluppo sostenibile dell'Europa (art. 2) con il preciso impegno, formalizzato nell'art. 11 TFUE, di integrare le relative esigenze ambientali «nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione».

Il percorso intrapreso dai Trattati, qui solo brevemente tracciato, ha quindi definito il sistema di riconoscimento della tutela dell'ambiente nella dimensione europea fornendo il sostrato su cui si è innestata la relativa evoluzione anche a livello nazionale.

In ossequio al principio di integrazione, ulteriormente rafforzato dal suo riconoscimento all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²¹, gli Stati membri sono tenuti, infatti, a tenere

¹⁹ Sul punto cfr. F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2024, spec. p. 73 dove l'A. sottolinea come dal «2018 al 2022 sono oltre 300 all'anno le procedure di infrazione aperte in materia ambientale nei confronti degli Stati membri»; M. PIGNATTI, *La tutela dell'ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti*, in *DPCE online*, n. 2, 2022;

²⁰ È proprio in quegli anni, infatti, che si svolge a dichiarazione la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, nota anche come "Vertice della Terra" (3-14 giugno 1992). La Conferenza, tenutasi in occasione del 20° anniversario della prima Conferenza sull'Ambiente Umano svoltasi a Stoccolma, in Svezia, nel 1972, ha condotto, come è noto, alla sottoscrizione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1994) che a sua volta ha gettato le basi per l'adozione del Protocollo di Kyoto (1997). Sul punto, L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente*, cit, p. 60 ss.

²¹ L'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere

conto della trasversalità della questione ambientale, premettendone la relativa tutela nella definizione delle proprie politiche.

Un dovere che, nella dimensione italiana, è stato cristallizzato all'interno del Codice dell'ambiente²² attraverso la previsione *ex art. 3-ter* di una tutela garantita «da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente». A questo si aggiunge la necessità di assicurare un sistema di protezione che sia informato al principio dello sviluppo sostenibile il quale, ai sensi dell'art. 3-*quater*, impone una visione prospettica di ogni attività umana giuridicamente rilevante a tutela, in particolare, delle future generazioni²³.

Ma il vero salto evolutivo in materia, nella dimensione nazionale, discende dal contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale.

Sospinta dalle nuove correnti interpretative che spiravano sia a livello sovranazionale, sia – come tra poco si dirà – a livello internazionale, la Corte ha attribuito nel tempo “valore costituzionale” all'ambiente²⁴, attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. in combinato disposto con l'art. 32 Cost., arrivando a riconoscere alla relativa tutela il significato di «elemento determinativo della qualità della vita»²⁵.

Una visione che è andata poi consolidandosi nella giurisprudenza del Giudice delle leggi²⁶ fino al riconoscimento di un'autonoma rile-

integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

²² D.lgs. n. 152/2006 recante «Norme in materia ambientale».

²³ L'articolo in questione, infatti, stabilisce che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Sul tema cfr. G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.

²⁴ Corte cost. 7 maggio 1987, n. 167 e Corte cost. 1° aprile 1985, n. 94.

²⁵ Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641.

²⁶ Cfr., da ultimo, A. GUSMAI, *Il bilanciamento in potenza: la sent. n. 105 del 2024 e la faticosa realizzazione della tutela ambientale*, in www.camminodiritto.it, 2025; V.,

vanza²⁷ corroborata dalla successiva modifica testuale della Legge fondamentale.

Il punto di approdo di tale evoluzione interpretativa è, infatti, rappresentato dalla riforma costituzionale attuata con legge cost. n. 1 del 2022²⁸, la quale ha sancito, come è ampiamente noto²⁹, l'introduzione

ex multis, B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, cit.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

²⁷ Da ultima, Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105 nella quale il Giudice delle Leggi afferma che «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

²⁸ L. cost. n. 1/2022 recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

²⁹ Cfr., *ex multis*, A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2024; L. ABBRUZZO, *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, 2024; M. SICLARI, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024; P. BILANCIA, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2, 2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022; A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021.

della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi - «nell'interesse delle future generazioni» - all'interno del "nocciolo duro" dei principi fondamentali della Costituzione³⁰.

Tale modifica, a cui è stata riconosciuta una «forza performativa e trasformativa» tale da modificare lo stesso fondamento della Costituzione repubblicana³¹ costituisce, quindi, il portato di uno specifico percorso di sensibilizzazione verso il tema ambientale che è andato sviluppandosi nel dinamico rapporto tra diversi ordinamenti in un'ottica multilivello e che ha beneficiato, per quanto qui rivela, anche dei molteplici contributi in materia offerti dalla giurisprudenza della Corte EDU, di cui la sentenza *Cannavacciuolo* costituisce una delle più recenti espressioni³².

Sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contenga una disposizione espressamente dedicata alla tutela dell'ambiente, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha, infatti, progressivamente riconosciuto l'esistenza di un diritto a vivere in un ambiente salubre, ricavandone la legittimazione giuridica principalmente dagli articoli 2 e 8 della CEDU.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte, in particolare, «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare» (*Lòpez Ostra c. Spagna*)³³, ovvero, nei casi più gravi, mettere a rischio la stessa esistenza dell'individuo (*Oneryildiz c. Turchia*).

³⁰ Sul punto, in maniera critica, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021.

³¹ A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, p.791. Sul tema cfr. anche G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista"*, cit.

³² È da evidenziare, infatti, che la Corte EDU è intervenuta nuovamente in materia con sentenza 6 maggio 2025 pronunciata sul ricorso n. 52854/18, *L.F. e altri c Italia*, condannando nuovamente l'Italia per violazione questa volta dell'art. 8 CEDU causata dall'omessa adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare la protezione effettiva della salute dei ricorrenti dalle emissioni gravemente nocive prodotte da uno stabilimento industriale collocato sempre nel territorio della Regione Campania.

³³ Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Lòpez Ostra c. Spagna*, cit. In tale sentenza la Corte afferma che «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere

Dinanzi a tali rilevanti pericoli, i Giudici hanno quindi ricavato uno specifico dovere di intervento da parte dello Stato che si sostanzia, nel caso in cui ad essere posto a rischio sia il benessere dell'individuo, nella necessità «di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata»³⁴ (*Cordella e altri c. Italia*) compresa la diffusione di rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta la popolazione (*Guerra e altri c. Italia*)³⁵.

Qualora ad essere messa a rischio sia la vita stessa dei ricorrenti, tale dovere non si esaurisce in un obbligo negativo di non causare la morte degli individui coinvolti, ma si estende altresì a un obbligo positivo di adottare misure appropriate per salvare vite umane (*Oneryildiz c. Turchia*). Obbligo, quest'ultimo, che deve essere interpretato «come valevole nel contesto di tutte le attività, pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, a fortiori per le attività industriali, pericolose per natura, quali lo sfruttamento dei siti di stoccaggio dei rifiuti»³⁶.

Proseguendo lungo questo filone interpretativo, ai fini della effettiva tutela di tale diritto, lo Stato è investito di uno specifico dovere «primario»³⁷ articolato in una duplice dimensione: una sostanziale, che implica l'adozione di un quadro legislativo ed amministrativo in grado di fornire un deterrente efficace contro le minacce al diritto alla vita; e una procedurale, volta a garantire, con tutti i mezzi di cui le autorità dispongono, una risposta adeguata - giudiziaria o di altro tipo - affinché il suddetto quadro legislativo e amministrativo sia correttamente attuato e le violazioni di tale diritto represses e punite³⁸.

delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute».

³⁴ Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., § 173.

³⁵ Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, cit., § 60.

³⁶ Corte EDU, *Oneryildiz c. Turchia*, cit., §71.

³⁷ Corte EDU, *Oneryildiz c. Turchia*, cit., §89.

³⁸ Sul punto, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3, 2012; V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva. Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2018.

Alla luce di tale impostazione, gli articoli 2 e 8 della Convenzione, posti a fondamento del riconoscimento del diritto all’ambiente salubre, hanno consentito pertanto l’elaborazione di un peculiare modello di tutela che si sostanzia in un duplice ambito di responsabilità statale.

Nella visione delineata dalla Corte, infatti – almeno fino alla sentenza *Cannavacciuolo* come si approfondirà a breve – il danno ambientale innesta una diretta responsabilità dello Stato in termini di violazione del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU*, allorquando tra la situazione di degrado ambientale, determinata da un mancato intervento positivo nelle modalità già indicate, e il grave pregiudizio arrecato all’individuo, sussista un nesso di causalità suffragato da specifiche e provate evidenze scientifiche.

Diversamente, nel caso in cui, invece, venga invocata una violazione *ex art. 8 CEDU*, l’onere probatorio posto a carico dei ricorrenti risulta meno gravoso in quanto non necessitante la presenza di una “evidenza scientifica” del nesso eziologico intercorrente tra esposizione all’inquinamento e patologia contratta³⁹.

4. La sentenza *Cannavacciuolo* e altri c. Italia quale ulteriore tappa del riconoscimento multilivello del diritto all’ambiente salubre

Come evidenziato, la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* si inserisce nel solco di un processo evolutivo di riconoscimento di un diritto fondamentale ad un ambiente salubre in una dimensione multilivello; espressione di un’interazione dinamica e costante tra i livelli di tutela nazionale, sovranazionale ed europea che ha consentito la progressiva elaborazione di un paradigma giuridico in cui l’ambiente è riconosciuto quale bene primario e presupposto indefettibile per l’effettivo godimento di diritti fondamentali della persona umana, in *primis* il diritto alla vita e alla dignità della persona.

Nella pronuncia in esame, tale multiforme interazione si manifesta chiaramente nella puntuale ricostruzione compiuta dalla Corte EDU, che prende in esame non solo i fatti accertati in sede interna, quanto

³⁹ A. GALANTI, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’uomo*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2022.

gli studi epidemiologici disponibili, gli interventi istituzionali e normativi succedutisi nel tempo, nonché le azioni intraprese a livello dell'Unione europea con riferimento alla situazione nota come "Terra dei Fuochi".

Specifico rilievo, in particolare, è dedicato alle numerose Commissioni di inchiesta istituite dal Parlamento italiano tra il 1995 e il 2018⁴⁰, con l'intento di affrontare l'annoso problema del ciclo di gestione dei rifiuti e delle attività illecite ad esso connesse, e alle due condanne pronunciate dalla Corte di giustizia nei confronti dello Stato italiano⁴¹,

⁴⁰ Tali commissioni, infatti, hanno appurato negli anni l'esistenza di numerose criticità che hanno determinato l'emersione e il consolidamento del complesso scenario descritto: dall'assenza di piani di supervisione e di bonifica, pur in presenza di una conoscenza diffusa dei sotterramenti illegali di rifiuti pericolosi, all'esistenza di «una vasta rete di complicità, in particolare all'interno dell'amministrazione», passando per «l'inadeguatezza delle sanzioni disponibili per combattere il fenomeno» (1a Commissione d'inchiesta -1996) e per la carente fiducia nella capacità degli enti statali di avviare programmi di risanamento e sviluppo per le regioni più colpite dal degrado ambientale (4a commissione d'inchiesta – 2007) fino al «ritardo con cui è stata riconosciuta la gravità del fenomeno, soprattutto per quanto riguarda i rischi per la salute» (12a Commissione Igiene e Sanità del Senato italiano - 2013).

⁴¹ Sollecitata dal ricorso per inadempimento contro l'Italia presentato dalla Commissione europea (allora Commissione delle Comunità europee) nel marzo 2005 ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), la Corte di giustizia, infatti, con sentenza del 26 aprile 2007 ha stabilito che la «Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dalle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non ha adottato tutte le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana e senza utilizzare processi o metodi che potrebbero danneggiare l'ambiente, e non ha vietato l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti». Corte giust. UE. 26 aprile 2007, causa C-135/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*. In quell'occasione, in particolare, si contestava all'Italia la violazione degli obblighi previsti dagli articoli 4, 8 e 9 della Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, dall'articolo 2 § 1 della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dall'articolo 14, lettere da a) a c), della Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti. Tale decisione è stata seguita da un ulteriore ricorso della Commissione europea nel luglio del 2008 a cui ha fatto seguito una seconda sentenza nel 2010⁴¹ con la quale la Corte di giustizia ha dichiarato che, pur avendo messo in atto misure destinate ad affrontare la crisi dei rifiuti, l'Italia presenta ancora un deficit strutturale importante che impedisce l'assolvimento degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5 della direttiva 2006/12/CE. Corte giust. 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

con le quali è stato accertato il perdurante inadempimento degli obblighi imposti dalla normativa europea in materia di tutela ambientale. Un inadempimento che, a detta dei Giudici lussemburghesi, «non poteva essere giustificato da circostanze quali l’opposizione della popolazione locale ai siti di smaltimento dei rifiuti, la presenza di attività criminali nella regione o l’inadempimento degli obblighi contrattuali da parte delle imprese incaricate della costruzione di alcune infrastrutture di smaltimento dei rifiuti»⁴². Trattasi, infatti, di fattori che non possono essere considerati espressione di “forza maggiore” in quanto «la nozione di forza maggiore richiede che l’inadempimento dell’atto in questione sia attribuibile a circostanze, al di fuori del controllo della parte che invoca la forza maggiore, che [erano] anormali e imprevedibili e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l’esercizio di tutta la diligenza dovuta»⁴³.

Tale ricostruzione, lungi dall’essere meramente contestuale, emerge, quindi, quale parte integrante del ragionamento giuridico e assume valore paradigmatico nella prospettiva multilivello di tutela, in cui l’ambiente viene progressivamente qualificato come diritto fondamentale strettamente interconnesso al nucleo essenziale dei diritti inviolabili della persona.

Ed è proprio in tale visione sistemica che si coglie il significato più profondo della decisione della Corte EDU: essa, infatti, è espressione di una “disapprovazione multilivello”, volutamente sottolineata dai giudici e motivata dal sostanziale e inaccettabile ritardo⁴⁴ dei pubblici poteri dinanzi ad un disastro ambientale ormai noto da tempo che ha avuto conseguenze estremamente gravi sulla salute dei cittadini⁴⁵.

⁴² Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit. §31.

⁴³ Corte giust. 4 marzo 2010, cit.

⁴⁴ In questi termini si esprime la Corte EDU nel caso di specie affermando, al § 461, che «data la natura del problema dell’inquinamento in questione e il tipo di rischi, la Corte ritiene che un tale ritardo nell’agire sia inaccettabile»

⁴⁵ I residenti le zone colpite, infatti, hanno sviluppato negli anni malattie gravi, tutte verosimilmente collegate al grave e persistente inquinamento perpetrato all’interno dei territori rientranti nei confini tracciati dalla “Terra dei fuochi”, e manifestato un significativo incremento dei tassi di mortalità e delle manifestazioni tumorali rispetto al resto d’Italia, così come confermato da importanti studi di settore come quello commissionato dal Dipartimento della Protezione Civile Nazionale nell’ormai

Ma questo non è l'unico contributo offerto dalla sentenza.

Muovendo dalla suddetta constatazione, la Corte, infatti, sembra compiere un ulteriore passo in avanti, introducendo un importante novità nel sistema di protezione del bene ambiente rispetto a quanto precedentemente delineato nella sua ormai consolidata giurisprudenza.

Se, infatti, come evidenziato in precedenza, i termini di riferimento convenzionali continuano ad essere costituiti dalle disposizioni di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, nel caso di specie i giudici di Strasburgo giungono, tuttavia, a riconoscere una violazione del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU* anche in assenza di un comprovato e specifico nesso causale tra i fattori inquinanti e l'insorgenza di malattie respiratorie e/o oncologiche da parte dei soggetti ricorrenti.

Come evidenziato al paragrafo 390 della sentenza, tenuto conto «della particolare natura del fenomeno dell'inquinamento in questione e della condotta che lo ha generato», la Corte ha, infatti, ritenuto sussistente un «rischio per la vita sufficientemente grave, reale e accertabile» da far sorgere in capo alle autorità statali un obbligo positivo di protezione pur non essendovi un siffatto legame scientificamente accertato.

Alla base di tale decisione l'esistenza di un “rischio reale e imminente” che, nella prospettiva delineata dalla giurisprudenza della stessa Corte, implica la presenza di una minaccia grave e sufficientemente accertabile per la vita (carattere “reale” del rischio) e, al contempo, di una effettiva prossimità fisica e temporale alla fonte del pericolo (carattere “imminente” del rischio).

La compresenza di tali elementi all'interno dei comuni ricompresi nella c.d. Terra dei fuochi, confermata, in particolare, da anni di studi scientifici, indagini e dibattiti condotti in importanti sedi istituzionali, ha determinato una esposizione pluridecennale della popolazione residente ad un tipo di inquinamento «continuo, onnipresente e inevitabile» tale da condurre la Corte a non ritenere «necessario o appropriato richiedere che i ricorrenti dimostrino un nesso comprovato tra

lontano 2007. Organizzazione Mondiale della Sanità et al., *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana – Studio di correlazione tra rischio ambientale da rifiuti, mortalità e malformazioni congenite*, 2007.

l'esposizione a un tipo identificabile di inquinamento o addirittura a una sostanza nociva e l'insorgenza di una specifica malattia potenzialmente letale o il decesso in conseguenza di essa».

A sostegno di tale interpretazione, richiamando esplicitamente il principio di precauzione⁴⁶, la Corte ha evidenziato che l'assenza di una

⁴⁶ Il principio di precauzione, come è noto, insiste sulla necessità di far fronte ad un potenziale pregiudizio ambientale anche in assenza di una certezza scientifica circa il verificarsi del medesimo, purché la mancanza di evidenze scientifiche non costituisca di per sé una prova sufficiente ad escludere il potenziale danno all'ambiente. Pur nella complessità di darne una definizione compiuta - difficoltà testimoniata dai molteplici e spesso divergenti filoni interpretativi che si sono affermati nel tempo - tale principio si fonda, quindi, sull'idea che via sia una possibilità scientificamente fondata - e non meramente temuta - che sussista un rischio concreto in assenza, tuttavia, di una certezza scientifica circa le caratteristiche ovvero gli effetti dannosi che potrebbero derivare da una specifica attività e/o azione. In tale prospettiva, l'incertezza di carattere scientifico diviene elemento distintivo dell'approccio precauzionale, distinguendolo nettamente da un altro principio cardine del diritto ambientale rappresentato dal principio di prevenzione, il quale presuppone, al contrario, la piena evidenza scientifica circa il verificarsi del danno temuto, alla luce della sussistenza di rischi noti, misurabili e controllabili. Con riferimento al suo riconoscimento giuridico, il principio di precauzione emerge a livello internazionale con la relativa previsione - ancora in forma "embrionale" - nella Carta mondiale della natura (1982) adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In tale testo, infatti, viene affermata, per la prima volta la necessità di far precedere le attività che comportano un rischio per l'ambiente da un'analisi approfondita dei relativi rischi/benefici stabilendo la non attuabilità delle stesse in presenza di «conoscenze limitate». Cristallizzato successivamente nel tempo in una serie di rilevanti convenzioni (si pensi, ad esempio, alla Convenzione di Vienna del 1985) e di dichiarazioni (es. Dichiarazione di Brema del 1984) spesso di carattere settoriale, tale principio ha trovato la sua piena consacrazione nella cd. Dichiarazione di Rio, adottata al termine della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. L'art. 15 di tale testo, infatti, sottolinea la rilevanza del principio precauzionale affermando che: «per proteggere l'ambiente si devono largamente applicare misure di precauzione da parte degli Stati secondo la loro capacità. Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale». Negli stessi anni, il principio di precauzione ha ricevuto un riconoscimento formale anche a livello europeo con l'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, il quale ne ha sancito l'ingresso all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea mediante l'articolo 130R, paragrafo 2 (ora trasfuso nell'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea -

TFUE). In tale disposizione, il principio è annoverato tra i criteri fondamentali sui quali si fonda la politica dell'Unione in materia ambientale, accanto ai principi "chi inquina paga", di prevenzione e di correzione alla fonte dei danni ambientali. Sul significato e le interpretazioni evolutive del principio di precauzione cfr., senza pretesa di esaustività, Cfr. M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, n. spec. 2, 2023; M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; B. CARAVITA, A. MORRONE, *Le fonti del diritto ambientale*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, II, 2008; G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008; L. BUTTI, *The precautionary principle in environmental law*, Milano, 2007; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio ed azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007; D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006; L. BUTTI, *Principio di precauzione*, *Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006; A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; R. FERRARA, *I principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2005; G. D. COMPORTI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Rivista di diritto dell'ambiente*, 2005; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; CASS R. SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004; B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; M. V. LUMETTI, *Il principio di precauzione nella legislazione, nella giurisprudenza e nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Giustizia amministrativa*, 2004; I. NICOTRA (a cura di), *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003; S.

certezza scientifica sull'effettiva esistenza di un nesso di causalità in termini di impatto sulla salute di un particolare ricorrente, non può negare l'esistenza di un dovere di protezione, «laddove uno degli aspetti più importanti di tale dovere è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio».

In tale prospettiva, le autorità avrebbero dovuto effettuare una valutazione completa del fenomeno dell'inquinamento in atto in modo da intervenire – sottolinea la Corte – «per gestire qualsiasi rischio emerso» a riprova della rilevanza del pericolo in sé, indipendentemente dal collegamento esistente tra l'evento dannoso e l'effettivo pregiudizio subito dalla persona. Inoltre, a partire da tale valutazione, lo Stato avrebbe dovuto, altresì, verificare il potenziale impatto sulla salute dei residenti, contrastare in maniera proattiva le condotte illecite e, infine, informare tempestivamente i soggetti coinvolti in modo tale da consentire loro una corretta e consapevole valutazione dei rischi per la salute e per la vita.

Sulla scia di tale interpretazione, la Corte ha, infine, sottolineato in maniera ferma che «se si dovesse ritenere il contrario nelle circostanze specifiche del caso in esame, le autorità statali potrebbero basarsi su un'inadempienza o su un ritardo nell'adempimento di un obbligo per negarne l'esistenza stessa, rendendo così inefficace la tutela dell'articolo 2».

Ed è proprio alla luce di tale percorso argomentativo che si assiste a un importante passo in avanti compiuto dai giudici di Strasburgo nel riconoscimento di un diritto all'ambiente salubre dal momento in cui

GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente dell'uomo e delle generazioni future*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2003; S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003; L. KRAMER, *Principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2002; D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; D. FREESTONE, E. HEY, *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996; B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991.

quest'ultimo, pur non ricevendo diretta qualificazione quale diritto fondamentale autonomo, nella sentenza in oggetto appare sganciarsi progressivamente dalla tutela indiretta offerta dall'art. 2 CEDU.

Se, infatti, il diritto in esso consacrato impone un legame probatorio stringente tra evento inquinante e danno alla vita o all'integrità fisica, la pronuncia in esame sembra spostare sempre più il baricentro della questione verso la responsabilità dello Stato di adottare misure preventive in presenza di situazioni di rischio ambientale persistente, anche in assenza di una evidenza scientifica comprovante la compromissione della salute individuale.

Il venir meno del necessario nesso di causalità ai fini dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU apre, quindi, la strada verso una evoluzione interpretativa di rilievo in materia di tutela ambientale in quanto sposta il *focus* dal rapporto intercorrente tra il fenomeno dell'inquinamento e l'insorgenza della malattia ovvero della morte del soggetto interessato al dovere di intervento dello Stato in presenza di un evento inquinante in sé che risulta oggettivo e persistente.

In questo modo, la tutela dell'ambiente tende ad uscire progressivamente - sebbene ancora troppo lentamente - dal cono d'ombra determinato dalla protezione approntata dal diritto alla vita per assumere significato e rilevanza autonoma, in quanto emerge in qualità di presupposto per l'attivazione dell'obbligo di tutela statale.

Tale visione evolutiva sembra trovare conferma nel parere parzialmente concorde espresso dal giudice Serghides alla sentenza oggetto di analisi. Questi, infatti, muovendo da una visione ampia del diritto alla vita, afferma che il fondamento della protezione ambientale nel sistema convenzionale deve essere individuato nella norma di effettività che informa l'intero impianto della CEDU e opera da matrice generativa di diritti impliciti, tra i quali emerge anche il «“sotto-diritto” ad essere liberi dall'inquinamento ambientale o da altri rischi ambientali che possono mettere in pericolo la vita umana». Un “sotto-diritto”, prosegue, la cui effettiva possibilità di affermarsi si connette ad una «interpretazione ampia, evolutiva e dinamica data dalla Corte, aiutata dalla dottrina dello strumento vivente (che adatta la Convenzione alle condizioni attuali) e dagli sviluppi del diritto internazionale e della dottrina degli obblighi positivi, secondo la quale gli Stati membri de-

vono adottare le misure necessarie per garantire l'esercizio e il godimento del diritto alla vita libera da rischi ambientali».

Nella sentenza in esame, tale interpretazione estensiva si riscontra, appunto, nell'allentamento del nesso eziologico tra danno subito dal singolo e inquinamento ai fini dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU e nella conseguente accentuazione dell'attenzione sul dovere di diligenza dello Stato italiano che, nella visione della Corte, sarebbe dovuta intervenire con maggiore tempestività e incidenza, dal momento che, indipendentemente dal pregiudizio concretamente realizzatosi, “non poteva non sapere”; non poteva, in altri termini, essere all'oscuro del disastro ambientale in corso, né tantomeno dei possibili effetti dannosi sulla salute dei cittadini.

A fornire, infine, ulteriore conferma a tale visione opera la decisione della stessa Corte di scongiurare una possibile perdita di efficacia della protezione approntata dalla Convenzione attraverso l'adozione nel caso di specie della procedura della sentenza pilota. A differenza del caso *Cordella e altri c. Italia*, in cui tale procedura risulta solo menzionata, ma non materialmente richiesta – scelta allora giustificata dalla complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento delle zone interessate, considerate di competenza delle autorità italiane – nella sentenza *Cannavacciuolo*, infatti, la stessa, invece, è stata ritenuta necessaria per la situazione delineatasi, tenuto conto dell'«incapacità sistemica di rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di sforzi, al problema dell'inquinamento in esame» e della urgente necessità di garantire una riparazione rapida e adeguata ai ricorrenti (§ 490).

Da qui l'esigenza di seguire direttamente l'evoluzione del fenomeno della “Terra dei Fuochi” attraverso l'individuazione di specifiche misure da adottare per evitare il ripetersi delle medesime violazioni e del successivo riscontro, sotto la supervisione del Comitato dei ministri, della risoluzione dei problemi strutturali evidenziati a livello nazionale, ponendo un limite temporale determinato pari a due anni.

Ne consegue, quindi, che ponendo l'accento sulla norma di effettività e insistendo sulla dimensione procedurale della tutela ambientale in una prospettiva che impone allo Stato un intervento che vada al di là di un diretto collegamento tra degrado ambientale e danno arrecato all'integrità fisica dell'individuo interessato, la Corte decide di compie-

re un rilevante passo in avanti verso il riconoscimento della tutela all'ambiente salubre in vista del suo effettivo riconoscimento quale diritto fondamentale autonomo. Un'evoluzione che viene ulteriormente a rafforzarsi per il tramite dell'applicazione del principio di precauzione, caposaldo della tutela ambientale in un'ottica multilivello.

Il rimando specifico a tale principio nel suo ruolo di strumento di tutela che opera in una situazione di "incertezza" allorquando non sussistono evidenze scientifiche della presenza di un collegamento tra il fatto potenzialmente dannoso e gli effetti pregiudizievoli, rafforza, infatti, la necessità di agire sull'ambiente "in anticipo", ancor prima che il danno possa diventare irreparabile, facendo così trasparire una specifica esigenza di tutela dell'ambiente *ex se* che si fonda sull'ormai comprovata «interrelazione e interdipendenza tra diritti umani e protezione dell'ambiente»⁴⁷ e sulla necessità da più parti condivisa che anche in tale ambito debba realizzarsi una «*dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention that the Court currently adopts in many fields*»⁴⁸.

Si fa riferimento, quindi, ad una interpretazione evolutiva che se portata a termine consentirebbe di colmare quei vuoti di tutela che tuttora esistono nello scenario convenzionale⁴⁹ perché basati su uno specifico, ma indiretto, «contenuto ambientale» custodito negli art. 2 e 8 della CEDU, mediante il potenziamento, nella dimensione del principio precauzionale, dell'adozione da parte delle autorità pubbliche di specifiche misure di protezione in un'ottica proattiva «senza dover at-

⁴⁷ Corte EDU 11 ottobre 2022, causa C-31612/09, *Pavlov e altri c. Russia*, *concurring opinion of Judge Serghides*.

⁴⁸ Corte EDU 22 maggio 2003, causa C-41666/98, *Kyrtatos V. Greece*, *partly dissenting opinion of Judge Zagrebelsky*. Sul punto v. anche G. IOANNIDES, *La Corte EDU condanna nuovamente lo Stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre*, in *DPCE online*, n. 1, 2024.

⁴⁹ Tale aspetto è sottolineato dal giudice Serghides nella *concurring opinion* adottata in occasione della sentenza Corte Edu, *Pavlov e altri c. Russia*, cit. il quale sottolinea in particolare la necessità che si giunga al più presto all'adozione di un Protocollo alla Convenzione dedicato esplicitamente al diritto ad un ambiente salubre per superare gli attuali limiti incontrati dalla Corte EDU in materia.

tendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi»⁵⁰.

Tale orientamento risulta d'altra parte perfettamente coerente con i principi affermatasi a livello internazionale, in particolare con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 76/300 del 28 luglio 2022, che ha formalmente riconosciuto il diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile come diritto umano universale⁵¹ e con i contributi offerti dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite che ha ribadito come gli Stati siano tenuti ad adottare «*all appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to threats to the right to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity, and these conditions include environmental pollution*»⁵².

Un rafforzamento del ruolo dello Stato che, inoltre, si legge in controllo anche nella stessa Costituzione italiana all'indomani della riforma costituzionale dettata dalla legge n. 1/2022 a riprova del contributo apportato al tema ambientale da parte del sistema di *multilevel governance*.

È, dunque, nella peculiarità del rinnovato schema di protezione delineato dalla Corte EDU, sorretto dalla relazione inscindibile che è stata colta nel tempo tra tutela dell'ambiente e realizzazione di una vita piena e dignitosa, in linea con l'evoluzione che oggi è in corso nella dimensione multilivello, che si scorge il prezioso apporto fornito dalla sentenza.

Un cammino che ad oggi risulta ancora in essere e al quale la sentenza *Cannavacciuolo* fornisce un rilevante e significativo contributo in vista del riconoscimento di un diritto fondamentale a godere di un

⁵⁰ V. Corte giust. 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*; Corte giust. 5 maggio 1998, causa C-157/96, *The Queen c. Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e degli Alimenti e Commissari delle Dogane e Accise, ex parte National Farmers' Union e altri*.

⁵¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 28 luglio 2022.

⁵² Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016*, 30 settembre 2013.

ambiente salubre, parametro ormai imprescindibile della dignità dell'individuo e della tutela della sua stessa vita.

*Abstract**

Ita

Nel contesto dello spazio giuridico europeo, la tutela dell'ambiente salubre emerge come dimensione essenziale per la piena realizzazione della dignità umana e l'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Grazie all'apporto dei diversi livelli normativi coinvolti nella governance multilivello, l'ambiente viene oggi riconosciuto come bene giuridico primario, presupposto per l'esercizio di altri diritti inviolabili, quali la vita, la salute e la sfera privata. In tale prospettiva si colloca la sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia, con cui la Corte EDU ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'art. 2 CEDU, a causa dell'inerzia sistemica nella prevenzione del degrado ambientale nella Terra dei Fuochi. Il presente contributo analizza la portata giuridica di tale decisione, evidenziandone il rilievo nel consolidamento di una tutela multilivello dell'ambiente come diritto umano autonomo, integrato e strettamente connesso alla salvaguardia della persona.

Parole chiave: ambiente salubre, tutela multilivello, Terra dei fuochi, dignità umana, diritto alla vita

En

Within the European legal framework, the protection of a healthy environment increasingly emerges as an essential component for the full realization of human dignity and the effective enjoyment of fundamental rights. Thanks to the contribution of various normative levels involved in a multilevel govern-

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

ance system, the environment is now recognized as a primary legal good—foundational to the exercise of other inalienable rights such as life, health, and private life. In this context lies the *Cannavacciuolo and Others v. Italy* judgment, in which the European Court of Human Rights condemned the Italian State for violating Article 2 of the ECHR due to its systemic failure to prevent persistent environmental degradation in the so-called “Terra dei fuochi.” This article analyzes the legal significance of the ruling, highlighting its role as a turning point in the consolidation of multilevel environmental protection as an autonomous and cross-cutting human right, intrinsically linked to the safeguarding of life, health, and human dignity.

Keywords: healthy environment, multilevel protection, Terra dei fuochi, human dignity, right to life