



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PRIMA SEZIONE

CASO CANNAVACCIUOLO E ALTRI CONTRO ITALIA

(Domande n. 51567/14 e altre 3 –
(vedi elenco allegato)

SENTENZA

Art. 34 • Vittima • *Legittimazione ad agire* • Fenomeno di inquinamento sistematico, decennale, diffuso e su vasta scala causato da scarico abusivo, interrimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso effettuato da gruppi criminali organizzati, in alcune parti della regione Campania (*"Terra dei Fuochi"*) • Associazioni ricorrenti non "direttamente interessate" da presunte violazioni derivanti da un pericolo per la salute dovuto all'esposizione al fenomeno di inquinamento • Mancanza di legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti per conto dei propri membri • I criteri di status di vittima/legittimità *ad agire* stabiliti in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera* [GC] non sono applicabili in quanto limitati al contesto dei cambiamenti climatici • Assenza di altre "considerazioni speciali" per concedere legittimazione ad agire alle associazioni ricorrenti senza un'autorità specifica per farlo • Mancanza di prove sufficienti che alcuni ricorrenti o i loro familiari vivessero in aree interessate dal fenomeno di inquinamento • Incompatibilità *ratione personae*

Art. 2 (sostanziale) • Obblighi positivi • Vita • Esistenza di un rischio sufficientemente grave, effettivo, accertabile e imminente dovuto al fenomeno di inquinamento in corso • Esistenza di un dovere di protezione non annullato dalla mancanza di certezza scientifica circa gli effetti precisi che l'inquinamento potrebbe avere sulla salute del richiedente • Art. 2 applicabile • Incapacità delle autorità di affrontare il problema *Terra dei Fuochi* con la diligenza giustificata dalla gravità della situazione e di adottare tutte le misure necessarie per proteggere la vita dei richiedenti • Mancanza di una risposta sistematica, coordinata e strutturata

Art. 46 • Sentenza pilota • Misure generali dettagliate indicate dalla Corte da attuare entro due anni dalla definitività della sentenza per affrontare il problema della *Terra dei Fuochi* • Necessità di una strategia complessiva che riunisca le misure esistenti o

misure previste, un meccanismo di monitoraggio indipendente e una piattaforma di informazione pubblica • Rinvio di casi simili pendenti non ancora notificati alla Corte
Governo

Art. 41 • Equa soddisfazione • Danno non patrimoniale • Riservato

Preparato dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

30 gennaio 2025

La presente sentenza diventerà definitiva nelle circostanze stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può essere soggetta a revisione editoriale.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Nel caso Cannavacciuolo e altri contro Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelic, *Presidente*,
Alena Polackova,
Giorgio A. Serghides,
Tim Eicke,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenc, *giudici*,

e Ilse Freiwirth, *cancelliere di sezione*,

Tenuto conto:

i ricorsi (nn. 39742/14, 51567/14, 74208/14 e 24215/15) contro la Repubblica italiana presentati alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") dalle persone e dalle organizzazioni elencate nella tabella allegata, ("i ricorrenti"), nelle varie date indicate nella tabella allegata;

la decisione di notificare al Governo italiano ("il Governo") i reclami relativi agli articoli 2, 8, 10 e 13;

la decisione di dare priorità ai ricorsi (regola 41 del Regolamento della Corte);

le osservazioni presentate dal Governo convenuto e dalla osservazioni in replica presentate dai ricorrenti;

i commenti di terze parti presentati da ClientEarth; MacroCrimes; la presentazione coordinata del Forum for Human Rights and Social Justice dell'Università di Newcastle, del Newcastle Environmental Regulation Research Group dell'Università di Newcastle, di Let's Do It! Italia e di Legambiente; il Professor M. Carducci e il Dott. V. Lorubbio (Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali - CEDEUAM); il Professor F. Bianchi (Istituto di Fisiologia Clinica di Pisa); il Dott. G. D'Alisa (Università di Coimbra) e il Professor M. Armiero (KTH Royal Institute of Technology di Stoccolma), ai quali è stato concesso di intervenire dal Presidente della Sezione;

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 17 dicembre 2024,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La questione principale nel presente caso è se le autorità non abbiano adottato misure appropriate e sufficienti per proteggere la vita dei ricorrenti residenti in aree della Regione Campania interessate da un fenomeno di inquinamento su larga scala derivante da scarichi illegali, interramenti e/o inquinamenti incontrollati.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

abbandono di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associato al loro incenerimento. Il caso solleva questioni ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione.

I FATTI

2. I ricorrenti e i loro rappresentanti sono elencati nell'allegato I.
3. Il Governo era rappresentato dal suo agente, il signor L. D'Ascia, e di G. Palatiello e F. Fedeli, Avvocati dello Stato.
4. I fatti del caso, come esposti dalle parti, possono essere riassunti come segue.

I. "TERRA DEI FUOCHI": THE CONTEXT

5. L'espressione "*Terra dei Fuochi*" è comparsa per la prima volta in un rapporto del 2003 dell'associazione *Legambiente onlus* (associazione senza scopo di lucro per la difesa dell'ambiente), in cui si segnalava lo scarico e l'incenerimento abusivi di rifiuti pericolosi nel territorio dei comuni di Qualiano, Villaricca e Giugliano, in provincia di Napoli.

6. Come definito dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania ("ARPAC"), l'area *della Terra dei Fuochi* si riferisce al territorio compreso tra la provincia di Napoli e l'area sud-occidentale della provincia di Caserta. L'inquinamento del territorio in questione, denominato fenomeno della *Terra dei Fuochi* " (Sesta Commissione parlamentare d'inchiesta, Relazione sulla Campania, 28 febbraio 2018, pag. 195; vedi paragrafo 9 infra), deriva dallo scarico abusivo, dall'interramento e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, frequentemente abbinati al loro incenerimento.

7. Una direttiva interministeriale emanata il 23 dicembre 2013 ha inizialmente individuato cinquantasette comuni nelle province di Napoli e Caserta interessati da questo fenomeno. Le direttive interministeriali del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015 hanno aggiunto, rispettivamente, altri trentuno e due comuni all'elenco (vedere l'allegato II per un elenco completo dei comuni). Secondo una relazione del 19 gennaio 2018 della XII Commissione (Salute e igiene) del Senato italiano, le direttive di cui sopra stabiliscono una delimitazione legale per quella che la commissione chiama *Terra dei Fuochi*

(il territorio *Terra dei Fuochi*), comprendente novanta comuni interessati da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti (vedere pp. 49-50 del rapporto 2018 del XII Comitato). Questi comuni sono stati costantemente indicati come comuni della *Terra dei Fuochi* e *Terra dei Fuochi*

zona in un'ampia gamma di documenti e strumenti ufficiali.

8. La zona *Terra dei Fuochi*, come sopra definita, ha una popolazione di circa 2.900.000 abitanti, pari al 52% della popolazione della regione Campania.

L'ARPAC definisce gli abitanti di tali comuni come "popolazione esposta" al fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

II. *TERRA DEI FUOCHI*: THE EVIDENCE

9. Tra il 1995 e il 2018 sono state istituite diverse commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo della gestione dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ("commissioni parlamentari d'inchiesta") ai sensi della normativa di riferimento (delibera della Camera dei deputati del 20 giugno 1995 - "prima commissione parlamentare d'inchiesta") e delle leggi n. 97 del 10 aprile 1997 ("seconda commissione parlamentare d'inchiesta"), n. 399 del 31 ottobre 2001 ("terza commissione parlamentare d'inchiesta"), n. 271 del 20 ottobre 2006 ("quarta commissione parlamentare d'inchiesta"), n. 6 del 6 febbraio 2009 ("quinta commissione parlamentare d'inchiesta", n. 1 del 7 gennaio 2014 ("sesta commissione parlamentare d'inchiesta") e n. 100 del 7 agosto 2018 ("settima commissione parlamentare d'inchiesta"). Il mandato delle commissioni parlamentari d'inchiesta copriva l'intero territorio nazionale.

10. La prima di queste commissioni parlamentari d'inchiesta iniziò i suoi lavori il 27 luglio 1995. Nella sua relazione dell'11 marzo 1996, essa rilevava la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Caserta e Napoli, in particolare nelle campagne attorno ad Aversa e sul litorale domizio-flegreo, controllate a livello locale da gruppi criminali organizzati. Rilevava inoltre che non era stato predisposto alcun piano di vigilanza o di bonifica, sebbene le autorità fossero a conoscenza del fenomeno delle discariche abusive e dell'interramento di rifiuti pericolosi almeno dal 1988, e che esso stava aumentando nelle aree in cui l'approvvigionamento idrico di falda era frequentemente utilizzato a fini irrigui (pag. 44 della relazione).

La commissione ha segnalato che, secondo una relazione sullo screening sanitario nel territorio di competenza dell'azienda sanitaria locale n. 4 di Napoli (*la* "ASL") e presentata in un seminario organizzato dalla ASL nel 1995, i tassi di mortalità per cancro erano aumentati del 100% nei trentacinque comuni rientranti nella sua sfera di competenza (pag. 10 della relazione). Un numero significativo di questi comuni è stato successivamente incluso nell'elenco dei comuni *della Terra dei Fuochi* (vedi paragrafo 7 sopra). La commissione ha notato con preoccupazione che vi era stato un aumento dei casi di linfoma, leucemia e tumori al fegato nell'area comprendente i comuni di Acerra, Marigliano e San Vitaliano.

La commissione ha inoltre richiamato l'attenzione sul fatto che le prime indagini sull'interramento e lo scarico illegali di rifiuti pericolosi avevano avuto luogo a partire dal 1993, sebbene il problema fosse noto fin dal 1988 (pp. 47 e 48 della relazione). Ha inoltre raccomandato che i reati ambientali fossero classificati come reati gravi (*delitti*) piuttosto che come reati minori (*contravvenzioni*) (pp. 29 e 44 della relazione).

Secondo la Commissione, la diffusione del fenomeno dell'inquinamento è dovuta, tra le altre ragioni, alla mancanza di sufficiente rigore, unita ad una inadeguata comprensione dei pericoli connessi in termini di impatto ambientale.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

protezione e salute; una vasta rete di complicità, in particolare all'interno dell'amministrazione; e l'inadeguatezza delle sanzioni previste per contrastare questo fenomeno (pag. 48 del rapporto).

11. La seconda commissione parlamentare d'inchiesta iniziò i suoi lavori nel luglio 1997.

12. Il 7 ottobre 1997 CS, *collaboratore di giustizia*, fu ascoltato dalla commissione e la informò dell'esistenza di un fenomeno su vasta scala di sotterramento sistematico di rifiuti pericolosi in alcune zone della Campania.

Le sue dichiarazioni furono classificate come segreto di Stato e furono infine rese pubbliche solo nel 2013 (vedere paragrafo 40 di seguito).

13. Il 22 aprile 1998 la seconda commissione d'inchiesta pubblicò una relazione contenente proposte per l'introduzione dei reati ambientali nel quadro del diritto penale. Riteneva che la legislazione ambientale emanata negli anni precedenti avesse determinato un'interpretazione e un'applicazione disomogenee e spesso poco coordinate del quadro vigente, che non prevedeva reati gravi (*delitti*). Invece, classificava i reati ambientali come reati minori (*contravvenzioni*), che nell'ordinamento italiano hanno quasi sempre una portata limitata e sono soggetti a pene meno severe.

L'effetto deterrente e repressivo di tale quadro è stato descritto dalla commissione come "praticamente inesistente", soprattutto se le sanzioni modeste venivano confrontate con la natura altamente redditizia delle attività illegali legate alla gestione dei rifiuti. Ha inoltre sottolineato che gli strumenti operativi e procedurali forniti alla polizia e alla magistratura da tale quadro erano limitati, creando ostacoli per un'indagine efficace sulla condotta in questione.

14. Nella sua relazione sulla Campania, pubblicata l'8 luglio 1998, la stessa commissione d'inchiesta sottolineava che in alcune zone, come il territorio del comune di Villa Literno, era stata osservata una concentrazione eccezionale di metalli pesanti. Si rilevava anche un aumento dei casi di cancro nella provincia di Caserta. La commissione sollecitava che venissero effettuate ricerche epidemiologiche per stabilire se esistesse un nesso tra tale aumento e lo scarico illegale di rifiuti pericolosi nel territorio in questione (pag. 40 della relazione). Rilevava, in primo luogo, l'esistenza di quello che definiva un "avvelenamento persistente" del suolo nel territorio della Campania e, in secondo luogo, che le autorità competenti non avevano ancora affrontato con la necessaria fermezza il tema della bonifica (pagg. 26 e 27 della relazione). Le indagini penali avevano finora evidenziato che, in diverse zone del territorio della Campania, erano state scavate fosse per lo smaltimento dei rifiuti, con conseguente contaminazione delle falde acquifere e danneggiamento dei terreni circostanti (pagg. 30 e 31 della relazione). Tali indagini avevano inoltre rivelato pratiche di traffico di rifiuti su larga scala che prevedevano il trasporto di rifiuti pericolosi dal Nord Italia a impianti di stoccaggio rifiuti nella provincia di Caserta, dove venivano riqualificati illegalmente come rifiuti non pericolosi e poi smaltiti in discariche abusive (pp. 33-34 della relazione). Tra il 1994 e il 1998 la Procura di Santa Maria Capua Vetere aveva ordinato il sequestro di un

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

mille siti contaminati. Ha inoltre affermato che, a seguito dello scarico di milioni di tonnellate di rifiuti pericolosi e tossici, la regione Campania veniva utilizzata come "la pattumiera d'Italia" (pag. 32 del rapporto).

La commissione ha inoltre osservato che i giudici e i pubblici ministeri che avevano rilasciato dichiarazioni avevano sottolineato in numerose occasioni che era impossibile ottenere condanne per reati ambientali (p. 36 del rapporto). Ha ribadito il suo impegno a riesaminare la proporzionalità delle sanzioni disponibili, che riguardavano principalmente i reati amministrativi (p. 38 del rapporto).

Ha ritenuto che fosse necessario avviare, in via prioritaria, un programma di bonifica ambientale, in particolare nel litorale domizio-flegreo e nelle campagne aversane (pag. 40 della relazione), e garantire una maggiore efficacia dei controlli amministrativi preventivi (pag. 38 della relazione). A giudizio della Commissione, le istituzioni italiane disponevano già di tecnologie che consentivano di rilevare gli inquinanti nel suolo e di individuare le aree interessate dallo smaltimento illegale di rifiuti.

15. Nell'aprile 2003 l'associazione ambientalista *Legambiente* ha pubblicato il suo rapporto annuale sui reati ambientali, intitolato "*Ecomafie*", in cui ha denunciato le pratiche di incenerimento abusivo a cielo aperto dei rifiuti, che si verificano quotidianamente in diverse zone, in particolare nei comuni di Giugliano, Qualiano e Villaricca.

16. Il 7 aprile 2004 la terza commissione parlamentare d'inchiesta assunse le dichiarazioni del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere, il cui ufficio era stato coinvolto fin dall'inizio degli anni Novanta in indagini sul traffico illecito di rifiuti.

Ha descritto le pratiche di seppellimento illegale e di scarico sistematico di rifiuti emerse dalle indagini. Il suo ufficio aveva raccolto prove dell'esistenza di circa 980 discariche abusive scoperte dall'ARPAC tra il 2000 e il 2002 nelle province di Napoli e Caserta. Le informazioni raccolte indicavano che migliaia di tonnellate di rifiuti erano state smaltite illegalmente in Campania. È stato notato che quando i rifiuti non venivano semplicemente scaricati, a volte venivano mescolati ad altre sostanze per essere utilizzati, ad esempio, come materiale nelle attività di costruzione o compost per fertilizzare i terreni.

Ha inoltre riferito sui metodi specifici, individuati nel corso delle indagini, per eludere i controlli esistenti e smaltire i rifiuti o trasformarli in materie prime.

Ha inoltre riferito sul problema dell'incenerimento abusivo nel casertano e le province di Napoli, citando i risultati di un'indagine condotta dal suo ufficio sulla contaminazione da diossina. La diossina aveva causato la inquinamento di una superficie considerevole, in particolare nei comuni di Marcianise, and San Felice a Cancellò, bordering Acerra on the one hand, e Casal di Principe e Castel Volturno dall'altro. Gli investigatori avevano

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

accertato che nella stragrande maggioranza dei casi la diossina era stata rilasciata attraverso la combustione illegale di rifiuti e la combustione illegale pratiche di alcune aziende nei settori dell'alluminio e del ferro.

Per quanto riguarda le misure di bonifica delle aree contaminate dall' smaltimento illegale di rifiuti, ha citato l'esempio di una discarica che il suo ufficio era stato posto sotto sequestro nel 2000 a causa di barili interrati contenenti rifiuti tossici. Il suo ufficio aveva contattato le autorità responsabile della decontaminazione, che aveva risposto di non saperlo dove smaltire tali rifiuti in Italia. Non era stato fatto altro.

Per quanto riguarda le possibili conseguenze di queste pratiche sulla sull'ambiente e sulla salute pubblica, il pubblico ministero ha descritto la enormi difficoltà incontrate dal suo ufficio nell'ottenere informazioni a questo proposito, e l'assenza di studi epidemiologici sull' effetti sulla salute delle pratiche illegali in questione. Il suo ufficio era stato in grado di recuperare solo alcuni dati, ancora una volta con grandi difficoltà, dalle strutture sanitarie locali autorità.

17. Nella sua relazione di attività, pubblicata il 28 luglio 2004, la terza commissione parlamentare d'inchiesta ha segnalato la persistenza e l'aumento, all'epoca della stesura della relazione, del traffico di grandi quantità di rifiuti, spesso pericolosi, dall'Italia settentrionale a quella meridionale. Una volta lì, i rifiuti venivano smaltiti in vari modi. Un metodo mediante lo scarico e l'interramento dei rifiuti in discariche abusive, che erano spesso cave, corsi d'acqua (come nei tratti di acqua lungo il litorale domizio-flegreo), o grandi fosse che venivano talvolta scavate su terreni agricoli e poi ricoperte, e che in seguito continuavano a essere utilizzate per l'agricoltura. Un altro metodo di smaltimento dei rifiuti consisteva nel mescolare rifiuti pericolosi con altri rifiuti e utilizzarli nella produzione di compost a scopo fertilizzante (pp. 53 e 54 della relazione). La commissione ha fatto riferimento a indagini, avviate nel 1999, in relazione a un'area nella provincia di Napoli; queste avevano rivelato il traffico di circa un milione di tonnellate di rifiuti. Questi rifiuti erano composti da materiali pericolosi, tra cui polvere derivante dall'abbattimento dei fumi nelle industrie siderurgiche e metallurgiche, residui di vernici esauste contenenti solventi organici non alogenati, ceneri di combustione di oli minerali, fanghi industriali, fanghi provenienti dai processi di trattamento delle acque e fanghi acidi.

La Commissione ha sottolineato la natura redditizia di queste attività per le organizzazioni criminali e ha osservato che esse rappresentano un'interessante strategia di riduzione dei costi per alcuni settori industriali (pagine 52 e 53 della relazione).

La commissione ha inoltre riferito su quella che ha definito un' "emergenza diossina" nella provincia di Caserta. La commissione ha osservato che questa provincia e la campagna del nord di Napoli erano disseminate di discariche abusive e che erano diventate "un ricettacolo di rifiuti di ogni genere". Hanno osservato che, oltre alla sepoltura abusiva, i rifiuti venivano molto spesso incendiati in queste aree. Questa combustione di rifiuti, tra cui rifiuti pericolosi, ha generato alte, dense e nere colonne di fumo e ha rilasciato, tra le altre sostanze,

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

diossine. Oltre a tali incendi, il comitato ha segnalato due episodi di combustione illegale "di vaste proporzioni" verificatisi in aziende di smaltimento di pneumatici per auto a Marcianise e Castelvoturno, descritti come "vere e proprie montagne di pneumatici per auto andati in fumo" (pag. 54 del rapporto).

Infine, la commissione ha osservato che, oltre al traffico e allo smaltimento illegali di rifiuti da parte di gruppi criminali organizzati, un aspetto del problema che non deve essere sottovalutato è lo smaltimento illegale di rifiuti da parte di piccole aziende a livello locale e di "cittadini comuni" che utilizzano terreni pubblici, da loro considerati *res nullius*, per smaltire i propri rifiuti. A quest'ultimo proposito, la commissione ha segnalato che spesso i privati smaltivano in questo modo articoli domestici ingombranti, che rappresentavano un pericolo per la salute in quanto spesso contenevano policlorobifenili (PCB) (pag. 52 della relazione).

18. Nel settembre 2004 uno studio pubblicato da *The Lancet Oncology* (rivista medica) ha riportato che il tasso di mortalità per cancro nell'azienda sanitaria locale n. 4 di Napoli era cresciuto costantemente nei periodi 1970-1974 e 1995-2000. Inoltre, il registro dei tumori dell'azienda sanitaria ha anche mostrato che nel febbraio 2002 il tasso di mortalità per cancro del colon-retto, cancro del fegato, leucemia e linfoma era più alto nel distretto n. 73 - che comprendeva i comuni di Nola, Marigliano e Acerra (confinante con il comune di Somma Vesuviana) - rispetto al resto del territorio di competenza dell'ASL.

I tassi di cancro al fegato, leucemia e linfoma erano molto alti rispetto a quelli del resto d'Italia. Secondo uno degli autori dello studio, questi dati suggerivano che esisteva un nesso causale tra l'inquinamento derivante da una gestione inappropriata dei rifiuti e l'esistenza di discariche abusive da un lato, e gli alti tassi di mortalità per cancro della regione dall'altro. Entrambi gli autori concordavano sul fatto che il nesso tra smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e mortalità per cancro dovesse essere indagato con urgenza.

19. A novembre 2004 su *Epidemiologia e Prevenzione* (rivista della associazione italiana di epidemiologia) è stata analizzata la mortalità per cause specifiche in un'area della Campania caratterizzata dalla presenza di discariche abusive, in molte delle quali i rifiuti venivano anche inceneriti, e di siti interessati dal seppellimento abusivo di rifiuti industriali. L'area di studio comprendeva i comuni di Giugliano in Campania, Qualiano e Villaricca, che avevano una popolazione complessiva di circa 150.000 abitanti. Secondo le indagini dell'ARPAC e di *Legambiente*, nell'area di studio erano state individuate trentanove discariche abusive, di cui ventisette presumibilmente interessate dalla presenza di rifiuti pericolosi. Nell'area di studio è stato riscontrato un significativo aumento della mortalità per cancro, in particolare per quanto riguarda, *tra gli altri*, i tumori del polmone, della pleura, della laringe, della vescica, del fegato e dell'encefalo.

20. Nella sua ulteriore relazione del 22 dicembre 2004, la terza commissione parlamentare d'inchiesta (vedi paragrafo 16 sopra) ha affrontato più in dettaglio l'introduzione dei reati ambientali nel quadro del diritto penale. La commissione ha rilasciato una dichiarazione generale secondo cui vi erano molteplici

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

fattori che hanno minato l'efficacia e l'effetto deterrente del quadro penale che disciplina i reati ambientali. In particolare, ha evidenziato l'assenza di un quadro generale (*intervento-quadro*) che regolasse in modo armonioso i reati esistenti, introdotti nel tempo e attraverso strumenti diversi. Inoltre, un gran numero di sanzioni penali applicabili ai reati esistenti rifletteva la natura regolamentare dei reati. Ciò comportava, tra l'altro, brevi termini di prescrizione. La natura regolamentare dei reati precludeva inoltre l'uso di determinati strumenti investigativi, che erano riservati dal codice di procedura penale ai reati penali, e limitava anche l'applicabilità di determinate misure cautelari .

La Commissione ha evidenziato l'importanza dell'introduzione, nel marzo 2001, del reato di "attività organizzate per il traffico di rifiuti" (cfr. paragrafo 131 infra). Tuttavia, dalle dichiarazioni rese alla Commissione dai giudici inquirenti e dagli ufficiali di polizia investigativa è emerso che l'onere probatorio in relazione a tale reato era talvolta impossibile da soddisfare, data la natura molto specifica della condotta costituente il reato (ibid.).

La Commissione ha ritenuto che ciò costituisca motivo di preoccupazione in termini di deterrenza.

21. Nel gennaio 2005 sono stati pubblicati i risultati della prima fase di ricerca (*Studio Pilota*) condotta nell'ambito di uno studio dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) su richiesta del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. Lo studio si è concentrato sull'impatto sanitario dei rifiuti nelle province di Napoli e Caserta ed è stato condotto in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità ("ISS"), l'Alto Consiglio per le Ricerche ("CNR"), l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania ("ARPAC") e l'Osservatorio Epidemiologico Regionale ("OER"). I risultati hanno mostrato che il rischio di mortalità associato a tumori dello stomaco, del fegato, delle vie biliari, della trachea, dei bronchi, dei polmoni, della pleura e della vescica, e il rischio di malformazioni cardiovascolari, urogenitali e degli arti, erano più elevati in un'area a cavallo tra le province di Napoli e Caserta rispetto al resto della Campania.

Le conclusioni hanno sottolineato l'importanza di indagini più approfondite sulla questione.

22. Il 22 marzo 2005 la Commissione delle Comunità europee (divenuta il 1° dicembre 2009 Commissione europea; "Commissione europea") ha intentato un'azione per inadempimento contro l'Italia dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea ("TCE") (causa n. C-135/05). Criticando l'esistenza di un gran numero di discariche illegali e non sorvegliate in Italia, la Commissione ha sostenuto che le autorità italiane non avevano rispettato i loro obblighi ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, dell'articolo 2 § 1 della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti.

23. Il 13 giugno 2005 la Giunta Regionale della Campania ha approvato un piano di decontaminazione regionale iniziale ("PRB").

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

24. Il 3 aprile 2006 il Governo italiano ha approvato il decreto legislativo n. 152 (Legge quadro sull'ambiente), il cui articolo 239 ha stabilito che, fatta eccezione per i siti di interesse nazionale (cfr. infra, paragrafo 120), la responsabilità delle operazioni di bonifica delle zone contaminate spetta alle Regioni, tenute ad adottare piani regionali di bonifica.

25. Nel 2007 sono stati pubblicati i risultati della seconda fase dello studio condotto dall'OMS, dall'ISS, dal CNR, dall'ARPAC e dall'OER (vedi paragrafo 21 sopra), dai quali emerge che l'area con i tassi più elevati di mortalità per cancro e malformazioni era quella maggiormente colpita dallo smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e dall'incenerimento incontrollato di rifiuti solidi urbani. Secondo lo stesso rapporto, tale correlazione suggeriva che l'esposizione alla lavorazione dei rifiuti avesse un impatto sul rischio di mortalità osservato in Campania, sebbene anche la prevalenza di alcune infezioni e virus e l'uso diffuso di prodotti del tabacco potessero aver influenzato il tasso di mortalità. Tra le conclusioni dello studio, si possono evidenziare le seguenti:

Sono state riscontrate numerose associazioni positive e statisticamente significative (e quindi non casuali) tra salute e rifiuti pericolosi. (...) Nell'interpretazione dei risultati vanno tenute presenti alcune limitazioni In ogni caso, le associazioni osservate, la loro consistenza e coerenza, suggeriscono che l'esposizione a sostanze rilasciate da rifiuti pericolosi non smaltiti correttamente, subita dalla popolazione negli ultimi decenni, rivesta un ruolo significativo come determinante della salute nelle province di Napoli e Caserta. Se da un lato è necessario colmare numerose lacune conoscitive in merito agli effetti sulla salute, è urgente implementare e rafforzare misure di riduzione dell'esposizione, attraverso politiche integrate di gestione dei rifiuti.

26. Il 26 aprile 2007 la Corte di giustizia dell'Unione europea (già Corte di giustizia delle Comunità europee; "la Corte di giustizia" o "la CGUE") ha pronunciato la sua sentenza nel procedimento avviato dalla Commissione il 22 marzo 2005 (*Commissione/Italia*, C-135/05, EU:C:2007:250; vedere paragrafo 167 infra). In tale sentenza, la CGUE ha rilevato "la generale non conformità delle discariche [alle pertinenti] disposizioni" del diritto dell'Unione, osservando, *tra l'altro*, che il governo italiano "non contesta l'esistenza (...) in Italia di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi, che non sono pertanto soggette ad alcuna misura di controllo. La Corte ha concluso che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non aveva adottato tutte le misure necessarie per garantire che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza mettere in pericolo la salute umana e senza utilizzare procedimenti o metodi che avrebbero potuto recare pregiudizio all'ambiente, e non aveva vietato l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

27. Il 13 giugno 2007 la quarta commissione parlamentare d'inchiesta ha pubblicato una relazione sulla Campania in cui ha rilevato che «la situazione relativa al ciclo di gestione dei rifiuti mostrava segnali di una pericolosa regressione, che comportava un crollo della capacità operativa del servizio [di gestione dei rifiuti] e gravi rischi per la salute pubblica».

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

28. Nella sua relazione del 19 dicembre 2007, la quarta commissione parlamentare d'inchiesta ha rilevato, in particolare, che "una buona parte del territorio [era] ancora contaminata da cumuli di rifiuti abbandonati", che "le autorità locali [erano] sempre meno disposte ad aprire nuove discariche o a [consentire] la creazione di [una] infrastruttura [rilevante]", che "la fiducia nella capacità degli enti statali di avviare programmi di bonifica e sviluppo per le regioni più colpite dal degrado ambientale [era] praticamente inesistente" e che "inoltre, e fatalmente, a ciò si aggiungeva l'inclusione di gruppi criminali organizzati nel circuito della gestione dei rifiuti, il che contrastava con la natura ampiamente inefficace dei dispositivi amministrativi di controllo". Si aveva anche "la sensazione che la crisi [avesse] lasciato il posto alla tragedia".

29. Il 3 luglio 2008 la Commissione europea ha proposto un nuovo ricorso contro inadempimento da parte dell'Italia ai sensi dell'articolo 226 TCE (causa n. C-297/08).

30. Nel marzo 2009 la Marina degli Stati Uniti ha pubblicato un rapporto intitolato "Naples Public Health Evaluation (PHE) - Public Health Summary - Volume II: Phase I Screening Risk Evaluation", nel contesto di un'indagine sui potenziali rischi per la salute del personale della Marina degli Stati Uniti residente nell'area di Napoli in Campania (identificata come un'area regionale di 395 miglia quadrate) derivanti da pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti e carenze nella gestione dei rifiuti. Gli estratti pertinenti del rapporto recitano quanto segue:

"Per più di un decennio, la regione Campania in Italia ha dovuto affrontare numerose sfide legate alla raccolta dei rifiuti, alla combustione incontrollata e all'aperto di rifiuti non raccolti e allo scarico diffuso di rifiuti, compresi rifiuti chimici e altri rifiuti potenzialmente pericolosi. ...

In risposta alle preoccupazioni per la salute espresse dalla Marina degli Stati Uniti, dal suo personale civile e dalle sue famiglie, il Comandante della Regione Europa, Africa e Asia sud-occidentale della Marina ha contattato il Navy Bureau of Medicine and Surgery e ha richiesto che il Navy and Marine Corps Public Health Center effettuasse una valutazione completa della salute pubblica.

La prima fase di questo studio comporta una valutazione di supporto ai test ambientali, che include una valutazione del rischio di screening di dati su aria, acqua di rubinetto, suolo e gas del suolo. Questo rapporto documenta i risultati di una valutazione del rischio di screening (SRE). Lo scopo della SRE è determinare se vi siano o meno potenziali impatti sulla salute associati all'esposizione a suolo superficiale, aria interna, acqua di rubinetto e aria ambiente (esterna) sul personale USN (in servizio attivo, civili e le loro famiglie), residente nell'area di Napoli in Campania. Questa SRE è stata condotta in conformità con la guida alla valutazione del rischio dell'Agenzia per la protezione ambientale degli Stati Uniti (USEPA). ... I risultati di questa SRE saranno utilizzati per determinare:

In base alle linee guida di valutazione del rischio USEPA e USN, l'esposizione al suolo superficiale, all'aria interna, all'acqua del rubinetto e all'aria ambiente rappresenta o meno un rischio inaccettabile per il personale USN;

Se sono necessarie ulteriori indagini per garantire la sicurezza e il benessere del personale della Marina degli Stati Uniti residente in Campania;

...

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

31. Il 4 marzo 2010 la Corte di giustizia ha pronunciato la sentenza *Commissione contro Italia* (C-297/08, EU:C:2010:115). Pur rilevando che l'Italia aveva adottato misure nel 2008 per affrontare la "crisi dei rifiuti", la CGUE ha concluso che esisteva in Italia un "deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania, come testimoniato dalle notevoli quantità di rifiuti che [si erano] accumulate lungo le strade pubbliche della regione".

La Corte ha ritenuto che l'Italia "non ha adempiuto al suo obbligo di istituire una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento che le consenta di [garantire] lo smaltimento dei propri rifiuti e, di conseguenza, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5 della direttiva 2006/12". Secondo la Corte di giustizia, tale inadempimento non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale alle discariche di rifiuti, la presenza di attività criminali nella regione o l'inadempimento di obblighi contrattuali da parte delle imprese incaricate della costruzione di determinate infrastrutture di smaltimento dei rifiuti. Ha spiegato che quest'ultimo fattore non poteva essere considerato *forza maggiore*, poiché "la nozione di *forza maggiore* richiedeva che l'inadempimento dell'atto in questione fosse imputabile a circostanze, indipendenti dalla volontà della parte che invocava *la forza maggiore*, che [erano] anormali e imprevedibili e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'esercizio di tutta la dovuta diligenza", e che un'autorità diligente avrebbe dovuto adottare le precauzioni necessarie sia per tutelarsi dall'inadempimento contrattuale in questione sia per garantire che, nonostante tali carenze, la costruzione effettiva delle infrastrutture necessarie allo smaltimento dei rifiuti fosse completata nei tempi previsti. La Corte di giustizia ha inoltre rilevato che "la Repubblica italiana [non ha] contestato che i rifiuti disseminati sulle strade pubbliche ammontassero a 55.000 tonnellate, che si aggiungevano alle 110.000-120.000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti di stoccaggio comunali". Per quanto riguarda i rischi per l'ambiente, la Corte di giustizia ha ribadito che, tenuto conto in particolare della limitata capacità di ricezione dei rifiuti di ciascuna regione o località, l'accumulo di rifiuti costituisce un pericolo per l'ambiente.

La Corte ha concluso che l'accumulo di così grandi quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e nelle aree di deposito temporaneo aveva dato origine a un "rischio per l'acqua, l'aria o il suolo, nonché per la flora o la fauna" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/12, aveva causato "un fastidio dovuto a rumori o odori" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ed era idoneo a incidere "negativamente (...) sul paesaggio o sui luoghi di particolare interesse" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva. Quanto al pericolo per la salute umana, la Corte di giustizia ha rilevato che "la preoccupante situazione di accumulo di rifiuti lungo le strade pubbliche [aveva] esposto la salute degli abitanti locali a un rischio certo, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2006/12".

32. Nel maggio 2011, la Marina degli Stati Uniti ha pubblicato un ulteriore rapporto intitolato "Naples Public Health Evaluation (PHE) - Public Health Summary - Volume III", che riassume la ricerca che copre il periodo da gennaio 2008 a giugno 2011

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

nel contesto della sua valutazione dei potenziali rischi per la salute del personale della Marina degli Stati Uniti residente nell'area di Napoli (vedere paragrafo 30 sopra). Secondo questo rapporto c'era:

"Disponibilità limitata di informazioni da parte degli enti di regolamentazione ambientale italiani per determinare la natura e l'entità della contaminazione nei luoghi in cui risiede il personale della USN... Accesso limitato ai rapporti, agli studi e ai funzionari della sanità pubblica della nazione ospitante... (p. P-5).

Da una prospettiva regionale, sono state rilevate distribuzioni sia raggruppate che casuali di abitazioni inaccettabili [vale a dire residenze in prossimità di luoghi considerati inaccettabili secondo i criteri di rischio della Marina]; pertanto, non è possibile prevedere le ubicazioni delle residenze accettabili... (p. ES-8).

... si riscontra una frequenza e una distribuzione diffuse di abitazioni inaccettabili in tutte le nove aree oggetto dello studio...

... una storia decennale (primi anni '80) di scarico illegale di rifiuti pericolosi come ampiamente documentato dal governo italiano nell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania ... La provincia di Caserta ha il numero più alto di aree in cui si è verificato lo scarico illegale di rifiuti: 851 siti che includono il Litorale Domizio-Flegreo e l'Agro-Aversano La maggior parte delle nove aree di studio dell'USN per il PHE si trovano all'interno dell'impronta di uno o più di questi "Siti di Interesse Nazionale" in Campania (vedere Figura 1-3).

...È documentata la mancanza di progressi da parte del Governo italiano nella caratterizzazione e nella bonifica di questi siti, nonché la mancanza di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento necessari per realizzare queste azioni. ... (p. ES-9).

... Le residenze situate nelle nuove zone di sospensione delle locazioni (NLSZ) [...] hanno mostrato superamenti significativi e diffusi e hanno avuto le concentrazioni inaccettabili di sostanze chimiche più elevate e più frequentemente rilevate durante la PHE...."

Inoltre, il Navy and Marine Corps Public Health Center (NMCPHC) ha raccomandato al Comandante della Regione Marina Europa, Africa, Sud-ovest Asia (CNREURAFSWA), *tra l'altro*, che:

"Incoraggiare/educare i futuri residenti ad affittare edifici a più piani e a vivere al primo piano, partendo dal piano terra o più in alto, il che mitigherà significativamente le preoccupazioni associate all'intrusione di vapore dai gas del suolo...;

Mantenere indefinitamente l'Avviso di luglio 2008 sull'acqua in bottiglia per il personale fuori base per bere, preparare cibo, cucinare, lavarsi i denti, fare il ghiaccio e per gli animali domestici (p. ES-9)".

L'EHIC (Environmental Health Information Center), che si trova negli Stati Uniti L'Ospedale Navale di Napoli "invia inoltre chiamate di notifica immediata ai residenti le cui case sono state sottoposte a campionamento e che potrebbero avere risultati che superano i criteri di gestione del rischio dell'USN per la notifica e/o il trasferimento".

In una sezione dedicata alle sfide e alle limitazioni riscontrate nella conduzione della valutazione della salute pubblica, sono state evidenziate le seguenti considerazioni:

In quanto ospite in una nazione ospitante, la capacità dell'USN di effettuare una valutazione completa del rischio per la salute umana su proprietà private italiane o affittate dall'USN, come avrebbe fatto negli Stati Uniti, era estremamente limitata. Inoltre, la capacità dell'USN di condurre la PHE era influenzata

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

dalle migliaia di siti di rifiuti, sia identificati che non identificati, nella regione Campania per i quali l'USN non aveva dati riguardanti le sostanze chimiche o le loro concentrazioni. Sono necessarie ulteriori indagini da parte delle agenzie di regolamentazione ambientale italiane per documentare la natura e l'entità della contaminazione ambientale.

Tra gli altri esempi di sfide e incertezze significative, il rapporto elenca l'influenza dei gruppi criminali organizzati sul settore dello smaltimento dei rifiuti.

33. Il 24 settembre 2012 è stato istituito, con decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n. 104, un registro dei tumori per le province di Napoli e Caserta. Tale registro aveva lo scopo di istituire un sistema integrato di monitoraggio sanitario-ambientale al fine di valutare, senza indugio, l'esigenza di tutela della popolazione dai rischi ambientali.

34. Con decreto ministeriale 26 novembre 2012 il Ministro dell'interno ha disposto la nomina di un Vice Prefetto che svolga funzioni di coordinamento delle iniziative in essere, di supporto alle Prefetture e agli enti locali della regione e di collegamento tra le forze dell'ordine e i diversi soggetti coinvolti negli sforzi per contrastare le pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti. Il Vice Prefetto che assume tale ruolo sarebbe denominato Funzionario Delegato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania (*L'incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania*).

35. Il 5 febbraio 2013, la quinta commissione parlamentare d'inchiesta istituita ai sensi della legge 6 febbraio 2009, n. 6, ha pubblicato una relazione in cui ha criticato il "disastro ambientale" allora in atto nella città di Napoli e in parte della regione Campania, ritenendo che si trattasse di un fenomeno di portata storica "paragonabile solo alla diffusione della peste nel XVII secolo" (pag. 792 della relazione).

Con riferimento più specificamente all'incenerimento abusivo dei rifiuti, la commissione d'inchiesta ha richiamato le dichiarazioni rese nel 2012 dal Presidente della Provincia di Caserta, secondo cui tale fenomeno avrebbe avuto un duplice impatto, ovvero (i) una riduzione della qualità della vita; e (ii) un pericoloso incremento dei casi di cancro, aspetto ancora più preoccupante e reso evidente dai dati statistici (pag. 144 della relazione). La commissione d'inchiesta ha sottolineato che solo il 20% degli pneumatici veniva smaltito in modo lecito (pag. 144 della relazione) e che, di conseguenza, la distruzione del restante 80% (che veniva bruciato abusivamente) comportava, tra gli altri problemi, la dispersione di diossina nell'atmosfera, con grave rischio per la salute. A titolo esemplificativo, la commissione d'inchiesta ha rilevato che nel sito di Calabritto (comune di Acerra) il livello di diossina nel 2006 era 100.000 volte superiore al limite consentito dalla legge (relazione sulla regione Campania, approvata il 26 gennaio 2006, pag. 53).

Nello stesso rapporto del 2013, la commissione d'inchiesta ha rilevato che il problema ha avuto origine nelle attività svolte a partire dagli anni '80 dalle organizzazioni criminali.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

gruppi criminali. Ha citato un'indagine, avviata già nel lontano 1992 dalla Procura di Napoli, che ha trovato prove che, in un periodo di quattro anni, cinquecentomila tonnellate di rifiuti erano state smaltite illegalmente.

Si affermava che lo "scempio" ambientale *non* era cessato nel frattempo e che erano stati arrecati danni incalcolabili e irreversibili, soprattutto in considerazione del trasferimento di sostanze inquinanti dall'ambiente alla catena alimentare, senza che fosse possibile, alla data di redazione della relazione, stabilirne con certezza gli effetti sulla salute pubblica (pag. 15 della relazione del 2013).

36. Il 29 aprile 2013 l'ARPAC ha adottato una serie di "Linee guida per la rimozione dei rifiuti abbandonati". Esse contengono istruzioni sull'identificazione, la classificazione e la rimozione dei rifiuti su proprietà sia pubbliche che private, nonché le misure da adottare in seguito a tale rimozione, come interventi per dissuadere futuri scarichi (ad esempio, recintare il terreno in questione, installare telecamere a circuito chiuso e pattugliare l'area da parte delle forze dell'ordine).

37. Il 10 giugno 2013 il Presidente del Senato della Repubblica ha autorizzato l'avvio di un'indagine da parte della XII Commissione (Igiene e Salute) del Senato sull'inquinamento ambientale ed effetti sull'incidenza dei tumori, *delle malformazioni fetoneonatali ed epigenetica* nell'area geografica della Regione Campania denominata *Terra dei Fuochi* (p. 3 della relazione della XII Commissione del 2018). Lo studio nasceva dall'esigenza di tutelare la salute di una vasta popolazione, esposta da anni a contaminanti ambientali smaltiti abusivamente e aveva, tra gli altri obiettivi, quello di comprendere le diverse e complesse sfaccettature del cosiddetto "*fenomeno Terra dei Fuochi*".

38. L'11 luglio 2013 è stato sottoscritto un Patto per la *Terra dei Fuochi* dalla Regione Campania, dalle Province e Prefetture di Napoli e Caserta, da ottanta Comuni interessati dall'incenerimento abusivo di rifiuti, dall'ARPAC, dalle ASL e da alcune associazioni ambientaliste (tra cui *Legambiente*). Con tale accordo, la Regione Campania ha stanziato 5 milioni di euro (EUR) per finanziare progetti volti a contrastare l'incenerimento abusivo di rifiuti. Le Prefetture si sono impegnate a elaborare un piano di monitoraggio del territorio e i Comuni si sono impegnati a rimuovere i rifiuti abbandonati nelle strade e nelle aree pubbliche, in linea con le linee guida elaborate dall'ARPAC (cfr. paragrafo 36 sopra).

39. Il 25 ottobre 2013 la Giunta Regionale della Campania ha approvato un piano regionale di bonifica ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006.

40. Il 31 ottobre 2013 il Presidente della Camera dei Deputati ha declassificato le dichiarazioni rese da CS il 7 ottobre 1997 (cfr. paragrafo 12 supra), nelle quali aveva informato il Parlamento italiano circa

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

l'esistenza di un fenomeno su vasta scala di seppellimento e smaltimento sistematici di rifiuti pericolosi, che si è verificato almeno a partire dal 1988.

CS ha affermato che le prove di queste pratiche di traffico e seppellimento di rifiuti erano state rese disponibili alle forze dell'ordine a partire dal 1993. Ha inoltre descritto come i gruppi criminali organizzati smaltissero rifiuti provenienti da una varietà di fonti, che andavano dai rifiuti domestici di alcuni comuni della Campania le cui discariche erano piene, ai rifiuti industriali provenienti dal Nord Italia e dall'estero. Come esempio di come venivano smaltiti i rifiuti, CS ha descritto come nel 1988 la costruzione di un'autostrada tra Caserta e il litorale Domizio-Flegrei avesse fornito l'opportunità di riempire circa 240 ettari di terreno scavato con rifiuti pericolosi provenienti da diverse fonti. Ha descritto come spesso venivano scavati buchi a una profondità che raggiungeva le falde acquifere. La quinta commissione parlamentare d'inchiesta ha osservato che la declassificazione delle dichiarazioni di CS era stata ampiamente riportata dai media (pag. 258 della relazione del 28 febbraio 2018).

41. Il 28 novembre 2013 la Regione Campania ha adottato un "Piano di monitoraggio straordinario dei prodotti alimentari prodotti nella cosiddetta area *Terra dei Fuochi*". Il piano prevedeva il campionamento di prodotti animali e vegetali, tra cui ortaggi, latte, uova, carne, foraggi e sementi prodotti in 120 comuni della regione Campania, e l'analisi di tali prodotti per la ricerca di contaminanti.

42. Il 9 dicembre 2013 la Giunta regionale della Campania ha adottato la legge regionale n. 20, recante "Misure straordinarie per la prevenzione e il contrasto dell'abbandono e dell'incenerimento illeciti dei rifiuti". Tra le altre misure, la legge prevedeva che i comuni dovessero istituire, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, registri delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento dei rifiuti. Tali registri dovevano essere aggiornati ogni sei mesi. La legge prevedeva inoltre che le aree individuate in tali registri non potessero essere utilizzate, *tra l'altro*, per scopi agricoli, turistici o commerciali fino a quando non fosse stato dimostrato, sulla base di analisi di laboratori accreditati, che non sussistevano rischi per la salute o per l'ambiente.

43. Il 10 dicembre 2013 è stato emanato il decreto-legge n. 136, successivamente convertito nella Legge n. 6 del 2014, ("Decreto-Legge n. 136 del 2013"), è stato emanato. Ha introdotto una serie di misure urgenti volte ad affrontare quella che è definita nel suo preambolo come un'emergenza ambientale nella Regione Campania. Questo strumento è spesso indicato come Decreto *Terra dei Fuochi*. Nei documenti ufficiali pubblicati dalla Camera dei Deputati italiana e che ne riassumono le disposizioni, lo strumento è descritto come avente introdotto disposizioni per affrontare una "grave emergenza ambientale" in parti delle province di Napoli e Caserta, in un'area denominata territorio *Terra dei Fuochi*. Il Decreto-Legge ha incaricato le autorità competenti di mappare i terreni agricoli nella Regione Campania, al fine di rilevare la possibile presenza di contaminazione legata allo scarico illegale, all'interramento e alla combustione di rifiuti. Ha inoltre istituito il reato di combustione illegale di rifiuti

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(*combustione illecita di rifiuti*) e ha introdotto una serie di disposizioni relative al monitoraggio ambientale, alle misure di sicurezza e di decontaminazione, nonché alle azioni da intraprendere nell'ambito della tutela della salute (vedere paragrafi 103-109 di seguito).

44. Il 10 dicembre 2013 la Commissione europea ha avviato un ulteriore procedimento dinanzi alla Corte di giustizia, questa volta per inadempimento ai sensi dell'articolo 260 § 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (causa n. Cý653/13) a causa della mancata adozione da parte dell'Italia di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione/Italia* (n. Cý297/08).

45. Il 23 dicembre 2013 è stata emanata una direttiva interministeriale ai sensi del decreto-legge n. 136 del 2013, contenente istruzioni su come effettuare le mappature e le indagini tecniche previste dal citato decreto-legge. Ha istituito un Gruppo di lavoro per l'individuazione dei terreni contaminati da scarico e smaltimento illecito di rifiuti nella Regione Campania, per elaborare un modello scientifico per la classificazione delle aree ispezionate in base ai livelli di inquinamento e, infine, per predisporre relazioni contenenti i risultati delle indagini e le proposte sulle misure da adottare (cfr. infra, paragrafo 111). La direttiva ha inoltre indicato cinquantasette comuni delle province di Napoli e Caserta in cui tali indagini avrebbero dovuto essere svolte in via prioritaria (cfr. elenco nell'allegato II).

46. Il 10 marzo 2014 il Gruppo di lavoro ha pubblicato un rapporto in cui ha classificato i terreni sui quali dovevano essere condotte le indagini in cinque categorie di "rischio presunto" (vedere paragrafo 112 di seguito).

47. L'11 marzo 2014 un decreto interministeriale ha individuato i terreni nei cinquantasette comuni elencati nel decreto interministeriale del 12 dicembre 2013 (vedi paragrafo 45 sopra) che dovevano essere sottoposti a campionamento e analisi. La priorità doveva essere data ai terreni classificati nelle categorie di "rischio presunto" più elevate, vale a dire le categorie da 5 a 2b (vedi paragrafo 112 sotto). In attesa del completamento delle analisi relative a ciascuno di questi terreni, il decreto ha vietato la vendita di prodotti provenienti da qualsiasi terreno in queste ultime categorie.

48. Nel 2014 i diversi enti che compongono il Gruppo di lavoro, tra cui l'ARPAC, l'Università di Napoli e l' *Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno* ("IZSM"), hanno avviato i campionamenti e le altre attività tecniche nei rispettivi ambiti di competenza. Le indagini sono iniziate nelle aree individuate come rientranti nelle categorie di "rischio presunto" più elevate (vedi paragrafo 112 di seguito).

49. Il 16 aprile 2014 una direttiva interministeriale ha indicato altri trentuno comuni delle province di Napoli e Caserta nei quali avrebbero dovuto svolgersi le indagini dirette (cfr. elenco nell'allegato II).

50. Il 12 maggio 2014 l'ARPAC ha avviato le attività di campionamento previste dal *Piano di monitoraggio straordinario* (vedi paragrafo 42 sopra).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

51. Nel luglio 2014 sono stati pubblicati sulla rivista scientifica *Science of the Total Environment* i risultati di uno studio di biomonitoraggio intitolato "Contaminanti persistenti prioritari nei residenti di aree critiche della Regione Campania, Italia". Lo studio ha indagato se vivere in aree degradate dal punto di vista ambientale nelle province di Caserta e Napoli avesse un impatto sull'esposizione degli abitanti a contaminanti persistenti altamente tossici (tra cui policlorodibenzodiossine (PCDD), policlorodibenzofurani (PCDF) e policlorobifenili (PCB, simili alla diossina e non simili alla diossina), arsenico (As), cadmio (Cd), mercurio (Hg) e piombo (Pb)). Ciò è stato fatto testando sangue, siero sanguigno e latte umano per questi contaminanti in un certo numero di volontari altrimenti sani. Sebbene le concentrazioni dei contaminanti elencati nel sangue siano state trovate compatibili con i valori attualmente accettati nei paesi europei e nel resto d'Italia, i seguenti comuni sono stati segnalati - sulla base di valori di biomarcatori relativamente più elevati - come meritevoli di attenzione per interventi orientati alla salute: Brusciano e Caivano (As), Giugliano (Hg), Pianura (PCDD e PCDF) e Qualiano-Villaricca (As, Hg).

52. Nel 2015 la Regione Campania ha avviato il "progetto QR Code", un sistema di certificazione della sicurezza alimentare accessibile ai consumatori. Le aziende che hanno scelto di aderire al progetto hanno accettato che i loro prodotti fossero testati dall'IZSM. Una volta fatto questo, sull'etichetta del prodotto è stato posizionato un codice QR e i consumatori hanno potuto scansare il codice sui loro smartphone per ottenere informazioni sul prodotto, compresi i risultati delle analisi per rilevare la presenza di contaminanti.

53. On 10 February 2015 *Legambiente* published a report focused on the state of play in relation to the *Terra dei Fuochi* phenomenon ("*Terra dei Fuochi: a che punto siamo?*").

Ha riferito che, a un anno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 136 del 2013, i progressi nell'attuazione erano stati lenti; erano state effettuate poche analisi del suolo e delle falde acquifere e non erano state effettuate attività di bonifica nei comuni di *Terra dei Fuochi*. Ha rilevato che il fenomeno dell'incenerimento dei rifiuti era in corso e ha riferito che persistevano altre pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti. Ha anche citato i risultati di studi epidemiologici secondo cui, *tra l'altro*, vi era un eccesso di mortalità e di ospedalizzazione per diversi tipi di cancro nella popolazione residente negli oltre cinquanta comuni ufficialmente identificati di *Terra dei Fuochi*. Hanno sostenuto che i rischi per la salute collegati alle pratiche illegali di gestione dei rifiuti erano sempre più evidenti e che era necessario intervenire con urgenza.

Si segnala inoltre che, dal 1991 alla data di redazione, sono state avviate ottantadue indagini penali per smaltimento illecito di rifiuti nell'area di *Terra dei Fuochi* da parte di gruppi criminali organizzati delle province di Napoli e Caserta.

54. Il 12 febbraio 2015 un decreto interministeriale ha individuato specifici appezzamenti di terreno nei trentuno comuni elencati nella direttiva interministeriale del 16 aprile 2014 (cfr. paragrafo 49 sopra) che dovevano essere

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

sottoposti a campionamento e analisi. In attesa del completamento delle analisi in ciascuna di queste parcelle, il decreto ha proibito la vendita di prodotti provenienti da qualsiasi terreno nelle categorie pertinenti.

Il decreto elencava inoltre i terreni che, in base ai risultati delle prove effettuate nel primo gruppo di comuni (vedere paragrafo 47 sopra), non potevano essere utilizzati per scopi agricoli, quelli che erano adatti all'agricoltura e quelli che potevano essere utilizzati solo per determinati tipi di produzione agricola (vedere paragrafo 112 sotto).

55. Nel giugno 2015 la Regione Campania ha avviato il "Programma di Monitoraggio Integrato Campania Trasparente", guidato dall'IZSM, finalizzato ad acquisire dati sull'esposizione umana agli inquinanti su scala regionale e a promuovere una "cultura della trasparenza" negli ambiti della sicurezza alimentare e ambientale. L'IZSM (in partnership con l'ARPAC, la task force interministeriale *Terra dei Fuochi*, i dipartimenti competenti delle università della regione, il CNR e l'Agenzia per la Tecnologia, l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile) ha avviato un programma di rilevazione dell'inquinamento ambientale nella regione, attraverso il campionamento di suolo, acqua, aria, alimenti di origine animale e vegetale e fauna selvatica.

56. Il 16 luglio 2015 la Corte di giustizia ha pronunciato la sua sentenza nel procedimento avviato dalla Commissione il 10 dicembre 2013 (*Commissione/Italia*, Cj653/13, EU:C:2015:478; v. punto 173 infra).

In tale sentenza la Corte di giustizia ha rilevato che l'obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e senza arrecare danno all'ambiente rientrava nella finalità stessa della politica ambientale dell'Unione, in forza dell'articolo 191 TFUE. In particolare, l'inosservanza degli obblighi derivanti dall'articolo 4 della direttiva 2006/12 era idonea, per la natura stessa di tali obblighi, a mettere direttamente in pericolo la salute umana e a arrecare danno all'ambiente e doveva pertanto essere considerata particolarmente grave. Essa ha ritenuto che carenze significative nella capacità della Regione Campania di smaltire i propri rifiuti, compresa la produzione di rifiuti urbani, erano tali da compromettere seriamente la capacità della Repubblica italiana di raggiungere l'obiettivo dell'autosufficienza nazionale (cfr. sentenza *Commissione/Italia*, n. Cj297/08, EU:C:2010:115, punto 70). Ha inoltre rilevato che numerose discariche di rifiuti in quasi tutte le regioni italiane non erano ancora state adeguate alle pertinenti disposizioni in materia di gestione dei rifiuti.

57. Nel settembre 2015 l'Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato un altro studio, dal titolo "Mortalità, ospedalizzazione e incidenza tumorale nei Comuni della *Terra dei Fuochi* in Campania (*relazione ai sensi della Legge 6/2014*)", condotto in applicazione dell'art. 1 comma 1 *bis* della Legge n. 6 del 2014. In tale studio l'Istituto Superiore di Sanità ha verificato il tasso di mortalità, il tasso di tumore e il livello di morbilità nei 55 comuni elencati nell'elenco interministeriale

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Direttiva del 23 dicembre 2013 (ad eccezione delle città di Napoli e Caserta; vedi Allegato II), basata sui dati di ospedalizzazione relativi all'esposizione della popolazione ai contaminanti inquinanti. Tale ricerca ha evidenziato tassi di mortalità e di ospedalizzazione eccessivi per entrambi i sessi a causa di patologie che potrebbero essere state causate, *tra l'altro*, dall'esposizione alle discariche abusive e alla combustione illegale di rifiuti.

Il presente studio si inserisce nell'ambito del progetto "Sentieri" (Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e *degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento*), avviato nel 2007 sotto il coordinamento dell'Istituto Superiore di Sanità, allo scopo di valutare il profilo sanitario delle popolazioni residenti nelle aree dei "Siti di Interesse Nazionale per la bonifica" (vedi successivo paragrafo 120).

58. Il 21 ottobre 2015 il Funzionario delegato (vedi paragrafo 34 sopra) ha fornito testimonianza alla quinta commissione parlamentare d'inchiesta. Nella sua dichiarazione, il Funzionario delegato ha evidenziato che l'incenerimento illegale dei rifiuti in questione era un fenomeno complesso e multiforme alimentato da una varietà di fattori. Ha sottolineato che i rifiuti bruciati illegalmente includevano, da un lato, rifiuti urbani e, dall'altro, rifiuti speciali provenienti da attività industriali. La popolazione residente nelle aree colpite era sempre più preoccupata per i fumi maleodoranti sprigionati dagli incendi, che riguardavano un'area di circa 1.000 chilometri quadrati, comprendente diverse parti delle province di Napoli e Caserta.

Per quanto riguarda la prima tipologia di rifiuti, ha osservato che le aree in questione erano caratterizzate da carenze nella gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti urbani. Tuttavia, anche nelle aree in cui la raccolta differenziata dei rifiuti urbani era aumentata e la capacità di smaltirli era migliorata, persisteva il problema dei privati che, per sottrarsi agli obblighi di raccolta differenziata, sceglievano di abbandonare i sacchi di rifiuti in zone remote, spesso lasciandoli in comuni che non avevano introdotto tali obblighi.

Quanto al secondo tipo di rifiuti, ha osservato che nell'area in questione erano presenti industrie tessili e conciarie che producevano frequentemente merci contraffatte. Ciò significava che producevano merci illegalmente e non potevano smaltire legalmente i loro scarti di produzione, e quindi ricorrevano a mezzi illegali, come l'incenerimento. Ha osservato che l'area era anche caratterizzata dall'abusivismo *edilizio*, che portava allo smaltimento e alla combustione illegali dei rifiuti dei cantieri edili. Quanto ai rifiuti delle attività agricole, ha fatto riferimento all'esistenza di cumuli di teli di plastica e all'incenerimento di contenitori.

Inoltre, il Funzionario Delegato ha notato con preoccupazione che i rifiuti venivano ancora immagazzinati in quelli che avrebbero dovuto essere siti di stoccaggio temporanei istituiti per far fronte alla crisi dei rifiuti. Ha citato come esempio 5 milioni di tonnellate di balle di rifiuti immagazzinate a Giugliano e Villa Literno, che temeva potessero diventare

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

obiettivi di attività di incenerimento illegali. Tali siti dovevano essere monitorati in modo da prevenire conseguenze potenzialmente gravi.

59. Nel mese di novembre e dicembre 2015 la Regione Campania ha adottato un programma per la rimozione, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle in vari siti nelle cinque province della Regione, ai sensi del decreto legge n. 185 del 15 novembre 2015 (denominato anche "Programma straordinario per la rimozione delle balle di rifiuti"). Secondo una descrizione del programma pubblicata dalla Giunta regionale della Campania, le grandi quantità di rifiuti stoccati in balle stavano determinando condizioni inaccettabili nelle aree di stoccaggio e rendevano essenziale provvedere senza indugio allo smaltimento di tali rifiuti.

La necessità di rimuovere questo tipo di rifiuti è stata ritenuta particolarmente urgente nell'area denominata *Terra dei Fuochi*, già interessata da pratiche illecite di smaltimento e incenerimento dei rifiuti, con pericolose conseguenze per l'ambiente e la salute pubblica. Il programma ha previsto una serie di azioni volte al trasporto di una parte dei rifiuti in impianti fuori regione, sia in Italia che in altri Paesi dell'UE, e ha delineato azioni volte allo smaltimento della parte rimanente all'interno della regione. A quest'ultimo proposito, il programma ha previsto l'adeguamento degli impianti esistenti nonché l'aumento del loro numero per soddisfare tali esigenze di trattamento, recupero e smaltimento.

60. Il 10 dicembre 2015 una direttiva interministeriale ha elencato altri due comuni delle province di Napoli e Caserta nei quali avrebbero dovuto svolgersi indagini dirette (cfr. elenco nell'allegato II).

61. Il 26 maggio 2016 è stata adottata la legge regionale sul ciclo dei rifiuti (legge n. 14) ("*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti* al fine di disciplinare il ciclo di gestione dei rifiuti secondo le priorità stabilite dalle direttive dell'Unione europea (tra cui la prevenzione attraverso la riduzione della produzione di rifiuti, il riutilizzo e il recupero di materia e prodotti nonché lo smaltimento, come sistema residuale e minimale per i rifiuti non trattabili).

62. Il 1° giugno 2016 il *Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del SSR campano* ha adottato il decreto n. 38, che ha introdotto un programma di interventi per l'attuazione delle disposizioni in materia sanitaria della legge n. 6 del 2014 (cfr. paragrafo 107 infra). In una relazione presentata alla XII Commissione (Salute e igiene) del Senato nell'ottobre 2017, il Direttore dei servizi tecnici e operativi della Direzione Sanità della Regione Campania ha affermato che tale decreto era necessario in quanto, a quasi due anni dall'emanazione della legge n. 6 del 2014, le disposizioni in materia sanitaria non erano ancora state attuate.

Il decreto ha approvato, tra l'altro, un programma d'azione per rafforzare i programmi di screening e prevenzione oncologica e l'attuazione di piani di trattamento diagnostico e terapeutico del cancro.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

pazienti nei novanta comuni interessati dall'illegale discarica e smaltimento dei rifiuti, individuati dalle direttive interministeriali del 23 dicembre 2013, del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015. Particolare attenzione è stata posta su un insieme di "malattie prioritarie", tra cui alcuni tipi di tumore, individuate come tali dall'Istituto Superiore di Sanità.

Sotto il titolo "Assistenza sanitaria di base e *Terra dei Fuochi*", il programma d'azione ha previsto un ruolo fondamentale dei medici di medicina generale nella promozione dell'educazione sanitaria e nel coinvolgimento dei pazienti nei programmi di screening oncologico nei comuni individuati nelle direttive interministeriali. Il programma ha anche menzionato che è stato approvato un piano regionale per aumentare le attrezzature mediche per la diagnosi e il trattamento del cancro. Il programma ha inoltre previsto campagne di comunicazione per informare la popolazione target sulla prevenzione, la diagnosi e il trattamento del cancro, al fine di aumentare la partecipazione ai programmi di screening del cancro. Infine, il programma ha evidenziato l'importanza di rafforzare la sorveglianza epidemiologica nell'area in questione, in particolare per quanto riguarda tumori e malformazioni congenite.

63. Nel giugno 2016 l'Istituto Superiore di Sanità e la Procura di Napoli Nord hanno firmato un accordo di collaborazione per la ricerca, finalizzato allo scambio di dati e altre informazioni derivanti dal monitoraggio epidemiologico della popolazione nell'area di Napoli Nord, con particolare attenzione all'eccesso di mortalità, all'incidenza del cancro e all'ospedalizzazione per condizioni mediche per le quali i fattori di rischio includevano l'esposizione (provata o sospetta) a inquinanti.

64. Il 3 agosto 2016 il comitato etico dell'Istituto Nazionale Tumori (IRCCS) ha approvato uno studio epidemiologico promosso dall'IZSM in partnership con l'Università Federico II di Napoli ("SPES - Exposure Study on Vulnerable People"), finalizzato ad indagare la relazione tra esposizione a inquinanti ambientali (tra cui Idrocarburi Policiclici Aromatici, diossine e metalli pesanti) e salute nella Regione Campania. Lo studio è partito da una panoramica contestuale, al fine di identificare le fonti di contaminazione e definire aree geografiche di interesse come "cluster", che sono state poi classificate secondo un "Indice di Pressione" ambientale (basso impatto, medio impatto e alto impatto). Ha poi comportato il biomonitoraggio delle persone residenti in tali cluster al fine di stimarne l'esposizione, quantificando gli inquinanti in campioni biologici e indagandone gli effetti. La popolazione dello studio era composta da 4.200 soggetti sani di età compresa tra 20 e 49 anni che avevano vissuto per almeno cinque anni consecutivi in un certo numero di comuni identificati. Il personale medico e di ricerca ha raccolto informazioni sulla loro storia clinica e sulle loro abitudini di vita e ha prelevato campioni biologici.

65. Il 20 settembre 2016 il Commissario straordinario per l'attuazione del piano sanitario regionale di riduzione del deficit in Campania ha adottato il decreto n. 98, che ha istituito la Rete oncologica regionale.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

66. Il 10 ottobre 2016 la Giunta regionale della Campania ha adottato un "Piano d'azione per il contrasto al fenomeno dello scarico abusivo e dell'incenerimento dei rifiuti" (il "Piano d'azione") al fine di rafforzare le azioni volte a prevenire e porre fine allo scarico abusivo e all'incenerimento dei rifiuti e a contrastare le conseguenze dannose di tali condotte.

Il Piano d'azione ha rilevato che, nonostante una riduzione delle segnalazioni di incendi (3.000 tra gennaio e agosto 2012 e 1.300 nello stesso periodo del 2013), la portata del fenomeno, unita al gran numero di discariche abusive (oltre 3.300 erano monitorate al momento della stesura del rapporto), ha reso necessarie ulteriori "azioni urgenti" per rafforzare gli sforzi esistenti, insieme a nuove iniziative per contrastare le pratiche illegali in modo più efficace.

Si è rilevato con preoccupazione che i metodi illegali di smaltimento dei rifiuti erano considerati particolarmente diffusi in aree caratterizzate da "inadeguata vigilanza del territorio da parte delle forze dell'ordine, alimentando un senso generalizzato di impunità". L'incenerimento degli incendi, in particolare dei rifiuti derivanti da processi industriali, era diventato un "normale epilogo" di atti di scarico illegale. Si è evidenziato che un fenomeno così diffuso e complesso richiedeva un insieme di misure strutturali in grado di garantire una transizione da una situazione di emergenza alla normale gestione dei rifiuti nella regione.

Il Piano d'azione prevedeva cinque "azioni" chiave: (1) l'istituzione di cosiddetti "centri operativi" presso comuni selezionati (vedere la descrizione di seguito); (2) l'individuazione dei rifiuti abbandonati; (3) l'estinzione degli incendi; (4) la rimozione e il trasporto dei rifiuti abbandonati; e (5) la creazione di impianti di ricezione e trattamento dei rifiuti.

Per quanto riguarda le "centrali operative", la loro creazione e gestione è stata affidata alla SMA Campania, società pubblica "in house" di proprietà della Regione Campania. Alle centrali è stato affidato il compito di ricevere, verificare e validare dati e segnalazioni relative allo scarico e all'incenerimento dei rifiuti inoltrati dai vari attori sul territorio (vigili del fuoco delle squadre addette a tali attività, personale dell'Esercito e personale della SMA Campania impegnato in attività di monitoraggio e segnalazione, nonché privati cittadini). Tutti i dati sono stati registrati ed elaborati tramite una piattaforma informativa (denominata "I.TER"), che è stata utilizzata anche per generare mappe identificative dei siti di scarico o combustione dei rifiuti. Le segnalazioni di scarico di rifiuti immesse nel sistema informativo generavano automaticamente avvisi via e-mail; questi venivano inviati al Comune di competenza, che era tenuto a procedere alla rimozione dei rifiuti. A seconda della tipologia di evento segnalato, veniva allertata anche la competente forza di polizia. La SMA Campania ha inoltre sviluppato un'applicazione scaricabile dai privati cittadini sui propri telefoni e utilizzabile per l'invio delle segnalazioni, con immissione diretta dei dati nel sistema informativo.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Per quanto riguarda l'individuazione dei rifiuti abbandonati (Azione 2), il piano ha previsto l'installazione di telecamere di sorveglianza, l'esecuzione di monitoraggi aerei mediante droni e altri sistemi aerei a pilotaggio remoto, nonché il monitoraggio e la sorveglianza a terra da parte di diversi attori (quali forze dell'ordine, personale dell'Esercito o personale della SMA Campania), e lo sviluppo di servizi di supporto ai cittadini che intendono segnalare condotte illecite.

Per quanto riguarda l'estinzione degli incendi (Azione 3), le "azioni" previste sono state l'impiego di unità di pronto intervento antincendio e la gestione e smaltimento dei rifiuti bruciati da parte di società "interne", ARPAC, e di società iscritte all'Albo gestori ambientali, nel rispetto delle linee guida elaborate dall'ARPAC.

Per quanto riguarda la rimozione e il trasporto dei rifiuti abbandonati (Azione 4), sono state previste le seguenti misure: la stipula di un Accordo quadro tra Regione, Province, Comuni, altri enti proprietari terrieri e soggetti incaricati della gestione della viabilità pubblica. Tale passaggio è stato ritenuto essenziale, al fine di ripartire le responsabilità tra i diversi enti e di snellire e velocizzare la rimozione dei rifiuti, rallentata da "ostacoli amministrativi". Altri interventi hanno riguardato una prima vagliatura e confezionamento dei rifiuti "in loco", il trasporto dalle discariche agli impianti di gestione dei rifiuti e la rimozione dei rifiuti dalle aree di competenza regionale e dalle vie d'acqua pubbliche.

Per quanto riguarda la creazione di impianti di ricezione e trattamento dei rifiuti (Azione 5), è stata selezionata come prima fase una revisione e l'identificazione degli impianti di gestione dei rifiuti esistenti che potrebbero essere adatti alla ricezione di determinate categorie di rifiuti (pneumatici per auto, rifiuti tessili, rifiuti di produzione agricola...). La seconda fase doveva essere l'istituzione di nuovi impianti o l'ampliamento di quelli esistenti.

67. Il 16 dicembre 2016 la Giunta regionale della Campania ha approvato un aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e ha individuato una nuova serie di obiettivi da raggiungere entro il 2020, quali l'aumento della percentuale di *raccolta differenziata* al 65%, da attuarsi attraverso iniziative di raccolta porta a porta, l'incremento del numero dei centri di raccolta differenziata, lo sviluppo di incentivi per gli utenti del sistema, nonché la sensibilizzazione e la formazione di questi ultimi.

Il piano prevedeva anche il finanziamento e la costruzione di impianti per il trattamento dei rifiuti compostabili per gruppi di comuni.

68. Il 15 marzo 2017 l'IZSM ha pubblicato un Rapporto di attività sul programma di monitoraggio "Campania Trasparente" (vedi paragrafo 55 sopra).

L'introduzione al rapporto riconosce la *Terra dei Fuochi*

fenomeno, definendolo come "lo scarico incontrollato e irresponsabile di sostanze tossiche e rifiuti di ogni genere, spesso seguito dal loro incenerimento". Registrava che questa attività inquinante era svolta in modo "sistematico" ed era resa possibile da una "catena di negligenze, omissioni e silenzi", unitamente a un "tragico controllo" delle autorità.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

impreparati" a fermarlo. Ciò aveva portato, secondo l'IZSM, a un "disastro ambientale a tutti gli effetti".

La relazione ha poi descritto gli obiettivi del programma e la sua struttura organizzativa, la metodologia seguita e la sua concreta attuazione.

Per quanto riguarda il campionamento del suolo, il programma prevedeva di prelevare 3.300 campioni di terreno superficiale da analizzare per i composti organici e inorganici. Una delle attività pianificate includeva l'analisi della presenza di metalli potenzialmente tossici e l'accertamento delle quantità di tali metalli che potevano essere assorbite dalle piante. Un altro obiettivo era quello di creare una "mappa geochimica" della distribuzione e della concentrazione di composti organici e inorganici. Il rapporto ha registrato che un primo set di campioni di terreno superficiale (circa 2.000) era stato prelevato e analizzato per rilevare la presenza di contaminanti (tra cui cinquantatré metalli pesanti, IPA e PCB) e che una "mappa geochimica" era stata creata sulla base dei risultati dell'analisi sviluppata. Era stata anche prevista una seconda fase che prevedeva il campionamento del terreno di fondo, al fine di valutare il possibile percolato nelle falde acquifere, sebbene non sembri essere stata eseguita come da rapporto.

Per quanto riguarda il campionamento dell'acqua, erano previsti 2500 campioni da prelevare dai pozzi nei locali di 500 aziende di produzione alimentare nella regione, per essere testati per diversi composti organici e inorganici. Gli obiettivi erano valutare l'inquinamento delle falde acquifere e sviluppare un geodatabase. Il rapporto indicava che un primo set di circa 200 campioni era stato prelevato a gennaio 2017 e che i risultati erano illustrati in una "mappa" che identificava le aree problematiche.

Per quanto riguarda il monitoraggio della qualità dell'aria, il programma prevedeva l'installazione di 150 campionatori passivi dell'aria e 50 deposimetri, al fine di rilevare e classificare la presenza di inquinanti organici potenzialmente tossici (IPA, PCB, metalli pesanti e altre sostanze rilevanti). Al momento della stesura del rapporto nel 2017 non erano ancora disponibili risultati; si affermava che era necessario almeno un anno di campionamento continuo per raccogliere dati significativi.

Per quanto riguarda il biomonitoraggio umano, la relazione fa riferimento allo studio SPES (vedere paragrafo 64 sopra).

69. Il 20 giugno 2017 è stato stipulato un Protocollo d'intesa tra la Regione Campania, il Registro regionale dei tumori infantili, i Registri tumori delle ASL di Caserta e di Napoli, il Servizio epidemiologico delle ASL di Caserta e di Napoli-3 Sud, l'IZSM, l'ARPAC e la Procura di S. Maria Capua Vetere, al fine di «adottare strategie congiunte per la valutazione dei possibili rischi sanitari connessi alle problematiche ambientali nei comuni di competenza della Procura di S. Maria Capua Vetere».

Il preambolo del Memorandum fa riferimento alle indagini svolte dalla Procura, che avevano rivelato una consolidata e consolidata pratica di traffico di rifiuti pericolosi e di scarico illegale di rifiuti in

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

aree della provincia di Caserta. Cita inoltre indagini che hanno confermato la pratica diffusa nelle stesse aree - non solo da parte di gruppi criminali organizzati - dell'incenerimento illegale di rifiuti e dello scarico di rifiuti urbani e industriali nei corsi d'acqua.

Si sottolinea inoltre che studi epidemiologici sulla popolazione residente nell'area hanno evidenziato tassi di mortalità per cancro più elevati rispetto ad altre aree della stessa regione e che gli autori di tali studi hanno ipotizzato che i fattori ambientali potessero essere una causa concomitante. Si sottolinea inoltre che i primi studi sul tasso di nuovi casi di cancro erano stati recentemente pubblicati dall'azienda sanitaria locale di Caserta e che tali dati possono essere considerati più affidabili come "indicatori di rischio" rispetto ai dati focalizzati solo sulla mortalità. Infine, si ritiene che gli studi disponibili siano tutti di natura trasversale e non in grado di stabilire una relazione causale diretta tra le fonti di rischio e il cancro. Ciò ha creato l'esigenza di una cooperazione tra i firmatari al fine di indagare il rischio di malattie cronico-degenerative e cancro e i "crimini ambientali" nell'area in questione.

70. Il 2 ottobre 2017 è stato sottoscritto un ulteriore Protocollo d'intesa tra la Regione Campania e Invitalia (l'"Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa", società pubblica di cui il Ministero dell'Economia era socio unico), al fine di accelerare l'attuazione degli interventi di bonifica/bonifica e messa in sicurezza delle aree di 'particolare complessità' individuate nel PRB (cfr. paragrafo 23). Tra gli interventi elencati rientrano gli interventi di messa in sicurezza della falda acquifera nella zona "Area Vasta Lo Uttaro"; la classificazione ambientale di altre "Aree Vaste" ai fini della loro bonifica; la rimozione dei rifiuti residui in quattordici siti di stoccaggio temporaneo; e l'analisi dei sedimenti in tali aree.

71. Il 9 ottobre 2017 il Direttore dei Servizi Tecnici e Operativi della Direzione Sanitaria della Regione Campania ha presentato alla XII Commissione (Salute e Igiene) del Senato una relazione riguardante, *tra l'altro*, lo stato di attuazione delle disposizioni in materia sanitaria della legge n. 6 del 2014 a giugno 2016 (cfr. paragrafo 107 infra). Ha riferito che nel marzo 2017 è stato costituito un Gruppo di lavoro *Terra dei Fuochi*, coadiuvato da un team scientifico, allo scopo di creare una rete interistituzionale, che riunisca tutti gli attori istituzionali che a vario titolo si occupano del problema *Terra dei Fuochi* e monitori le attività svolte da tali attori. È stato creato, *tra l'altro*, un sottogruppo tecnico, che riunisce i Responsabili dei Registri Tumori delle ASL, i Responsabili dei Servizi di Epidemiologia e il Dipartimento di Scienze Mediche e Preventive dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, per avviare uno studio di georeferenziazione; lo scopo era quello di innescare allarmi geografici o epidemiologici laddove fosse stata riscontrata una particolare concentrazione di casi di cancro in specifiche aree geografiche.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Lo studio prevederebbe anche il confronto incrociato dei dati resi disponibili dall'ARPAC, delle cartelle cliniche delle dimissioni ospedaliere e dei dati sulla mortalità.

Ha evidenziato che le aziende sanitarie locali dei comuni interessati dal fenomeno della *Terra dei Fuochi* avevano ricevuto finanziamenti specifici per l'attuazione delle misure sanitarie previste dal decreto n. 38 del Commissario straordinario (cfr. paragrafo 62 sopra).

È stata istituita una piattaforma informativa (SANIARP) per monitorare e gestire lo screening del cancro da parte di tutte le autorità sanitarie locali della regione. Il Direttore ha inoltre fornito una panoramica delle misure previste per rafforzare lo screening del cancro.

72. Il 28 dicembre 2017 la Giunta Regionale della Campania ha emanato la deliberazione n. 831, che ha aggiornato il Piano Regionale di Bonifica del 2013 (secondo) (cfr. paragrafo 39).

73. Il 10 gennaio 2018 la XII Commissione Igiene e Salute del Senato italiano ("Commissione del Senato") ha pubblicato la sua relazione nel contesto dell'indagine conoscitiva sull'inquinamento ambientale ed effetti sull'incidenza *dei tumori, delle malformazioni fetoneonatali ed epigenetica*, avviata dal Presidente del Senato il 10 giugno 2013 (cfr. paragrafo 37 sopra).

La Commissione del Senato ha rilevato che l'IZSM ha descritto la situazione che ha interessato la *Terra dei Fuochi* come un fenomeno "irresponsabile" e "incontrollato" riguardante lo scarico e l'incenerimento di sostanze tossiche e di ogni forma di rifiuto. Secondo l'IZSM, questa attività inquinante "criminale" e "sistematica" è stata provocata, da un lato, da una catena di negligenze, omissioni e silenzi e, dall'altro, da una totale mancanza di preparazione da parte delle autorità per prevenire il fenomeno, e ha portato a un vero e proprio disastro ambientale (pag. 7 della relazione).

La Commissione del Senato ha descritto, con particolare riferimento alla zona nota come litorale domizio-flegreo e alle campagne attorno ad aversano, come tonnellate di rifiuti speciali fossero state scaricate, nel corso di molti anni, in discariche abusive in aree agricole, in alcuni corsi d'acqua e in cave. Ha rilevato che i rifiuti in molte di queste discariche abusive erano stati incendiati, liberando enormi quantità di idrocarburi policiclici aromatici e diossine, che la Commissione ha descritto come sostanze con noti effetti nocivi sulla salute. La Commissione ha rilevato che tale situazione aveva indotto le autorità a includere l'area nell'elenco dei "siti di interesse nazionale" (vedere paragrafo 120 di seguito) che necessitano di urgenti interventi di bonifica (vedere pag. 35 della relazione).

Ha inoltre rilevato la natura specifica del fenomeno *Terra dei Fuochi*, soprattutto alla luce dei seguenti aspetti (pp. 11-14 della relazione):

- il problema non riguardava un numero limitato di fonti di inquinamento facilmente identificabili e dalle caratteristiche note; si trattava, al contrario, di un fenomeno particolarmente complesso, data la molteplicità delle fonti di inquinamento, che si differenziavano per:

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

- la loro tipologia: scarico, interrimento o combustione illegale di rifiuti speciali pericolosi, la cui composizione chimica varia notevolmente;
- la loro scala: le discariche abusive erano distribuite su aree che variavano da meno di 1.000 m² a più di 10.000 m² ;
- la loro località: i siti erano distribuiti in modo non uniforme sulle aree in domanda.
- i vari siti differivano in diversi modi:
 - la varietà degli inquinanti, che spesso coesistevano in una stessa zona;
 - la varietà degli elementi interessati dall'inquinamento (aria, suolo, acqua);
- le diverse modalità di diffusione delle sostanze inquinanti e, di conseguenza, le diverse modalità con cui le persone entrano in contatto con esse;
- la difficoltà nell'identificare le popolazioni a rischio.

La Commissione del Senato ha ritenuto che, tenuto conto di queste specificità, la valutazione epidemiologica risultasse significativamente più complessa rispetto ad altre aree inquinate, come quella di Taranto, in cui le fonti di inquinamento erano note e più limitate nel numero, caratterizzate da specifiche caratteristiche chimico-fisiche e da una popolazione a rischio facilmente identificabile.

Secondo la relazione, l'elenco dei comuni individuati nella legislazione e nei decreti era stato predisposto sulla base di presunzioni; ciò non significava tuttavia che determinate aree non incluse in tale elenco fossero esenti dal fenomeno dell'inquinamento (pag. 51 della relazione).

La Commissione del Senato ha inoltre affermato che al momento della sua istituzione (nel 2013) e, in una certa misura, anche al momento della stesura del suo rapporto nel 2018, le autorità non avevano ancora raccolto dati sufficienti sull'impatto di tale inquinamento sull'ambiente e sulla salute pubblica.

La Commissione ha inoltre osservato che la sua indagine ha mostrato che le autorità avevano iniziato solo di recente a valutare la portata critica della situazione, di cui erano ben informate, e a programmare e attuare azioni preventive, con notevole ritardo (pag. 3 della relazione). La Commissione del Senato ha anche attirato l'attenzione sul ritardo nel riconoscimento della gravità del fenomeno, soprattutto per quanto riguarda i rischi per la salute e la necessità di adottare misure per l'individuazione del cancro tra i gruppi di popolazione interessati (pag. 7 della relazione).

La Commissione del Senato ha inoltre evidenziato come il fenomeno *della Terra dei Fuochi* abbia evidenziato l'importanza di elaborare una metodologia interdisciplinare rigorosa, condivisa tra i diversi attori istituzionali coinvolti nell'affrontare il problema, e la connessa necessità di evitare analisi frammentate e compartimentate del fenomeno e delle azioni per contrastarlo (p. 8 della relazione).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Dal rapporto risulta che i dati statistici sulla combustione illegale di rifiuti sono stati raccolti a partire dal 2012. Secondo tali dati, nel 2012 sono stati effettuati 3.984 interventi antincendio per spegnere gli incendi causati dalla combustione illegale di rifiuti nelle province di Napoli e Caserta, rispetto ai 2.835 del 2013, ai 2.531 del 2014, ai 2.026 del 2015, ai 1.814 del 2016 e ai 1.442 del 2017.

Il Comitato ha inoltre sottolineato l'importante e meritorio ruolo svolto dalle ONG e dalle associazioni comunitarie che hanno denunciato e sensibilizzato l'opinione pubblica sui comportamenti illeciti in questione e sui danni arrecati all'ambiente e alla salute umana.

74. Il 28 febbraio 2018 la sesta commissione parlamentare d'inchiesta ha pubblicato una relazione incentrata sulla regione Campania. La relazione includeva un capitolo su quella che definiva la nuova emergenza *Terra dei Fuochi*. Ha spiegato che la scelta del termine "nuova" rifletteva il fatto che continuavano ad emergere informazioni sul fenomeno di inquinamento in questione, che era in continua evoluzione. Ad esempio, le informazioni venivano ricavate dai risultati delle attività di verifica, oppure le indagini portavano alla luce nuovi siti utilizzati per l'interramento o lo scarico di rifiuti, rinnovando così il carattere "emergenziale" del problema, che sembrava non finire mai. La commissione ha evidenziato la complessità del fenomeno, che interessava aree della Campania da un lungo periodo di tempo. Ha sottolineato la difficoltà di catturare tale complessità in una descrizione unitaria e completa, sullo sfondo di una molteplicità di fonti e di informazioni frammentate e incomplete. Inoltre, la condotta illecita che ha dato origine al fenomeno non poteva essere attribuita a un'unica fonte. A titolo di esempio, la commissione ha osservato che le indagini sull'interramento dei rifiuti hanno rivelato il coinvolgimento di gruppi criminali organizzati, ma anche di organizzazioni non correlate.

cause.

Per affrontare il problema sarebbero necessari diversi enti dell'apparato statale e una combinazione di competenze tecniche, scientifiche, amministrative e giudiziarie.

La Commissione ha ritenuto che l'adozione del decreto-legge n. 136 del 2013 e della legge n. 6 del 2014 indicasse una gradita "mobilitazione" da parte delle autorità, con un'attenzione specifica al problema *della Terra dei Fuochi* e un tentativo di affrontare i diversi aspetti che compongono questo fenomeno.

Il lavoro svolto dal Gruppo di lavoro sulla mappatura e la verifica dei contaminanti sui terreni agricoli (vedere paragrafo 111 di seguito) è stato elogiato, in quanto ha fornito un'istantanea ufficiale delle aree interessate dal fenomeno di inquinamento in questione e ha identificato quelle aree che non erano adatte alla produzione agricola. Allo stesso tempo, la Commissione ha espresso preoccupazioni circa il fatto che il Gruppo di lavoro fosse stato obbligato, senza alcuna sua colpa, a condurre una valutazione concreta della contaminazione (al fine di classificare le aree di terreno ispezionate sulla base dei loro livelli di inquinamento) senza alcuna regolamentazione che stabilisse i parametri e le procedure pertinenti per i terreni agricoli. L'emanazione di tale strumento aveva in

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

di fatto è stato previsto dalla legge nel 2006 (vedi paragrafo 123 di seguito) e ribadito ancora una volta nel 2014 (vedi paragrafo 106 di seguito). A parere della Commissione, ciò avrebbe potuto portare a una sottostima del rischio in alcuni casi e a una sovrastima in altri. La relazione ha anche rilevato che il Gruppo di lavoro non aveva ancora completato i suoi compiti, poiché era ancora in corso l'identificazione dei terreni appartenenti alla presunta categoria di rischio 2d (terreni circostanti impianti di smaltimento/trattamento rifiuti, discariche e aree interessate dalla combustione di rifiuti). Un altro motivo di preoccupazione nell'affrontare il problema *Terra dei Fuochi* era la condizione di difficoltà finanziaria che colpiva molti comuni delle province di Napoli e Caserta. A parere della Commissione, ciò stava rendendo difficile per alcuni comuni far rispettare il divieto di attività agricole imposto a seguito delle attività di indagine del WG.

Affinché le misure di prevenzione e protezione siano efficaci, gli sforzi di monitoraggio e gli impegni finanziari devono essere estesi a tutte le aree interessate dallo smaltimento illegale di rifiuti e non concentrarsi solo su quelle identificate come terreni agricoli.

Per quanto riguarda l'avanzamento delle attività di bonifica nella Regione Campania, la Commissione ha rilevato che, nonostante la grande quantità di informazioni trasmesse da varie fonti, sussistono lacune su aspetti fondamentali, il che ha reso difficile per la Commissione ottenere un quadro oggettivo e aggiornato della situazione (pag. 641 della relazione). La Commissione ha evidenziato che le informazioni ricevute erano spesso frammentate e obsolete, e venivano trasmesse da diversi enti con responsabilità sovrapposte, i cui ambiti di azione a volte non erano del tutto chiari.

La Commissione ha inoltre rilevato che, per quanto riguarda la decontaminazione dei siti identificati come "di interesse nazionale" (cfr. paragrafo 120 infra), i progressi sono stati molto lenti: a più di quindici anni dall'identificazione di tali siti, e nonostante un accordo firmato nel 2007 che avrebbe dovuto dare impulso alle attività di decontaminazione, i lavori di classificazione iniziali non erano ancora iniziati o, laddove erano già stati definiti progetti di decontaminazione, alcuni non erano stati attuati o non erano stati completati. Secondo la Commissione, nonostante l'esistenza di situazioni estremamente gravi che richiedevano un'azione rapida, efficiente ed efficace, gli sforzi sono stati rallentati da contenziosi amministrativi e da difficili relazioni tra i diversi enti responsabili della decontaminazione.

Per quanto riguarda la gestione del ciclo dei rifiuti, la Commissione ha rilevato che sul territorio regionale non sono ancora presenti sufficienti impianti di compostaggio. Pur evidenziando sviluppi positivi nella raccolta differenziata dei rifiuti domestici, ha evidenziato alcune carenze che hanno inciso sul Piano regionale di gestione dei rifiuti del 2016. A tale proposito, ha menzionato, tra gli altri aspetti, la sottovalutazione delle esigenze di smaltimento e incenerimento dei rifiuti, esigenze che non potevano essere soddisfatte dagli impianti esistenti. La Commissione ha rilevato che le misure relative alla gestione dei rifiuti urbani

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

ciclo previsto dalla legge regionale non era ancora stato attuato. Ha inoltre rilevato la mancata esecuzione della sentenza della CGUE emessa nel 2015, che era costata all'Italia, al momento in cui scriviamo, circa 130 milioni di euro a causa dell'irrogazione di una sanzione giornaliera).

Quanto alla gestione dei rifiuti speciali, ha rilevato che il problema delle balle di rifiuti era emblematico della situazione di emergenza che colpiva la regione, che sarebbe perdurata, a giudizio della Commissione, fino a quando non fossero state definitivamente rimosse le 5.300.000 tonnellate di rifiuti imballati in balle e stoccati in siti diversi. Pur rilevando l'importanza dell'emanazione del decreto legge n. 185 del 15 novembre 2015, che ha previsto l'adozione di "misure straordinarie" per la rimozione delle balle di rifiuti (cfr. paragrafo 59 che precede) e riconosciuto alcuni sforzi compiuti dalla Regione Campania, ha concluso che la situazione rimaneva critica e il numero di ecoballe effettivamente rimosse (104.650 tonnellate) appariva trascurabile rispetto a quelle stoccate in siti diversi.

La Commissione ha evidenziato particolari difficoltà nell'ottenere informazioni aggiornate dalla Regione Campania, non solo in merito alle attività di bonifica ma anche in merito alla gestione del ciclo dei rifiuti stesso.

La Commissione ha aggiunto, come considerazione di massima, che la natura frammentata e talvolta incoerente delle informazioni ad essa sottoposte derivava, tra le altre fonti, da una mancanza di coordinamento tra le diverse entità coinvolte e questa, a sua volta, derivava dall'assenza di un quadro giuridico e normativo che attribuisse responsabilità e poteri specifici alle diverse entità e ne regolasse le interazioni (pag. 642 della relazione).

Passando al quadro di diritto penale applicabile ai reati ambientali, la Commissione ha sottolineato che la complessità della costruzione di un caso (*accertamento*) in materia di reati ambientali, unitamente ai brevi termini di prescrizione previsti dalla legge, sono stati elementi che hanno ostacolato il successo dei procedimenti penali in tale ambito. Sarebbe necessario, secondo la Commissione, verificare nel tempo se i nuovi reati ambientali introdotti (vedere paragrafo 133 di seguito) sarebbero stati più efficaci. Ha sottolineato che i procedimenti penali in corso al momento della sua indagine si basavano sul quadro giuridico precedente ai nuovi reati. La Commissione ha sottolineato l'importanza della responsabilità politica nell'affrontare la condotta in questione, cosa che andava oltre le conclusioni sulla responsabilità penale.

La Commissione ha poi esaminato l'introduzione del reato di incenerimento illecito di rifiuti e ha ritenuto che, nonostante l'intenzione del legislatore di contrastare un fenomeno molto grave, nella sua attuazione pratica si era rivelato meno utile del previsto. Ciò era dovuto in parte a quelli che la Commissione ha descritto come difetti nel modo in cui la disposizione era stata formulata. La Commissione ha sottolineato le difficoltà nell'individuazione dei responsabili del reato, motivo di preoccupazione emerso in tutte le

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

dichiarazioni dei pubblici ministeri ascoltate dalla commissione. La Procura di Napoli aveva evidenziato che l'analisi dei dati relativi alle annotazioni del registro delle notizie di reato fino al 31 dicembre 2016, evidenziava che in circa il 95 per cento dei casi gli autori della combustione di rifiuti erano ignoti e che solo in poco più del 5 per cento dei casi gli autori erano identificati (p. 211).

75. Nell'agosto 2018 il Gruppo di lavoro (vedi paragrafo 111 di seguito) ha pubblicato una relazione sullo stato di avanzamento della mappatura dei terreni agricoli come previsto dal decreto-legge n. 136 del 2013. Si è concentrato su una parte della Regione Campania nota come "Area Vasta Bortolotto-Sogeri", che faceva parte del territorio che era stato identificato come appartenente alla categoria 2c "rischio presunto" (vedi paragrafo 112 di seguito). Secondo la relazione, erano state condotte indagini su una possibile correlazione tra l'inquinamento del suolo e la qualità dell'acqua utilizzata per scopi irrigui. Si riferiva a un riscontro secondo cui il percolato di due discariche chiuse da anni ma non correttamente gestite dopo la chiusura era percolato nelle falde acquifere e nei campi agricoli adiacenti. Erano in corso i necessari lavori preparatori per la messa in sicurezza dei siti. Al momento della stesura del rapporto, era in corso di adozione un Decreto interministeriale, al fine di vietare l'agricoltura e il pascolo entro un raggio di 20 metri dal canale di raccolta del percolato e da alcune porzioni identificate del terreno. Secondo il rapporto, un Decreto simile era in corso di adozione in relazione a un'altra parte della regione nota come "Area Vasta Lo Uttaro".

76. Nell'ottobre 2018 Invitalia ha pubblicato il suo "Piano operativo" che definisce i termini del suo aiuto alla Regione Campania per accelerare il processo di bonifica ai sensi del PRB, come da accordo concluso il 2 ottobre 2017 (vedi paragrafo 70 sopra). Il Piano operativo elenca una serie di ostacoli che la Regione Campania ha incontrato nella fase di pianificazione (frammentazione della governance a livello regionale; difficoltà nell'assegnazione delle responsabilità tra i vari enti amministrativi e nella determinazione dei budget per le attività, difficoltà relative a specifiche aree e sovrapposizioni con altri enti coinvolti nel processo). Ha affermato che la "complessità tecnica e amministrativa" coinvolta non ha consentito di prevedere le attività future o di consentire una pianificazione anticipata. Le attività previste includevano una serie di progetti per la bonifica dei siti e la messa in sicurezza degli stessi. La stragrande maggioranza di tali progetti, tuttavia, riguardava quella che veniva definita la "classificazione" dei siti. Invitalia si è impegnata ad assistere la Regione nella "pianificazione e programmazione delle attività necessarie all'avvio delle gare", pur riconoscendo che la complessità delle diverse attività avrebbe comportato l'avvio di numerose procedure di gara ad evidenza pubblica, con ricadute sui tempi di concreta attuazione delle misure e sul rischio di contenziosi, che avrebbero potuto anche

77. Il 31 ottobre 2018 il Direttore generale per il ciclo dei rifiuti della Regione Campania e il Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento della

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato una relazione congiunta sullo stato di avanzamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani (vedere paragrafo 67 sopra), incluso il Programma straordinario per la rimozione delle ecoballe (vedere 59 sopra).

Il rapporto ha fornito una panoramica della legislazione e degli altri strumenti introdotti per affrontare le carenze nella gestione dei rifiuti nella regione dal 2015. Ha evidenziato l'emanazione della legge regionale del 2016 sul ciclo dei rifiuti (vedere paragrafo 61 sopra) che ha posto la Campania in prima linea negli sforzi nazionali per affrontare questo problema.

Era in corso di attuazione il Programma straordinario per la rimozione delle balle di rifiuti, che avrebbe dovuto consentire la rimozione di 961.934 tonnellate di rifiuti. Per le restanti 4.700.000 tonnellate, il programma prevedeva, tra le altre cose, l'utilizzo delle balle di rifiuti per la produzione di combustibile. Si segnalava inoltre che a settembre 2016 erano stati stanziati 60 milioni di euro per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle. Altri 294 milioni di euro erano stati stanziati a dicembre 2016 specificamente per azioni da attuare in quelli che il rapporto definisce i comuni ricadenti nella *Terra dei Fuochi*.

Pur riconoscendo i ritardi che hanno inciso sull'attuazione del programma, il rapporto ha sottolineato l'impegno della Regione nei suoi confronti.

Il rapporto ha inoltre fornito un aggiornamento sulla capacità delle diverse discariche e sulla quantità di rifiuti da esse trattati. Ha attirato l'attenzione sugli sforzi di modernizzazione tecnologica riguardanti tre impianti di triturazione e imballaggio dei rifiuti, che erano in corso e che avrebbero portato a una significativa riduzione della quantità di rifiuti inviati in discarica.

Per quanto riguarda il compostaggio, nell'ambito del piano regionale erano stati stanziati 200 milioni di euro per un programma di costruzione di nuovi impianti di compostaggio. La relazione ha esaminato i progressi compiuti in questo ambito e ha rilevato che la capacità di lavorazione per il compostaggio è aumentata notevolmente dal 2017. Inoltre, nel 2017 è entrato in funzione un nuovo impianto per il trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani nel comune di Giugliano. Il deficit impiantistico rimanente è stato affrontato, *tra l'altro*, mediante l'erogazione di finanziamenti per ulteriori impianti pubblici.

78. Il 19 novembre 2018 è stato sottoscritto tra la Regione Campania e diversi Ministri del Governo (Presidenza del Consiglio, Ministri dell'Ambiente, dell'Interno, dello Sviluppo economico, della Difesa, della Salute e della Giustizia e Ministro per il Mezzogiorno) il "Protocollo d'intesa per l'attuazione sperimentale del Piano d'azione per il contrasto all'incenerimento dei rifiuti".

Nel preambolo del Protocollo si afferma che l'esigenza di un nuovo accordo, che riunisca vari ministeri anziché autorità a livello regionale, era emersa sullo sfondo di un aumento significativo degli incendi nei mesi precedenti la sua stesura. Il testo citava una relazione pubblicata il 17 gennaio 2018 dalla sesta commissione parlamentare d'inchiesta, che sottolineava che il problema dell'incenerimento dei rifiuti riguardava non solo una serie di

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

non si trattava di incidenti isolati, ma piuttosto di un problema di interesse nazionale, data la sua correlazione con le carenze nel ciclo di gestione dei rifiuti.

Da qui la necessità di un approccio innovativo e di un nuovo piano di azione coordinato, la cui efficacia dovesse essere “testata” (*sperimentata*) sul territorio della Regione Campania. Per affrontare con successo il problema, un passo preliminare sarebbe stato quello di istituire una rete di monitoraggio estesa al fine di studiare le correlazioni tra diverse tipologie di pratiche illecite di gestione dei rifiuti. Inoltre, per contrastare il fenomeno, si sarebbe dovuto individuare e coordinare l’attribuzione delle competenze alle diverse entità amministrative coinvolte.

Sono state individuate tre “aree” di intervento generali: (1) azioni di tutela della salute; (2) azioni di tutela ambientale; e (3) azioni di pattugliamento e monitoraggio del territorio ai fini della prevenzione degli incendi.

Per quanto riguarda (1) la salute, il piano prevedeva la creazione di un sistema informativo unificato e aggiornato contenente, da un lato, dati e statistiche sulle condizioni mediche (in particolare i tassi di mortalità e di incidenza dei tumori) che colpiscono la popolazione residente nelle aree interessate dalla combustione e dallo scarico di rifiuti e, dall’altro, studi epidemiologici. I sotto-obiettivi di questa voce includevano: la creazione di una banca dati accessibile al pubblico, la pubblicazione di relazioni periodiche volte a informare la popolazione e le autorità sanitarie; la valutazione dell’incidenza dei tumori; l’avvio di studi sulle possibili cause di tali tumori; la creazione di mappe per valutare l’incidenza e la prevalenza dei tumori nelle diverse aree e l’avvio di campagne di prevenzione primaria e secondaria.

Il Protocollo prevedeva inoltre un incremento del monitoraggio della qualità dell’aria, tramite l’acquisto di due sensori per la valutazione della qualità dell’aria, da utilizzare in caso di incendi. Il piano ha inoltre rafforzato la collaborazione con il Corpo *Nazionale dei Vigili del Fuoco* per il rilevamento della radioattività.

Quanto al (2) intervento di tutela ambientale, due aspetti fondamentali riguardavano gli incendi segnalati nei cosiddetti “Siti di interesse nazionale” (cfr. infra, paragrafo 120). In caso di incendio in tali aree, il Ministero dell’Ambiente e l’ISPRA dovevano effettuare entro sette giorni una valutazione del danno ambientale e individuare le misure da adottare, il cui elenco doveva essere trasmesso al soggetto responsabile entro 45 giorni. In caso di mancato adempimento o mancata individuazione del soggetto responsabile, sarebbero intervenuti il Ministero dell’Ambiente e la SOGESID (Società di Gestione di Impianti Idrici). Una procedura analoga, ma non identica, si applicava anche ai siti non facenti parte del SIN.

Il Protocollo prevedeva inoltre la conclusione di un accordo tra Stato e Regioni
Accordo sul monitoraggio della qualità dell’aria nella Regione Campania.

Quanto alla rimozione dei rifiuti abbandonati e dei rifiuti bruciati, il protocollo ha ribadito che la Regione è tenuta a svolgere attività di bonifica quando i singoli Comuni non hanno i mezzi per farlo.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

La sezione dedicata al monitoraggio e al pattugliamento (3) conteneva il maggior numero di azioni. In primo luogo, prevedeva un incremento del personale di polizia e dell'esercito per le attività di pattugliamento, abbinato a un rafforzamento delle attività di monitoraggio da parte dei Vigili del fuoco e del loro coinvolgimento nelle operazioni di valutazione del rischio. In particolare, ai Vigili del fuoco sarebbe stato affidato il compito di elaborare "mappe dinamiche" degli incendi, di aggiornare la ricognizione delle aree da indagare e dei siti interessati dall'abbandono e dalla combustione dei rifiuti, nonché degli impianti di trattamento dei rifiuti esistenti, nonché di creare una banca dati degli impianti esistenti. Il piano prevedeva inoltre l'elaborazione di linee guida per la sicurezza antincendio nei siti di raccolta e gestione dei rifiuti e di linee guida per lo svolgimento dei controlli sulle procedure di autorizzazione all'esercizio di tali impianti.

Il piano prevedeva inoltre l'istituzione di una rete di monitoraggio potenziata mediante telecamere di sorveglianza, droni e altri dispositivi, nonché l'istituzione di un "centro di controllo permanente". Era inoltre previsto l'aggiornamento del portale pubblico dei Vigili del Fuoco, contenente informazioni sugli incendi e sulle attività svolte dai Vigili del Fuoco, nonché il potenziamento dell'applicazione mobile "Segnala un incendio" sviluppata da SMA Campania.

Il Protocollo conteneva anche proposte riguardanti campagne di informazione e sensibilizzazione mirate ad aziende e cittadini. Delineava in dettaglio le campagne proposte da lanciare da parte dei diversi Ministeri. Ad esempio, il Ministero dell'Ambiente si è impegnato a lanciare campagne di sensibilizzazione per i cittadini sui passaggi da intraprendere se avessero visto rifiuti in fiamme e su cosa avrebbero potuto fare per prevenire gli incendi.

Come previsto dal Protocollo, è stata istituita un'Unità di coordinamento.

79. Il 30 dicembre 2018 è stata approvata la legge n. 145 (la "Legge di Bilancio 2019"), che ha previsto l'adozione di un Programma nazionale di bonifica da parte del Ministro dell'Ambiente. Come previsto, poco dopo è stata istituita una task force composta da personale del Ministero dell'Ambiente e dell'ISPRA, allo scopo di definire criteri standardizzati e applicabili a livello nazionale per la classificazione dei siti contaminati, al fine di dare priorità alle attività di bonifica.

80. Il 31 dicembre 2018 il Direttore generale della Direzione sanitaria della Regione Campania ha trasmesso al Ministero della Salute una relazione sullo stato di avanzamento dei vari progetti e sull'utilizzo dei fondi stanziati in relazione al fenomeno *Terra dei Fuochi*. La relazione si è concentrata principalmente sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle disposizioni sanitarie della legge n. 6 del 2014 a giugno 2016 (cfr. paragrafo 107 sopra).

Ha rilevato che è stata avviata e resa operativa una piattaforma informatica per monitorare e gestire gli screening dei tumori da parte di tutte le autorità sanitarie locali.

Secondo il rapporto, sono stati compiuti notevoli progressi nel rafforzamento dello screening del cancro nella regione. Diverse autorità sanitarie locali hanno istituito cliniche per la prevenzione del cancro e aperto nuovi centri di screening, tra cui cliniche e laboratori senza appuntamento. Alcune autorità hanno implementato iniziative di screening itineranti e altre hanno esteso

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

programmi ai fine settimana per aumentare la partecipazione. Il rapporto ha fornito prove di altre misure concrete adottate da specifiche autorità sanitarie locali con i finanziamenti ricevuti, tra cui l'assunzione di personale medico e tecnico aggiuntivo e l'acquisto di attrezzature diagnostiche e di laboratorio. Il rapporto ha inoltre fornito una panoramica delle diverse attività di sensibilizzazione svolte in scuole, fabbriche, centri comunitari, farmacie e chiese in diversi comuni in relazione allo screening del cancro.

Con specifico riferimento a quella che il rapporto chiama la *Terra dei Fuochi* municipalità, ha rilevato che erano state introdotte misure specifiche per garantire un accesso preferenziale e semplificato ai programmi di screening del cancro e che gli individui che prendevano parte a tali programmi erano esentati da tutti i costi che sarebbero stati applicati dal sistema sanitario nazionale. È stato ribadito che queste municipalità avevano ricevuto finanziamenti specifici per implementare queste misure.

Inoltre, erano state introdotte misure per alcune altre "malattie prioritarie", come le malattie respiratorie. In particolare, erano stati istituiti nuovi ambulatori presso alcune autorità sanitarie locali. Nell'ambito della salute materna e infantile, il rapporto affermava che era diventato operativo a livello regionale un Registro delle malformazioni congenite. In diversi comuni erano stati istituiti nuovi centri di diagnosi prenatale dotati delle attrezzature necessarie per misurare gli inquinanti nei fluidi corporei.

Per quanto riguarda le misure di sorveglianza epidemiologica, sono stati avviati due nuovi studi che indagano i fattori sanitari e ambientali da diverse prospettive. Sono state inoltre adottate misure per rafforzare la sorveglianza epidemiologica attraverso i registri dei tumori.

81. Il 22 marzo 2019 la Giunta Regionale della Campania ha pubblicato la relazione sullo stato di attuazione del Piano Regionale di Bonifica per il 2018. In particolare, tale relazione afferma che non è stata avviata alcuna procedura per effettuare un'indagine ambientale per il 75% dei 3.479 siti identificati nel PRB del 2013. Per il 13% dei siti è stata avviata tale procedura, nel 4% è stata avviata la fase di valutazione del rischio e nel 3,5% dei siti sono state avviate attività di bonifica, tramite la predisposizione o l'attuazione di un progetto di bonifica. Ha inoltre rilevato che tra il 2013 e il 2018 sono stati inclusi nel piano ulteriori siti, per un totale di 4.692 siti censiti; come da stessa relazione, per il 77% di tali siti non è stata avviata alcuna procedura di indagine ambientale o analisi del rischio. La relazione ha inoltre affermato che sono state concluse le attività di bonifica per il 3% dei siti.

82. Il 28 maggio 2019 il Ministro della Salute ha emanato un Decreto istitutivo di un "Centro di riferimento nazionale per l'analisi e lo studio delle correlazioni tra ambiente, animali e uomo" sotto gli auspici dell'IZSM. Il mandato del Centro prevedeva l'istituzione di una rete di punti focali all'interno dei diversi istituti zooprofilattici ai fini di

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

coordinare le attività nel campo della sicurezza alimentare; fornire assistenza tecnica e scientifica al Ministro della Salute; organizzare corsi di formazione per il personale del servizio sanitario nazionale e per gli altri dipendenti degli enti locali competenti; svolgere attività di pianificazione, ricerca scientifica, valutazione dei rischi, monitoraggio e analisi epidemiologica, al fine di indagare le interazioni tra contaminanti e prodotti alimentari e sviluppare azioni mirate.

83. Nel giugno 2019 l'Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato un aggiornamento del progetto "*Sentieri*" (cfr. paragrafo 57 sopra). Nella sezione relativa alle campagne attorno ad Aversa e al litorale domizio-flegreo, in cui erano state rilevate molteplici discariche abusive di rifiuti e che comprendevano trentotto dei comuni elencati nella direttiva interministeriale del 23 dicembre 2013 (cfr. allegato II), lo studio ha segnalato un tasso di mortalità generale in eccesso per entrambi i sessi per tutte le cause sottostanti di morte, rispetto alla media regionale. Questa ricerca ha inoltre evidenziato, *tra l'altro*, un tasso di mortalità in eccesso per alcune patologie in entrambi i sessi (tumore allo stomaco, tumore al colon-retto, tumore al fegato, malattie respiratorie), negli uomini (tumore al polmone, tumore alla vescica, asma) e nelle donne (tumore al seno). Le conclusioni del rapporto hanno evidenziato, *tra l'altro*, che:

"In tutta l'area è stato confermato un eccesso di patologie riscontrate nei precedenti periodi di osservazione in altri studi indipendenti; molte di queste patologie presentano diversi fattori di rischio, tra i quali la più recente letteratura internazionale individua l'esposizione a smaltimento inadeguato di rifiuti urbani e pericolosi o a contaminanti presenti in alcune parti dell'area in esame."

Il tratto riguardante il Litorale Vesuviano (*Area Litorale Vesuviana*), comprendente i comuni di Boscoreale, Boscotrecase, Castellammare di Stabia, Pompei, Portici, San Giorgio a Cremano, Terzigno, Torre Annunziata and Torre del Greco, noted, *inter alia*, that:

"Gli eccessi di tumore al fegato e altre patologie epatiche in entrambi i sessi possono essere in parte dovuti all'esposizione a sostanze rilasciate da discariche non controllate e/o illegali presenti nell'area. L'esposizione a contaminanti atmosferici può aver svolto un ruolo causale o co-causale nel determinare gli eccessi osservati per quanto riguarda le patologie respiratorie, patologie multifattoriali per le quali il fumo attivo e passivo e il consumo di alcol sono importanti fattori di rischio. La mortalità per asma, così come la mortalità per tumore al seno e al collo dell'utero richiedono una riflessione, non solo sul possibile ruolo dell'esposizione agli inquinanti ambientali presenti nell'area, ma anche per quanto riguarda l'attuazione di misure diagnostiche e terapeutiche. La raccolta di dati sulla contaminazione delle diverse matrici ambientali, al fine di determinare l'esposizione passata e presente della popolazione residente, fornirà utili elementi per l'interpretazione dei dati sanitari riportati. Data la superficie dell'area in questione, si raccomanda che ... i dati siano raccolti tramite studi epidemiologici focalizzati su piccole aree. L'integrazione dei dati ambientali e sanitari può fornire utili indicazioni sulle sottoaree in cui dare priorità agli sforzi di decontaminazione e sui sottogruppi della popolazione per i quali dare priorità alla prevenzione e al trattamento".

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Sono state formulate raccomandazioni secondo cui le attività di decontaminazione dovevano essere implementate con urgenza e si dovevano adottare misure immediate per porre fine alle pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti.

84. Il 14 giugno 2019 il funzionario delegato ha pubblicato una relazione sulle attività volte a contrastare l'incenerimento dei rifiuti da gennaio a maggio 2019.

Si è iniziato sottolineando che nel 2018 sono stati effettuati 1.511 interventi antincendio per spegnere incendi causati dalla combustione abusiva di rifiuti nelle province di Napoli e Caserta, in calo rispetto all'anno precedente.

Nel periodo di riferimento, le segnalazioni di incendi sono aumentate del 24% rispetto ai sei mesi precedenti. La maggior parte degli incendi ha riguardato rifiuti solidi urbani (613 incendi). Nelle parole del Funzionario delegato, "ciò è dovuto essenzialmente alle difficoltà incontrate da alcuni comuni nella gestione dei rifiuti urbani, in un contesto di carenze nel ciclo dei rifiuti che, nell'ultimo anno, sono state particolarmente evidenti".

Degli incendi segnalati, 84 hanno riguardato materiali plastici, tessuti, gomma, pelle e pneumatici per auto. L'autore ha sottolineato che molti abbandoni e incendi di rifiuti hanno continuato a originarsi in aziende che smaltivano illegalmente i propri rifiuti industriali. Uno sviluppo positivo è stata l'assenza di incendi segnalati negli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti.

Il rapporto descrive l'interazione tra le attività di monitoraggio svolte dall'Esercito, dalla polizia nazionale e dalle forze di polizia locali, comprese le operazioni congiunte coordinate dal Funzionario delegato. Come risultato di tali operazioni congiunte, nel 2018 si è registrato un aumento del 40% delle azioni di contrasto (sequestro di aziende e veicoli, presentazione di denunce penali, emissione di sanzioni amministrative) nonché un aumento del 37% degli arresti (30 persone nel 2019). Nel periodo in questione 155 ufficiali dell'esercito erano stati specificatamente dispiegati per il monitoraggio degli impianti di stoccaggio e smaltimento dei rifiuti.

Nel rapporto è stato inoltre fatto il punto sulle iniziative per contrastare l'incenerimento degli pneumatici per auto e sull'attuazione del progetto "Ecopneus", avviato nel 2013 congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente, dal Funzionario Delegato, dalle Prefetture di Napoli e Caserta ed Ecopneus (società senza scopo di lucro per il riciclo degli pneumatici per auto).

Dato che il rapporto è stato pubblicato appena prima dei mesi estivi, il funzionario delegato ha esortato i comuni ad aumentare i loro sforzi per rimuovere i rifiuti abbandonati facilmente combustibili che potrebbero produrre fumi tossici quando bruciati, "pur riconoscendo le difficoltà [per i comuni] nell'ottenere finanziamenti" per tali scopi.

Il rapporto ha elogiato il lavoro degli ufficiali delle forze dell'ordine, e in particolare della polizia locale (municipale), ma allo stesso tempo ha sottolineato con preoccupazione che "la grave carenza di personale" stava ostacolando gli sforzi della polizia locale.

Nella sua conclusione, il Funzionario Delegato ha affermato che, sebbene i dati presentati nel rapporto abbiano mostrato che alcuni tipi di condotte illegali erano state

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

diminuiti, “fenomeni che possono generare rischi ambientali” erano ancora presenti in quella che lui chiamava la zona della *Terra dei Fuochi*.

In particolare, il problema della combustione dei rifiuti non poteva, secondo il parere del Funzionario Delegato, essere risolto unicamente tramite misure di monitoraggio, investigative e di applicazione. Era indispensabile che si intervenisse nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti, le cui carenze erano state identificate come una delle cause principali degli incendi.

Il funzionario delegato ha inoltre raccomandato una riorganizzazione amministrativa, in modo che la rimozione dei rifiuti abbandonati non sia di esclusiva responsabilità dei singoli comuni, ma venga invece condivisa con altri enti amministrativi.

85. Il 4 aprile 2019 il Governo italiano ha trasmesso informazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in relazione all'esecuzione della sentenza *Di Sarno e altri contro Italia* (n. 30765/08, 10 gennaio 2012), per l'esame in occasione della 1348a riunione del Comitato dei Ministri nel giugno 2019. Il documento ha esaminato il quadro legislativo introdotto per affrontare le carenze nella raccolta, nel trattamento e nello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania. Ha descritto gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 come stabilito nel Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani del 2016 (vedere paragrafo 67 sopra), al fine di conformarsi alla sentenza della CGUE del 2015. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti speciali, il Governo ha fatto riferimento alle conclusioni della sesta commissione parlamentare d'inchiesta nella sua relazione del 2018 sulla Campania (vedere paragrafo 74 sopra) e ha attirato l'attenzione sulle azioni previste per affrontare il problema delle ecoballe. In una sezione intitolata “impatto delle misure adottate”, il Governo ha inoltre evidenziato che tra il 2009 e il 2017 la percentuale di rifiuti differenziati a livello domestico è aumentata dal 29% al 53%.

86. Il 24 aprile 2019 la Giunta regionale della Campania ha adottato la Delibera n. 180 del 2019, recante “Monitoraggio ambientale e valutazione sanitaria della popolazione residente in aree a rischio”. In essa è stato definito un “nuovo programma di attività” da realizzare nel biennio 2019-2021 nel contesto dell'attuazione del Protocollo d'intesa del 2018 per “l'attuazione sperimentale” del Piano d'azione (cfr. paragrafo 78 sopra).

Sono state individuate quattro aree chiave di attività: “ambiente”, “salute”, “ricerca applicata” e “comunicazione”.

Sotto la voce “ambiente”, la prima azione avrebbe dovuto comportare un “follow-up” delle attività di monitoraggio *della Campania Trasparente* (vedi paragrafo 55 sopra). Una prima fase avrebbe comportato uno studio dei risultati dei diversi sforzi di monitoraggio (l'IZSM con la *Campania Trasparente* programma, campionamento e monitoraggio ARPAC, e altri studi sull'inquinamento ambientale nell'area) al fine di pianificare ulteriori campionamenti e analisi mirate, da effettuare non solo in contesti agricoli ma anche in contesti urbani. Per quanto riguarda il campionamento dell'aria, il punto di partenza doveva essere l'elaborazione dei dati raccolti dalle 50 stazioni di campionamento dell'aria istituite nell'ambito del *Programma Campania*

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Programma *Trasparente* e le 26 stazioni istituite dall'ARPAC. Per quanto riguarda il campionamento delle acque, 1.000 campioni di acque sotterranee verrebbero prelevati ed esaminati in collaborazione con l'ARPAC, utilizzando le 298 stazioni di campionamento delle acque sotterranee esistenti di quest'ultima. Le attività di campionamento contribuirebbero a definire le aree di interesse (con un "indice di pressione ambientale elevato") in termini di qualità dell'aria e dell'acqua.

Un altro progetto prevedeva l'istituzione di un *Catasto unico delle Utenze Idriche*. Ciò nasceva dall'esigenza di registrare tutte le fonti idriche della regione, compresi i pozzi privati che non erano registrati e venivano utilizzati senza autorizzazione ufficiale. Il piano comportava anche l'elaborazione di Linee guida per l'uso e il monitoraggio delle acque sotterranee.

Nella sezione "salute" il documento elenca i tre nuovi studi:

SPEM ("Studio di esposizione sulla popolazione affetta da patologie"), uno studio epidemiologico osservazionale volto a indagare la possibile correlazione tra inquinamento ambientale e determinate condizioni di salute (tumore alla vescica, tumore al colon-retto, malattie cardiovascolari e diabete di tipo 2). Lo studio indagherebbe il rischio di contrarre tali malattie in relazione all'esposizione a determinati inquinanti ambientali, confrontando i livelli di tali inquinanti nei fluidi corporei di residenti di determinate aree con queste malattie e soggetti sani. I contaminanti rilevanti includono diossine e composti diossina-simili, idrocarburi policiclici aromatici e metalli pesanti.

SPEL ("Studio di esposizione alle malattie professionali"), studio che aveva lo scopo di indagare l'esposizione di alcune categorie di lavoratori ad agenti chimici (ad esempio vigili del fuoco, addetti agli impianti di trattamento dei rifiuti, lavoratori delle concerie...) attraverso l'analisi di biomarcatori, al fine di valutare i rischi a cui erano esposti.

GEMMA, uno studio volto a indagare come diversi fattori, compresi quelli ambientali, possano influenzare lo sviluppo dei disturbi dello spettro autistico.

Un follow-up dello studio "SPES" (vedi paragrafo 64 sopra). Il suo obiettivo era monitorare, nel tempo (20 anni) la salute degli individui che avevano partecipato allo studio SPES nel 2016-2017.

La componente "salute" del documento prevedeva anche l'avvio di uno studio per sviluppare modelli per la diagnosi precoce dei tumori. Comprende inoltre un progetto, in collaborazione con i medici di medicina generale, volto a rafforzare la prevenzione primaria e secondaria dei tumori e i percorsi diagnostici e assistenziali in relazione alle patologie legate all'esposizione a inquinanti. Prevedeva inoltre il rafforzamento dei programmi di screening oncologici e la realizzazione di un "Atlante della mortalità per la Regione Campania".

Sono state previste campagne di comunicazione per sensibilizzare la popolazione sui rischi per la salute associati all'età, all'occupazione, allo stile di vita e all'esposizione all'inquinamento.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Nella sezione "ricerca applicata" il programma prevedeva la ricerca su procedure per la rimozione degli inquinanti dalle acque sotterranee.

87. Il 1° giugno 2019, il decreto ministeriale n. 46 ha introdotto un regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, *d'emergenza, operativi e permanenti, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento* ("Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativi e permanenti, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento"), come richiesto dall'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cfr. paragrafo 123 che precede). Il regolamento ha previsto, *tra l'altro*, procedure per la caratterizzazione ambientale delle aree contaminate, ha stabilito procedure per l'esecuzione delle valutazioni del rischio e ha individuato metodi e procedure per le operazioni di bonifica e misure da adottare per garantire la sicurezza alimentare.

88. Il 7 agosto 2019 l'Unità di coordinamento istituita ai sensi del Protocollo d'intesa per l'"attuazione sperimentale" del Piano d'azione *Terra dei Fuochi* (cfr. paragrafo 78 sopra) ha pubblicato un Rapporto periodico, relativo ai tre mesi precedenti la sua pubblicazione.

89. All'interno dell'Unità di coordinamento era stato costituito uno specifico gruppo di lavoro per rivedere le banche dati esistenti che raccoglievano dati sul fenomeno in questione e per esplorare la possibilità di integrarle. Nella relazione si affermava che si stavano facendo progressi per garantire la compatibilità della piattaforma informativa, prevista dal Piano d'azione 2016 (vedere paragrafo 66 sopra), con altri sistemi informativi, in modo che potesse ricevere dati dall'ARPAC, dai Vigili del fuoco e da altri utenti. SMA Campania stava effettuando indagini per identificare le aree interessate da incendi e scarichi abusivi di rifiuti nei 90 comuni *della Terra dei Fuochi* e alimentando le informazioni nella piattaforma I.TER. SMA Campania aveva inoltre completato la georeferenziazione dei siti interessati da incendi abusivi di rifiuti e aveva alimentato tali informazioni nella piattaforma I.TER.

90. Secondo la relazione, tutti i registri tumori della Regione Campania avevano ottenuto l'accreditamento nazionale.

91. Quanto al monitoraggio della qualità dell'aria, erano in fase di conclusione i contratti per l'acquisto dei sensori dell'aria indicati nel Protocollo d'intesa (vedi paragrafo 78 sopra). Una bozza dell'Accordo Stato-Regioni sul monitoraggio della qualità dell'aria in Campania era stata inviata dalla Regione Campania al Ministero dell'Ambiente, che aveva proposto modifiche. La Regione Campania stava valutando il testo modificato.

92. Per quanto riguarda la rimozione dei rifiuti abbandonati e inceneriti illegalmente a livello comunale, erano in corso attività di approvvigionamento e i membri dell'unità di coordinamento avevano incontrato i rappresentanti della Regione Campania e del Ministero dell'Ambiente per elaborare strategie di supporto ai comuni nelle attività di bonifica. L'unità di coordinamento stava inoltre valutando il problema dell'abbandono dei rifiuti

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

al fine di elaborare proposte volte a semplificare gli sforzi di rimozione da parte dei comuni.

Nel periodo in questione, denominato "Summer Season", si era registrato un notevole incremento dell'impiego di personale di Polizia, Vigili del Fuoco ed Esercito per finalità di monitoraggio. Inoltre, emerge che era stato effettuato il monitoraggio di specifici siti "sensibili" individuati dalla Regione Campania (discariche, impianti di stoccaggio di balle di rifiuti, impianti di stoccaggio rifiuti). Proseguiva l'attività di monitoraggio svolta da personale dell'Esercito tramite l'impiego di droni. Quanto all'acquisto di strumentazione prevista dal piano (ulteriori droni e telecamere di sicurezza), erano in fase di completamento le gare pubbliche. Le Prefetture di Napoli e Caserta avevano istituito un gruppo di lavoro per il monitoraggio dei siti di stoccaggio e trattamento rifiuti individuati dalla Regione Campania. Era stata stipulata una convenzione con l'Aeronautica Militare Italiana al fine di utilizzare strumentazione militare e avvalersi delle sue competenze per rafforzare gli sforzi di mappatura, sorveglianza e monitoraggio in relazione alle pratiche di scarico abusivo e incenerimento nella cosiddetta *Terra dei fuochi*

zona e tali sforzi erano iniziati.

Il rapporto ha inoltre fornito statistiche sul numero di incidenti di incenerimento illegale segnalati, in leggero aumento nei primi cinque mesi del 2019, e sul numero di interventi dei vigili del fuoco per spegnerli. Il database degli incendi segnalati che hanno richiesto interventi antincendio, istituito dai Vigili del fuoco nel 2012, è stato costantemente aggiornato.

L'Unità di coordinamento ha sottolineato che uno dei fattori che contribuiscono all'incenerimento illegale dei rifiuti potrebbe essere individuato nelle carenze che interessano il ciclo dei rifiuti. Pur affermando di non avere competenze specifiche in materia, ha espresso la propria disponibilità a collaborare con gli enti locali coinvolti nella gestione dei rifiuti.

È stata posta enfasi sul ruolo dell'"industria della contraffazione" nel contribuire alle pratiche illegali di gestione dei rifiuti. Per affrontare questo problema, sono state svolte campagne di sensibilizzazione e attività sulla contraffazione.

93. Il 19 settembre 2019 l'ISPRA ha presentato la sua relazione finale sui criteri per la classificazione dei siti contaminati al fine di stabilire le priorità delle attività di bonifica, in vista dell'adozione di un Programma nazionale di bonifica. A seguito di un'indagine sui criteri impiegati a livello regionale nel contesto dei piani regionali di bonifica, la relazione ha elencato alcuni dei fattori su cui tale priorità potrebbe essere basata. Tra questi: la superficie interessata, la pericolosità dei contaminanti in questione, la quantità dei contaminanti, la fonte dei contaminanti, ciò che è stato contaminato (ovvero, acqua o suolo) e la distanza dalle abitazioni.

aree.

94. Il 30 ottobre 2019 la Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente ha diffuso una relazione sullo stato di avanzamento delle misure adottate nel primo semestre del 2019 per quanto riguarda la Regione Campania al fine di

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

rispettare la sentenza della CGUE del 2015. Ha rilevato che la capacità di compostaggio era aumentata e che erano state avviate procedure di gara pubblica per la costruzione di nuovi impianti. Erano stati inoltre compiuti progressi nell'aumento della capacità di incenerimento ed era stato aggiudicato un appalto pubblico per la creazione di un nuovo impianto per lo smaltimento di balle di rifiuti tramite la produzione di combustibile solido secondario. È stato rilevato che il numero di balle di rifiuti smaltite era aumentato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con 170.000 tonnellate di balle rimosse. La relazione ha evidenziato l'imminente riapertura di due settori della discarica di S. Arcangelo Trimonte, che aumenterebbe la capacità della discarica, e l'avvio di una valutazione di impatto ambientale di un progetto di landfill mining nel comune di San Tammaro.

95. Il 15 dicembre 2019 sono stati pubblicati sul Journal of Cellular Physiology i risultati di uno studio pilota intitolato "Blood screening for heavy metals and organic pollutants in cancer patients exposure to toxic waste in Southern Italy". Lo studio ha ribadito che la parte orientale della Regione Campania era stata caratterizzata da documentati scarichi e incendi illegali di rifiuti e ha fornito una revisione di studi precedenti che suggerivano collegamenti tra l'esposizione a inquinanti e la salute della popolazione residente nella zona. In particolare, gli studi hanno dimostrato che l'esposizione a rifiuti tossici era associata a un aumento dello sviluppo del cancro e della mortalità in queste aree, sebbene non fosse ancora stato stabilito un nesso causale. È stato inoltre sottolineato che un certo numero di agenti chimici e fisici erano stati identificati dall'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro come "certamente cancerogeni per l'uomo" e questi includevano diossine, benzene, furani, inquinanti organici persistenti e metalli pesanti.

Nello studio pilota, gli autori hanno valutato i livelli di metalli pesanti tossici e inquinanti organici persistenti ("POP") nel sangue di 95 pazienti con diversi tipi di cancro residenti in diversi comuni nelle province di Napoli e Caserta e in 27 individui sani. Sebbene non abbiano trovato alcuna correlazione significativa tra i livelli ematici di POP e la provenienza dei pazienti, hanno osservato elevate concentrazioni ematiche di metalli pesanti in alcuni comuni, tra cui Giugliano in Campania, dove erano stati precedentemente documentati molti siti di smaltimento illegale di rifiuti. I risultati hanno mostrato che i pazienti con diversi tipi di cancro di Giugliano in Campania avevano livelli ematici di metalli pesanti più elevati rispetto ai pazienti di controllo sani. Utilizzando l'esempio di Giugliano in Campania, gli autori hanno sottolineato che, nonostante i piccoli campioni utilizzati, l'effetto osservato era sufficientemente elevato da raggiungere la significatività statistica. Pur riconoscendo alcuni limiti dello studio esplorativo, le osservazioni preliminari degli autori li hanno spinti a incoraggiare ulteriori ricerche per valutare l'associazione tra esposizione a rifiuti pericolosi e un aumento del rischio di cancro.

96. Nel gennaio 2020 è stato pubblicato l'"Atlante della mortalità per la Regione Campania" (vedi paragrafo 85 sopra), che presenta una panoramica

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

mortalità attraverso confronti con i dati nazionali e con quelli intraregionali. Sono stati analizzati i dati di mortalità sia complessivi che per causa specifica per il periodo 2006-2014 riferiti alle persone residenti nella Regione Campania.

97. Il 5 agosto 2020 è stata sottoscritta una convenzione tra il Ministero dell'Ambiente, il Funzionario Delegato e i Comuni di Caivano e Giugliano in Campania. L'obiettivo era quello di supportare i due Comuni nell'affrontare il problema dei rifiuti abbandonati e dell'incenerimento abusivo, attraverso la prevenzione incendi, il potenziamento delle attività di raccolta, riciclo e recupero dei rifiuti, il rafforzamento della vigilanza territoriale, campagne di informazione e il coinvolgimento delle comunità locali. Il programma mirava a sperimentare un modello che, in caso di successo, avrebbe potuto essere adottato in altri Comuni della "Terra dei Fuochi". Il Ministero si è inoltre impegnato a fornire telecamere di sorveglianza al fine di garantire un monitoraggio continuo delle discariche bonificate.

98. Nel dicembre 2020 il Gruppo di lavoro istituito ai sensi dell'accordo del 2016 tra l'Istituto superiore di sanità e la Procura della Repubblica di Napoli Nord (vedere paragrafo 63 sopra) ha pubblicato la sua relazione finale.

Gli autori hanno osservato che nell'area studiata erano in atto pratiche di gestione dei rifiuti incontrollate e illegali sin dalla fine degli anni '80 e che al momento dell'inizio dell'indagine non erano state intraprese significative attività di bonifica e ripristino.

L'area di studio era costituita da trentotto comuni sotto la giurisdizione della Procura di Napoli Nord, con una superficie complessiva di 426 kmq. Era caratterizzata dalla presenza di 2.767 siti di smaltimento rifiuti identificati (sia legali che abusivi), 653 dei quali erano stati interessati da incenerimento illegale di rifiuti. Nei comuni in esame, il 37% della popolazione risiedeva entro 100 metri da uno o più di questi siti. Secondo gli autori, ciò ha portato in molti casi a molteplici fonti di esposizione a sostanze pericolose per la salute umana. I trentotto comuni sono stati classificati in base a una stima del rischio di esposizione ai rifiuti (denominato indicatore *rischio da rifiuti comunale*). Tra i comuni analizzati nello studio, Giugliano in Campania e Caivano hanno ricevuto il rischio di esposizione più elevato (IRC 4), ed entrambi i comuni erano caratterizzati da un elevato numero di siti di smaltimento abusivo di rifiuti e incendi segnalati. Rispetto alla popolazione di riferimento, entrambi i comuni hanno mostrato, complessivamente, un eccesso di patologie. In tutta l'area e nei singoli comuni identificati, lo studio ha rilevato un eccesso di determinate condizioni di salute nella popolazione adulta, per le quali l'esposizione a contaminanti emessi dai siti di smaltimento rifiuti potrebbe, secondo gli autori dello studio, essere stata una causa o una causa concomitante. I comuni con un IRC elevato (4 e 5) hanno riscontrato un'incidenza significativamente più elevata di cancro al seno e ricoveri ospedalieri per asma. Per quanto riguarda i comuni nelle categorie 3, 4 e 5, lo studio ha rilevato un'incidenza significativamente più elevata di nascite premature; per quelli

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

nella categoria 4, si è riscontrata complessivamente un'incidenza più significativa di bambini nati con malformazioni congenite.

Nella popolazione pediatrica-adolescente complessiva non sono stati individuati eccessi rispetto alla popolazione del resto della regione, ma sono emersi alcuni motivi di preoccupazione rispetto a specifici comuni. Questo dato, secondo gli autori, era degno di specifica attenzione e richiedeva un ulteriore approfondimento, non solo perché riguardava una parte vulnerabile della popolazione, ma perché poteva rivelare quelli che hanno definito "eventi sentinella" legati a fattori ambientali.

I risultati dello studio hanno evidenziato che i siti di smaltimento dei rifiuti, e in particolare quelli illegali contenenti rifiuti pericolosi e prodotti della combustione, potrebbero aver avuto un impatto sulla salute della popolazione studiata in termini di causalità o concausalità *nell'insorgenza* di specifiche patologie.

Alla luce dei risultati dello studio, gli autori hanno ritenuto essenziale che le autorità pongano fine a qualsiasi attività illecita connessa allo smaltimento dei rifiuti, procedano rapidamente alla bonifica dei siti interessati da contaminanti e delle aree limitrofe, istituiscano un piano permanente di sorveglianza epidemiologica della popolazione e implementino azioni di sanità pubblica in termini di prevenzione-diagnosi-assistenza. Si è proposto di estendere lo stesso studio a tutti i comuni delle province di Napoli e Caserta (esclusi i capoluoghi, Napoli e Caserta, in quanto le loro caratteristiche demografiche non sono state ritenute idonee alla metodologia di studio), in modo da avere un numero sufficiente di comuni non interessati da scarichi e incenerimenti di rifiuti con cui effettuare confronti.

99. Il 4 gennaio 2021 il Funzionario delegato ha pubblicato una relazione relativa al secondo semestre dell'anno 2020).

A maggio 2020 il Funzionario Delegato aveva iniziato a pianificare le attività che sarebbero riprese dopo quello che è stato descritto come un lungo periodo di interruzione dovuto alla pandemia di COVID-19. Ha osservato che, mentre, a seguito delle misure di blocco correlate al COVID, lo scarico illegale e la combustione di rifiuti non erano aumentati, si temeva che la revoca delle misure di confinamento avrebbe comportato un notevole aumento di tali condotte illegali. Le attività pianificate includevano: un rafforzamento dello spiegamento di unità delle forze dell'ordine sul territorio, un maggiore utilizzo di droni da parte delle forze dell'ordine e di rilievi aerei da parte della Guardia *di Finanza* e un aumento del numero di controlli mirati su attività agricole, industriali e commerciali identificate come potenzialmente associate a pratiche di smaltimento illegale di rifiuti.

Ha inoltre esaminato le misure concrete intraprese a maggio e giugno 2020 in termini di controlli su gommisti, concerie, stabilimenti tessili e imprese edili. 1.332 operazioni da parte di unità delle forze dell'ordine (dell'esercito e delle forze di polizia) avevano prodotto risultati positivi in termini di segnalazioni di attività illecite, sequestri, arresti e sanzioni amministrative. Ha concluso che queste

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Le operazioni hanno avuto un impatto positivo, anche se non decisivo, sul numero di incendi segnalati, confrontando i dati dei mesi di giugno 2020 (166 incendi nelle province di Napoli e Caserta insieme) e giugno 2019 (192 incendi). Ha poi esaminato le misure concrete adottate da luglio a dicembre 2020, che hanno replicato la serie di misure precedente, con un'attenzione aggiuntiva allo smaltimento illegale dei rifiuti urbani anziché esclusivamente ai rifiuti provenienti da attività produttive. In linea con le istruzioni del Funzionario Delegato alle squadre delle forze dell'ordine sul campo, sono stati eseguiti meno controlli sulle aziende e sono state effettuate più "pattugliamenti fisici" del territorio. Ciò ha portato a un risultato positivo quando si confrontano i dati dei mesi di dicembre 2020 (58 incendi nelle province di Napoli e Caserta insieme) e dicembre 2019 (133 incendi). Ha inoltre osservato che 400 telecamere di sorveglianza sono state distribuite ai comuni.

Ha inoltre riferito di un incontro da lui convocato con i rappresentanti di tutti i comuni *della Terra dei Fuochi* per ottenere informazioni e, allo stesso tempo, consentire scambi tra i comuni. Ha sottolineato l'importanza del dialogo e della collaborazione con la società civile e ha riferito di incontri che hanno riunito rappresentanti delle associazioni ambientaliste e cittadine locali, rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e delle prefetture locali.

Ha elogiato gli ufficiali delle forze dell'ordine dispiegati sul territorio per il loro impegno e la loro efficienza, nonostante abbiano incontrato ostacoli nello svolgimento delle loro attività. In particolare, il Funzionario Delegato ha osservato che le pattuglie a terra hanno incontrato difficoltà nel catturare i colpevoli mentre commettevano le attività illegali. Ha sottolineato che le telecamere di sorveglianza fisse avevano i loro limiti e che i droni delle forze dell'ordine utilizzati non erano particolarmente adatti al compito (era richiesta una pista per il decollo e non avevano la visione notturna).

Ha inoltre sottolineato l'esistenza di quelle che ha definito "forti *criticità di sistema*" e ha affermato (enfasi nel testo originale):

"Appare evidente che l'eccesso di rifiuti abbandonati nell'ambiente è imputabile, da un lato, a condotte illecite dei soggetti che svolgono tali attività e di coloro che ne traggono profitto; tuttavia, **il presupposto per lo smaltimento di rifiuti al di fuori del ciclo lecito trae origine dalle carenze del ciclo stesso dei rifiuti, e in particolare dall'assenza di impianti. Non sorprende che le aree con il più significativo numero di incendi (che costituiscono l'epilogo dello smaltimento) siano quelle meno dotate di impianti [idonei]**

In tale

contesto, gli enti preposti all'organizzazione dei servizi connessi al ciclo dei rifiuti, quali le regioni, dovrebbero essere sollecitati ad attivarsi nell'esercizio di tali funzioni, con particolare riferimento ..., all'individuazione e alla realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti, in assenza dei quali sarà impossibile una soluzione duratura al problema dello scarico, dell'abbandono e della combustione [dei rifiuti]. ... Soluzioni più durature per far fronte a preoccupazioni quali l'insufficienza numerica delle strutture di ricezione e trattamento dei rifiuti possono essere messe in atto solo tramite specifici interventi normativi (amministrativi o legislativi)". (enfasi nel testo originale).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Nel concludere la sua relazione, il Funzionario Delegato ha osservato con preoccupazione che le autorità della Regione Campania hanno mostrato un atteggiamento poco collaborativo, apparentemente esposto in dettaglio in una relazione di servizio del Comandante dell'Esercito responsabile delle attività di monitoraggio nell'area di *Terra dei Fuochi*, allegata alla relazione ma non presente nel fascicolo. Ha rilevato numerosi tentativi di coinvolgere l'amministrazione regionale e la sua società interna SMA Campania nella sua *cabina di regia* di *Terra dei Fuochi* e in altre attività, ma senza successo.

100. Il 20 marzo 2019 e il 20 aprile 2021 l'ARPAC ha pubblicato due Progress Report sulla mappatura dei terreni agricoli e sui test per i contaminanti, in particolare sul campionamento e sui test del suolo, dell'acqua per scopi irrigui e della vegetazione.

Secondo queste relazioni, sarebbero state effettuate indagini dirette su sul terreno tra il 2014 e il 2020.

Dei 240 ettari di terreni agricoli esaminati e testati, il 67,15% è stato classificato in Categoria A (di cui il 2,29% in Categoria A1), il 12,49% in Categoria D e il 20,36% in Categoria B. È stato specificato che i terreni classificati in Categoria D necessitano di bonifica e che il 31,2% dei terreni nelle restanti categorie necessita di recupero ambientale. In particolare, sono otto i comuni con le maggiori superfici classificate in Categoria D: Villa Literno (CE), Caivano (NA), Acerra (NA), Succivo (NA), Santa Maria la Fossa (CE), Giugliano in Campania (NA), Saviano (NA) e San Gennaro Vesuviano (NA).

Nella relazione si afferma che erano stati completati l'esame e la verifica dei lotti di terreno identificati come appartenenti alle categorie di rischio presunte 5, 4, 3 e 2a (vedere paragrafo 112 di seguito).

L'ARPAC ha ribadito di aver completato l'esame e la verifica dei terreni nell' "Area Vasta Bortolotto-Sogeri" (vedi paragrafo 75 sopra), e che il WG ha rilasciato la sua relazione su queste attività, sebbene abbia notato che il relativo decreto interministeriale che formalizza le conclusioni del Gruppo di lavoro e le relative restrizioni su alcune attività agricole non erano ancora state emanate. Ha inoltre completato l'esame e la verifica di alcuni terreni nell' "Area Vasta Lo Uttaro" e ha iniziato la verifica di un altro gruppo di terreni.

101. Il 23 aprile 2021 il Gruppo di lavoro ha pubblicato un rapporto sullo stato di avanzamento della mappatura dei terreni agricoli come previsto dal decreto legge n. 136 del 2013. Secondo il rapporto, erano stati effettuati campionamenti del suolo in alcune particelle di terreno nella cosiddetta "Area Vasta Lo Uttaro". Ciò che è emerso è stata una "presenza diffusa di contaminanti" tra cui arsenico, cadmio, idrocarburi pesanti e idrocarburi policiclici aromatici. I dati erano stati trasmessi alla procura competente, con conseguente indagine e sequestro di terreni e pozzi contaminati. Il Gruppo di lavoro ha osservato che, durante le sue attività di monitoraggio mensile dei terreni classificati, era emersa

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

che sette appezzamenti di terreno venivano utilizzati per la produzione alimentare nonostante il divieto di farlo.

Restava ancora da valutare il territorio identificato come appartenente alla presunta categoria di rischio 2b (terreno per il quale non sono disponibili dati sull'inquinamento del suolo, ma l'analisi ortofotografica ha evidenziato potenziali fattori di rischio). Era in corso uno screening iniziale dei terreni per individuare quelli da considerare a maggior rischio.

Per quanto riguarda i terreni identificati come appartenenti alla categoria di rischio 2d, vale a dire le aree circostanti gli impianti di smaltimento/trattamento dei rifiuti, le discariche e le aree interessate dalla combustione dei rifiuti (vedere paragrafo 112 di seguito), l'individuazione delle aree da mappare e indagare non era ancora iniziata al momento del completamento della relazione.

Secondo la relazione, non è stata svolta alcuna attività nei confronti dei due comuni (Ercolano e Calvi Risorta) aggiunti con decreto interministeriale del 10 dicembre 2015 (cfr. paragrafo 60 sopra).

Il Gruppo di lavoro ha inoltre evidenziato alcuni motivi di preoccupazione. Ha affermato che il 25 giugno 2019 il Gruppo di lavoro aveva chiesto al Ministero dell'Ambiente di chiarire se, in vista dell'emanazione del decreto ministeriale n. 46 del 1° giugno 2019 recante regolamento sulle misure di bonifica, bonifica e messa in sicurezza dei terreni agricoli e dei pascoli (cfr. paragrafo 87 sopra), la classificazione dei terreni condotta dal Gruppo di lavoro fino ad oggi dovesse essere rivista e se il loro modello scientifico potesse ancora essere seguito per le indagini attualmente in corso, oppure se dovesse essere seguito un nuovo metodo che riflettesse le procedure contenute nel decreto. Il coordinatore del Gruppo di lavoro ha ribadito la richiesta nel luglio 2020. Il Ministero dell'Ambiente ha risposto nel settembre 2020. La relazione ha ulteriormente evidenziato l'assenza di decreti ministeriali che formalizzassero le conclusioni del Gruppo di lavoro per quanto riguarda i terreni dell' "Area Vasta Bortolotto-Sogeri" e la prima porzione dell' "Area Vasta Lo Uttaro" (vedi paragrafo 100 sopra), e ha affermato di aver sollecitato il Ministero dell'Ambiente a procedere alla loro adozione.

QUADRO GIURIDICO E PRASSI RILEVANTI

I. DIRITTO E PRATICA INTERNA

A. La Costituzione italiana

102. La Costituzione italiana è stata modificata dalla legge n. 1 dell'11 febbraio 2022 per includere la tutela dell'ambiente tra i valori fondamentali che ispirano l'esercizio delle funzioni pubbliche e limitano l'attività privata. In particolare, l'articolo 9 della Costituzione prevede ora che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

nell'interesse delle generazioni future. L'articolo 41, come modificato, stabilisce che l'iniziativa economica privata non deve essere svolta in modo tale da arrecare danno alla salute o all'ambiente.

B. Legislation concerning the *Terra dei Fuochi* phenomenon

103. Il decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito nella legge n. 6 del 2014 ("decreto legislativo n. 136 del 2013") ha introdotto misure urgenti per fronteggiare le emergenze ambientali. Nel preambolo, il testo ha considerato, *tra l'altro*, la "situazione critica ambientale e sanitaria" che interessa alcune aree della regione Campania e l'urgenza di misure più incisive per contrastare l'incenerimento abusivo dei rifiuti, nonché di prevedere la mappatura dei terreni agricoli e la loro bonifica, nell'interesse della salute della popolazione residente, dell'ambiente e della produzione alimentare.

104. L'articolo 1, comma 1, ha incaricato le autorità competenti – il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), l'Istituto superiore di sanità e l'ARPAC – di effettuare una mappatura del territorio agricolo della Regione Campania al fine di individuare l'eventuale presenza di contaminazioni legate allo scarico, all'interramento e alla combustione abusivi di rifiuti.

105. L'articolo 1, comma 1 *bis*, ha previsto il rafforzamento della sorveglianza epidemiologica, incaricando l'Istituto Superiore di Sanità di estendere il progetto "*Sentieri*" (cfr. paragrafo 57 che precede) ai comuni interessati da pratiche di smaltimento illecito di rifiuti, come individuati dalle pertinenti direttive interministeriali.

106. L'articolo 2, comma 4 *ter*, prevedeva che, anche in vista degli interventi di bonifica da realizzare, il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della salute, dello sviluppo economico e dell'agricoltura, adottasse, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un Regolamento relativo agli *interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativi e permanenti, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento*, come previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006.

107. L'articolo 2, comma 4 *quater, sexies, septies e octies* ha incaricato la Regione Campania, con l'ausilio dell'Istituto Superiore di Sanità, di definire gli accertamenti e gli screening sanitari necessari per monitorare lo stato di salute della popolazione residente nei comuni interessati da pratiche di smaltimento illecito di rifiuti, come individuati dalle pertinenti direttive interministeriali.

108. L'articolo 3 § 1 ha stabilito il reato di combustione illegale di rifiuti.

109. L'articolo 3, comma 2, ha consentito ai prefetti delle province della Regione Campania di avvalersi dell'ausilio delle forze armate per operazioni di vigilanza e di sicurezza connesse, *tra l'altro*, ai reati ambientali, fino al 14 dicembre 2014.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

110. L'articolo 2-bis affida al Prefetto della provincia di Napoli il compito di coordinare le attività volte a prevenire l'infiltrazione di gruppi criminali organizzati nelle procedure di affidamento ed esecuzione di appalti pubblici e nell'affidamento di servizi pubblici connessi al monitoraggio e alla bonifica di aree inquinate.

111. Con direttiva interministeriale del 23 dicembre 2013 è stato istituito un gruppo di lavoro ("Gruppo di lavoro") per l'individuazione dei terreni contaminati da pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, per l'elaborazione di un modello scientifico di classificazione delle aree ispezionate in base ai livelli di inquinamento e, infine, per la predisposizione di relazioni contenenti i risultati delle indagini e le proposte di misure da adottare. Il Gruppo di lavoro era composto dal CRA, dall'ISPRA, dall'Istituto superiore di sanità, dall'ARPAC, dagli enti regionali campani, dall'IZSM, dall'Istituto *zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise* ("IZSAM") e dall'Università Federico II di Napoli ed era inizialmente coordinato dall'Agenzia *delle erogazioni in agricoltura* ("AGEA") e successivamente dal capo del *Corpo forestale dello Stato*. La stessa direttiva elencava cinquantasette comuni nei quali dovevano essere svolte le indagini. Le direttive interministeriali del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015 hanno aggiunto, rispettivamente, altri trentuno e due comuni all'elenco dei comuni sottoposti a indagine (vedere l'elenco nell'allegato II).

112. Nel contesto del modello scientifico sopra menzionato sono state previste diverse fasi. La prima fase consisteva nell'individuazione dei siti contaminati mediante la mappatura delle aree interessate dall'uso scorretto o improprio di discariche formalmente legali, dall'interramento dei rifiuti e, infine, dalla combustione abusiva dei rifiuti. La mappatura doveva basarsi sui dati a disposizione degli enti del Gruppo di lavoro e di altri enti pubblici, sulle segnalazioni reperite via Internet, sulla serie di ortofoto dell'AGEA (per il periodo 1997-2011) e, nell'ambito del progetto *"Monitoraggio delle aree potenzialmente inquinate"* ("MIAPI"), sui dati ottenuti nel periodo 2010-2013 tramite telerilevamento aereo (ovvero diverse procedure e tecniche per ottenere informazioni a distanza su oggetti terrestri, utilizzando le proprietà delle onde elettromagnetiche emesse o riflesse da tali oggetti). La seconda fase ha comportato la predisposizione, da parte del Gruppo di lavoro, di un indice di classificazione per livello di rischio, in primo luogo per quanto riguarda i prodotti agricoli e, più in generale, la filiera alimentare, e, in secondo luogo, del livello di rischio dei siti di smaltimento e gestione dei rifiuti (con particolare riguardo al livello di pericolosità dei rifiuti, alla loro quantità e all'area interessata dai siti). Su questa base sono state elaborate cinque categorie di "rischio presunto" (Categoria 5 – molto alta (ulteriori evidenze); Categoria 4 – molto alta; Categoria 3 – alta; Categoria 2 – media; Categoria 1 – bassa). La categoria 2 è stata suddivisa in quattro sottocategorie: 2a (terreni per i quali esistono dati sull'inquinamento del suolo e sono inferiori a

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

una certa soglia, ma per i quali non sono emerse ulteriori indicazioni di rischio dall'analisi ortofotografica storica); 2b (terreni per i quali non sono disponibili dati sull'inquinamento del suolo, ma l'analisi ortofotografica ha rivelato un potenziale rischio); 2c (terreni nelle cosiddette "aree vaste"); e 2d (terreni circostanti impianti di smaltimento/trattamento dei rifiuti, discariche e aree interessate dall'incenerimento dei rifiuti).

113. Utilizzando questi indici, il Gruppo di lavoro è stato in grado di classificare il territorio in base a cinque livelli di rischio, che sono stati poi associati alle misure che le autorità erano tenute ad adottare.

114. Nelle ultime fasi, il Gruppo di lavoro ha indicato le misure da adottare in considerazione del livello di rischio individuato e, infine, ha progettato uno specifico programma di monitoraggio per la supervisione dei programmi di decontaminazione sia a breve termine che a lungo termine.

115. In pratica, il Gruppo di lavoro, utilizzando questa metodologia, ha identificato 14.301 appezzamenti di terreno (per una superficie totale di 7.359 ha), come a rischio; l'elenco di tali appezzamenti è stato pubblicato nei decreti ministeriali dell'11 marzo 2014 (per cinquantasette comuni) e del 12 febbraio 2015 (trentuno comuni). In attesa del completamento dell'analisi di ciascun appezzamento, i decreti ministeriali del 2014 e del 2015 hanno vietato la vendita dei prodotti provenienti da qualsiasi terreno con il livello di rischio più elevato.

116. In seguito all'analisi di queste parcelle, è stato elaborato un indice di classificazione in quattro categorie di rischio "definitive": Categoria A (terreni che possono essere utilizzati per l'agricoltura/produzione alimentare, con la sottocategoria A1 che comprende i terreni che possono essere idonei a tali scopi solo a seguito della rimozione dei rifiuti e dell'analisi dei sedimenti del suolo); Categoria B (terreni agricoli sui quali è consentita la produzione alimentare a determinate condizioni, vale a dire che è possibile coltivare frutta e verdura, ma prima di immetterli sul mercato è necessario produrre una certificazione che ne attesti la conformità alle norme di sicurezza alimentare); Categoria C (le colture possono essere coltivate ma utilizzate per scopi diversi dalla produzione alimentare, ovvero la produzione di biocarburanti) e Categoria D (divieto di tutte le attività agricole e di pascolo).

C. Il quadro normativo italiano sul trattamento dei rifiuti

117. Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 ("decreto Ronchi") (di recepimento delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE, rispettivamente relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio) aveva classificato la gestione dei rifiuti come attività di interesse pubblico volta a garantire un elevato livello di tutela ambientale e un controllo efficace. Ai sensi di tale testo, in vigore dal 1997 al 2006, i rifiuti dovevano essere recuperati o smaltiti senza mettere in pericolo la salute umana e senza utilizzare procedimenti o metodi che potessero arrecare danno all'ambiente. La gestione dei rifiuti doveva rispettare i principi di responsabilità e cooperazione tra tutti gli attori coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

da cui provengono i rifiuti, nel rispetto dei principi degli ordinamenti giuridici nazionali e comunitari.

118. Il decreto Ronchi è stato abrogato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("decreto legislativo n. 152 del 2006"). Tale decreto legislativo, tra l'altro, vietava lo scarico abusivo di rifiuti e lo scarico in acquedotto (art. 192) nonché le discariche abusive (art. 256, comma 3). Poiché la legge non definiva i concetti di "scarico" e "scarica abusiva di rifiuti", la Corte di Cassazione ha precisato che lo scarico abusivo era caratterizzato dall'occasionalità dello scarico (atto unico e improvvisato, senza attività preparatoria o successiva) e dalla quantità di rifiuti scaricati, mentre la discarica abusiva implicava o più scarichi o un singolo episodio, purché quest'ultimo fosse caratterizzato dalla circostanza *di fatto che*

trasformazione del terreno in discarica, avuto riguardo in particolare alla quantità dei rifiuti e alla superficie da questi ricoperta (Corte di Cassazione, sentenze n. 42719 e 45145 del 2015 e n. 18399 e 20862 del 2017).

D. La normativa sulla decontaminazione

119. L'articolo 239 del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabiliva che la responsabilità delle operazioni di bonifica delle zone contaminate, ad eccezione dei siti di interesse nazionale (SIN), spettava alle regioni, tenute a predisporre piani regionali di bonifica ("PRB"). Tale disposizione escludeva inoltre dal suo ambito di applicazione gli scarichi abusivi e gli scarichi in acqua. Ai sensi dell'articolo 192 di tale decreto legislativo, la responsabilità della bonifica dei terreni spettava ai soggetti che avevano scaricato i rifiuti e ai proprietari dei terreni e, in mancanza, ai sindaci dei comuni interessati.

120. L'art. 252, comma 1, del medesimo decreto legislativo precisava che i "siti di interesse nazionale" ai fini della bonifica dovevano essere individuati sulla base delle caratteristiche specifiche dei siti, della quantità e pericolosità dei contaminanti presenti, nonché della gravità dell'impatto in termini di rischio per la salute e per l'ambiente.

121. Dopo aver approvato un primo PRB con deliberazione n. 711 del 13 giugno 2005, la Giunta regionale della Campania, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha approvato un secondo PRB nel 2013. Tale piano è stato aggiornato con deliberazione n. 831 del 28 dicembre 2017, adottata dalla stessa entità. Ai sensi dell'articolo 251 del citato decreto legislativo, il PRB è lo strumento di programmazione e pianificazione con cui le autorità regionali individuano, sulla base di criteri stabiliti dall'ISPRA, le aree da bonificare, l'ordine di priorità in considerazione del livello di rischio per l'ambiente e per la salute e l'onere finanziario che le attività di bonifica comporterebbero.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

122. Ai sensi dell'articolo 239 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il PRB non riguarda le aree interessate da discariche abusive o da un problema di inquinamento diffuso. Ai sensi della stessa disposizione, tali aree dovevano essere regolamentate dalle autorità regionali tramite specifici programmi.

123. L'articolo 241 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede l'adozione di un regolamento concernente la bonifica, la bonifica ambientale e *la messa in sicurezza* dei terreni destinati alla produzione agricola e zootecnica, da adottarsi con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive, il Ministro della salute e il Ministro delle politiche agricole e forestali. Il regolamento è stato adottato con decreto ministeriale n. 46 del 1° giugno 2019 (cfr. paragrafo 87 che precede).

E. Disposizioni penali generali

124. L'articolo 39 del Codice penale suddivide i reati penali in due categorie: categorie: *delitti* e *contravvenzioni*.

125. La distinzione tra le due categorie dipende dal diverso tipo di pene previste dall'articolo 17 del Codice penale: *ergastolo*, *reclusione* e *multa* per i reati gravi; *arresto* e *ammenda* per i reati di lieve entità. Tra le altre differenze statutarie, i reati di lieve entità sono punibili con pene più lievi: la *reclusione* per i reati di lieve entità non può superare i tre anni e la *multa* per i reati di lieve entità non può superare l'importo di 10.000 euro. I reati di lieve entità hanno anche termini di prescrizione più brevi.

126. Ai sensi dell'articolo 434 del Codice penale, chiunque commette atti idonei a causare il crollo di un edificio o di una sua parte, o un altro disastro, è punito, se è messa in pericolo la sicurezza pubblica, con la *reclusione* da uno a cinque anni. Se il crollo o il disastro si verificano effettivamente, la pena è della *reclusione* da tre a dodici anni.

127. Le parti rilevanti dell'articolo 439 del codice penale, che prevedono il reato di avvelenamento di acque o *di sostanze alimentari*, recitano come segue:

“Chiunque avvelena l'acqua o le sostanze destinate al consumo umano prima del loro consumo (*attinte*) o della distribuzione per il consumo è punito con la *reclusione* non inferiore a quindici anni;...”

128. Le parti rilevanti dell'articolo 440 del codice penale, che prevedono il reato di adulterazione o contraffazione di *sostanze alimentari*, recitano come segue:

“Chiunque corrompe o adultera l'acqua o le sostanze destinate al consumo umano... rendendole pericolose per la salute pubblica, è punito con la *reclusione* da tre a dieci anni;...”

F. Disposizioni penali in materia di lotta al danno ambientale

129. L'articolo 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ha introdotto *contravvenzioni* nell'ambito della gestione non autorizzata dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 51, comma 1, chiunque effettua la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti senza la prescritta autorizzazione è punito con *l'arresto* da tre mesi a un anno, o con l'ammenda da cinque milioni (circa 2.500 euro) a cinquanta milioni di lire (circa 25.000 euro) se si tratta di rifiuti non pericolosi, e con l'arresto per reato *da* sei mesi a due anni e con l'ammenda da cinque milioni a cinquanta milioni di lire se si tratta di rifiuti pericolosi. L'articolo 51, comma 3, punisce con le stesse pene il fatto di costituire o gestire una discarica non autorizzata. Se la discarica è destinata, anche parzialmente, allo smaltimento di rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da uno a tre anni e della multa da lire dieci milioni a cento milioni.

130. L'articolo 256 del decreto legislativo, entrato in vigore il 29 aprile 2006 e che ha abrogato il decreto legislativo n. 22 del 1997, riproduce gli stessi reati. Ai sensi dell'articolo 157 del codice penale, vigente *ratione temporis*, tali reati erano soggetti a prescrizione triennale. La legge 5 dicembre 2005, n. 251, ha elevato il termine a quattro anni per i reati commessi dopo la sua entrata in vigore.

131. La legge 23 marzo 2001, n. 90, ha introdotto il reato grave (*delitto*) di "attività organizzate per il traffico di rifiuti", come nuovo articolo 53 *bis*, nel decreto legislativo n. 22 del 1997. La norma punisce con la reclusione da uno a sei anni chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, in più operazioni e attraverso attività organizzate e continuative, smaltisce, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce ingenti quantitativi di rifiuti. La pena è aumentata (da tre a otto anni di reclusione) quando si tratti di rifiuti ad alta radioattività. Tale reato è stato riprodotto in modo identico all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Il decreto legislativo n. 21 del 1° marzo 2018 ha trasferito il reato nel codice penale con un nuovo articolo 452 *quaterdecies*, nella parte relativa ai reati ambientali.

132. L'articolo 3 del decreto-legge n. 136 del 2013, che ha introdotto l'articolo 256 *bis* nel decreto legislativo n. 152 del 2006, ha stabilito il grave reato di combustione *abusiva* di rifiuti, punito con la reclusione da due a cinque anni e con la prescrizione (minima) di sei anni.

133. Con la legge n. 68 del 2015, il legislatore ha stabilito specifici reati gravi (*delitti*) per contrastare il traffico e lo scarico illegale di rifiuti: inquinamento ambientale, grave danno ecologico, traffico o scarico di sostanze ad alto livello radioattivo, ostacolo alle attività di vigilanza e mancata bonifica. Tali reati sono

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

puniti con pene diverse della reclusione da due a quindici anni e con multe da euro 10.000 a euro 100.000. Il termine di prescrizione di ciascun reato coincide con il massimo della pena detentiva previsto da ciascuna norma, con un minimo di sei anni.

G. Altre disposizioni di diritto interno

134. L'articolo 2043 del codice civile prevede:

“Qualsiasi atto illecito che causi danno ad altri renderà l'autore responsabile del danno ai sensi del diritto civile.”

135. Gli articoli 309 e 310 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedono la possibilità di presentare reclami al Ministro dell'ambiente in merito a presunti danni ambientali o minacce di danni stessi.

Le parti rilevanti dell'articolo 309 recitano quanto segue:

1. Le regioni, le province autonome e gli enti locali ... nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o potrebbero essere colpite da un danno ambientale o che hanno un legittimo interesse a partecipare al procedimento per l'adozione di misure di precauzione, prevenzione o ripristino ... possono presentare al Ministro dell'ambiente ... reclami e osservazioni, corredati di documenti e informazioni, riguardanti ogni caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e richiedere l'intervento dello Stato a tutela dell'ambiente ai sensi della parte sesta del presente decreto.

2. Sono riconosciute come portatrici dell'interesse di cui al comma 1 le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

3. Il Ministro dell'ambiente valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegare relative ai casi di danno o minaccia di danno all'ambiente e informa senza indugio i soggetti richiedenti delle misure adottate al riguardo.

4. In caso di imminente minaccia di danno, il Ministro dell'ambiente, in caso di estrema urgenza, provvede sul danno denunciato anche prima di rispondere ai ricorrenti ai sensi del comma 3.

136. L'articolo 310 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede, *tra l'altro*, che è ammesso ricorso al giudice amministrativo in caso di *silenzio inadempimento* da parte del Ministro dell'ambiente ad una richiesta presentata ai sensi dell'articolo 309.

137. Il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 (recante il titolo “Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, recante rimedi giurisdizionali volti a promuovere l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi”) ha introdotto la possibilità di proporre un'azione collettiva contro le pubbliche amministrazioni dinnanzi al tribunale amministrativo tribunali.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

H. Giurisprudenza

1. Procedimenti civili

138. Tra il 2016 e il 2018 il Tribunale di Roma ha pronunciato una serie di sentenze con cui ha riconosciuto risarcimenti danni ai titolari di aziende agricole e zootecniche le cui attività erano state negativamente compromesse dall'inquinamento che aveva interessato l'area della valle del fiume Sacco nel Lazio, dove avevano operato.

2. Procedimenti amministrativi

(a) Sentenza n. 676 dell'8 febbraio 2012 del Tribunale amministrativo regionale della Campania

139. L'11 febbraio 2011 l'associazione ambientalista *Legambiente* e una persona fisica, AS, hanno presentato un reclamo ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo 152 del 2006 (vedi paragrafo 135 sopra). Hanno lamentato la contaminazione delle falde acquifere e il deterioramento della qualità dell'aria dovuti, secondo i ricorrenti, a pratiche illecite di gestione dei rifiuti poste in essere in una discarica di rifiuti solidi urbani situata nel comune di Terzigno nella regione Campania. Hanno invitato il Ministero dell'Ambiente a intervenire e, tra le altre azioni, a ordinare ai soggetti responsabili della condotta contestata di cessare immediatamente le loro attività, di ordinare la sospensione cautelare dell'attività della discarica e di rendere la discarica sicura. Poiché il Ministero dell'Ambiente non ha risposto, il 31 maggio 2011 i ricorrenti hanno presentato un ricorso al TAR della Campania. Con sentenza dell'8 febbraio 2012, il tribunale ha ritenuto che il Ministero dell'Ambiente non si era pronunciato sul reclamo nonostante fosse trascorso quasi un anno dalla sua presentazione. Ha specificato che, ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152/2006 il Ministero dell'Ambiente era tenuto a valutare i reclami e a emettere conclusioni motivate in merito alla necessità o meno di un intervento dello Stato. Il tribunale amministrativo regionale ha rilevato che ciò non comportava un obbligo da parte del Ministero di adottare misure preventive o riparatorie (*assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino*). Ha ordinato al Ministero dell'Ambiente di rispondere al reclamo dei ricorrenti entro novanta giorni e ha previsto la nomina di un commissario straordinario (*commissario ad acta*) che sarebbe dovuto intervenire se, alla scadenza di tale termine, il Ministero non avesse risposto.

(b) Sentenza n. 8154 del 26 e 28 marzo 2013 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio

140. Un gruppo di ricorrenti ha intentato un'azione collettiva pubblica contro il Ministro dell'Interno ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009 (cfr. paragrafo 137 sopra), lamentando che alcune autorità amministrative pubbliche avevano

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

hanno ripetutamente e sistematicamente violato il termine di novanta giorni previsto dalla legge entro il quale le autorità amministrative competenti erano tenute a rilasciare i loro permessi di soggiorno. Il tribunale ha accolto la richiesta, ritenendo che essa rientrasse nell'ambito delle azioni collettive pubbliche come definite dal decreto legislativo n. 198 del 2009, in quanto riguardava una violazione dei termini previsti per l'adozione di atti amministrativi. A tale riguardo, il tribunale ha ribadito che un'azione collettiva pubblica può essere proposta al fine di richiedere il corretto svolgimento di una funzione pubblica o l'emissione di atti amministrativi, e non semplicemente nell'ambito della fornitura di servizi pubblici. Ha ordinato alle autorità amministrative convenute di rilasciare i documenti necessari entro un anno, nei limiti delle loro risorse. Ha rigettato il ricorso per il resto.

(c) Sentenza n. 2054 del 18 luglio 2013 della Giunta amministrativa regionale della Campania
Tribunale

141. Un gruppo di ricorrenti ha intentato un'azione collettiva pubblica contro il comune di Salerno ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009, lamentando che il comune non aveva adottato, *tra l'altro*, una carta *della qualità dei servizi* come richiesto dalla normativa pertinente. Nel pronunciarsi a favore dei ricorrenti, la corte ha evidenziato che l'azione collettiva pubblica può essere intentata da singoli titolari di interessi identici a quelli di una più ampia categoria di utenti o consumatori, oppure da associazioni che rappresentano gli interessi dei loro membri.

(d) Sentenza n. 5190 del 5 novembre 2015 della Giunta amministrativa regionale del Lazio
Tribunale

142. Un gruppo di ricorrenti ha proposto un'azione collettiva pubblica contro il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009 lamentando, *tra l'altro*, la presunta mancata adozione, da parte dei citati Ministeri, degli atti amministrativi necessari affinché le autorità scolastiche locali erogassero ai ricorrenti alcune indennità di disoccupazione cui avevano diritto. Nel pronunciarsi in favore dei ricorrenti, la Corte ha ribadito il principio secondo cui l'azione collettiva pubblica costituisce uno strumento di tutela degli interessi collettivi in aggiunta a quelli già previsti dal codice di procedura amministrativa italiano.

3. Procedimenti penali

(a) Sentenza della Corte d'appello di Napoli (IV sez. penale) n. 5052 del 14 novembre 2012 e procedimenti connessi (Pellini e altri)

143. Il 14 novembre 2008 il Tribunale di Nola ha dichiarato un individuo (PC) colpevole, *tra l'altro*, del reato di istituzione di una discarica abusiva (articolo 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, vedi paragrafo 129 sopra) e del reato di generazione di emissioni di sostanze nocive

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(articolo 674 del codice penale). È stato condannato a tre anni di reclusione e a una multa di 15.000 euro. Il tribunale ha inoltre riconosciuto il diritto delle parti civili al risarcimento e ha concesso loro un risarcimento provvisorio di 50.000 euro ciascuna. Il ricorrente n. 5 nel presente caso (Mario Cannavacciuolo) si è costituito parte civile in tale procedimento.

144. Il 29 settembre 2010 la Corte d'appello di Napoli confermò la sentenza di primo grado ma ridusse la pena a due anni di reclusione, con possibilità di beneficiare della sospensione condizionale della pena, e a 10.000 euro di multa.

145. Il PC ha proposto ricorso in Corte di Cassazione.

146. La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso e ha rimesso la causa alla corte d'appello.

147. Il 14 novembre 2012 la Corte d'appello di Napoli ha dichiarato prescritta la prosecuzione dei reati.

(b) Sentenza della Corte d'Appello di Napoli (IV Sez. Penale) n. 680/2015 del 23 aprile 2015 e sentenza della Corte di Cassazione, I Sez. Penale, n. 58023 del 7 maggio 2017 (Pellini e altri)

148. Il procedimento trae origine da un'indagine avviata nel 2006 riguardante la gestione e lo smaltimento illeciti di circa un milione di tonnellate di rifiuti sia pericolosi che non pericolosi.

L'indagine ha rivelato che in alcune società di gestione dei rifiuti il contenuto reale dei rifiuti ricevuti (costituiti principalmente da rifiuti provenienti da attività di bonifica contenenti fanghi industriali, polveri da abbattimento fumi di industrie siderurgiche e metallurgiche con elevate concentrazioni di idrocarburi e metalli pesanti e oli minerali esausti) veniva occultato falsificando i documenti sulla loro classificazione. In particolare, i rifiuti venivano prelevati dai produttori e trasferiti o in centri di stoccaggio o in altre aree di stoccaggio dove venivano modificati i documenti di accompagnamento dei rifiuti e i rifiuti venivano declassati da pericolosi a non pericolosi senza che fosse stato effettuato alcun trattamento.

L'indagine ha inoltre evidenziato lo scarico continuo e definito "sistematico" di rifiuti come sopra descritto, contenenti sostanze cancerogene come oli minerali esausti contenenti policlorobifenili (PCB) e amianto, in siti non autorizzati. I rifiuti liquidi venivano scaricati in alcuni corsi d'acqua e nelle campagne attorno ad Aversa e Napoli. I rifiuti solidi, tra cui rifiuti pericolosi, venivano mescolati ad altro materiale per ottenere compost o venivano interrati su terreni agricoli o in cave trasformate in discariche abusive. Secondo l'esito dell'indagine, la condotta in questione era stata posta in essere dal 2002, *tra gli altri*, nei comuni di Giugliano, Qualiano, Bacoli, Villaricca, Acerra e Caivano ed era in corso al momento della presentazione delle accuse.

Ventotto individui sono stati rinviati a giudizio davanti al tribunale di Napoli Tribunale distrettuale per accuse, *tra le altre*, di associazione a delinquere, "disastro" ai sensi

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Articolo 434 del Codice penale (vedi paragrafo 126 sopra), attività organizzata per il traffico di rifiuti ai sensi dell'articolo 53 *bis* del decreto legislativo n. 22 del 1997 (vedi paragrafo 131 sopra), raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti senza la prescritta autorizzazione ai sensi dell'articolo 51 comma 1 del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 (vedi paragrafo 129 sopra), gestione o istituzione di una discarica non autorizzata ai sensi dell'articolo 51 comma 3 del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 (*ibid.*), e abuso d'ufficio. Per alcuni degli imputati, l'intenzione di favorire e favorire un'organizzazione criminale è stata inclusa come circostanza aggravante in diversi reati. Tra gli individui accusati vi erano i titolari o i gestori di diverse società di gestione dei rifiuti e di impianti di trattamento dei rifiuti, un membro della forza di polizia *dei Carabinieri* e funzionari pubblici in servizio presso il Comune di Acerra.

149. Il ricorrente n. 5 nel presente caso (Mario Cannavacciuolo) si è unito costituirsi parte civile nel procedimento.

150. Con sentenza del 29 marzo 2013 del Tribunale di Napoli, alcuni degli imputati sono stati condannati per associazione a delinquere ai sensi dell'articolo 416 del codice penale; alcuni di loro sono stati assolti in tutto o in parte per altre accuse. Il tribunale distrettuale ha ritenuto che il reato di disastro fosse prescritto per tutti gli imputati. Alla stessa conclusione è pervenuto per quanto riguarda il reato di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti senza autorizzazione. Quanto al reato di attività organizzate per il traffico di rifiuti, il tribunale ha ritenuto che fosse prescritto per tutti gli imputati tranne uno. Il tribunale ha respinto la richiesta di risarcimento danni delle parti civili, sulla base del fatto che le loro pretese erano imperniate sull'accertamento di danno ambientale e il relativo reato era stato dichiarato prescritto.

151. Con sentenza del 23 aprile 2015 la Corte d'appello di Napoli ha in parte confermato e in parte riformato la sentenza di primo grado. In particolare, per quanto riguarda il reato di disastro, ha ritenuto che il giudice di primo grado aveva errato nel ritenere che la condotta in questione avesse costituito solo un pericolo per l'incolumità pubblica anziché aver effettivamente causato un disastro, il che aveva indotto il giudice di primo grado a dichiarare il reato prescritto. La corte d'appello ha ritenuto che, per quanto riguarda gli impianti di gestione dei rifiuti di proprietà di tre imputati (PC, PS e PG), il consulente tecnico indipendente nominato dal tribunale aveva rilevato la contaminazione del suolo e delle acque. La corte ha inoltre citato prove che dimostravano lo scarico di grandi quantità di rifiuti speciali altamente pericolosi provenienti da tali impianti in corsi d'acqua. Ha indicato registrazioni video effettuate dalla polizia forestale durante le indagini penali dalle quali emergeva che il colore del corso d'acqua era cambiato a seguito dello scarico di grandi quantità di percolato di discarica. Si basava inoltre su prove che il compost era stato prodotto utilizzando sostanze pericolose ed era destinato a essere utilizzato come fertilizzante in contesti agricoli e aree residenziali. Il compost era stato testato e aveva rivelato un elevato

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

concentrazione di idrocarburi e diossina, che contaminavano il suolo e l'acqua e che un tempo si spargevano sui campi come fertilizzante. La corte ha ritenuto che la natura della contaminazione aveva assunto proporzioni di durata, ampiezza e intensità tali che il danno all'ambiente era considerato "straordinariamente grave".

La corte ha quindi concluso che si era effettivamente verificato un disastro e che il reato non era prescritto. Ha condannato PC, PS e PG per il reato di disastro e li ha condannati a sette anni di prigione.

Il tribunale ha ritenuto che il procedimento per il reato di traffico illecito di rifiuti fosse prescritto per tutti gli imputati.

La Corte ha inoltre riconosciuto il diritto al risarcimento delle parti civili, pur invitandole a rivolgersi al giudice civile per la quantificazione del risarcimento, data l'indeterminatezza del danno da loro subito e l'assenza di elementi concreti e specifici che ne consentissero la quantificazione.

152. I condannati hanno proposto ricorso contro quest'ultima sentenza dinanzi alla Corte di Cassazione, che ha respinto i ricorsi con sentenza del 7 maggio 2017.

(c) Sentenza del Tribunale di Napoli Nord (Seconda Sezione) n. 685/2018 del 21 marzo 2018 (Pezzella, Schiavone e altri)

153. Nel 2011 la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere ha aperto un'indagine nei confronti di quattro individui, tutti sospettati di aver commesso il reato di adulterazione e contraffazione di prodotti alimentari ai sensi dell'art. 440 del Codice penale (cfr. paragrafo 128 sopra).

154. In data imprecisata, questi ultimi soggetti sono stati accusati del reato di cui sopra e sono stati rinviati a giudizio presso il Tribunale distrettuale di Napoli Nord. Secondo l'atto di accusa, erano sospettati di aver scaricato, a partire dalla metà degli anni '80, 130.000 metri cubi di rifiuti pericolosi nel comune di Casal di Principe, con conseguente contaminazione del suolo e delle acque della falda acquifera sottostante, entrambi analizzati nel corso dell'indagine penale e che avevano rivelato quantità di alcuni metalli pesanti, idrocarburi pesanti e altri contaminanti superiori ai limiti di sicurezza previsti dalla legge.

155. Con sentenza del 5 aprile 2018, il Tribunale distrettuale di Napoli Nord ha dichiarato la propria incompetenza a conoscere del caso e ha rinviato la causa al Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere. La Corte non ha ricevuto ulteriori informazioni sull'esito del procedimento una volta trasferito.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(d) Sentenza della Corte d'Assise di Napoli del 15 luglio 2016 e sentenza della Corte d'Assise d'Appello di Napoli (IV Sez.) n. 8 del 16 luglio 2019 (Alfani e altri)

156. Il procedimento ha avuto origine da un'indagine che ha portato alla luce un'attività di traffico di rifiuti su larga scala che, a partire dalla fine degli anni '80, tramite società di comodo e attraverso la falsificazione di documenti, aveva facilitato lo smaltimento illegale di grandi quantità di rifiuti, compresi rifiuti pericolosi, provenienti da fonti industriali e da altri soggetti privati in altre parti d'Italia, in discariche nel comune di Giugliano (denominate complesso "Resit") e in altre aree limitrofe nelle province di Napoli e Caserta

157. A seguito delle indagini, trentotto individui sono stati rinviati a giudizio dinnanzi alla Corte d'assise di Napoli con l'accusa di "disastro" ai sensi dell'articolo 434 del codice penale (vedi paragrafo 126 sopra) e di avvelenamento delle acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale (vedi paragrafo 127 sopra).

Sono stati accusati di aver inquinato vaste aree, per un periodo di vent'anni, sotterrando illegalmente 806.590 tonnellate di rifiuti, di cui circa 300.000 tonnellate di rifiuti pericolosi in discariche non attrezzate a tale scopo, e in aree circostanti le discariche, causando la contaminazione del suolo e delle falde acquifere. Nel corso del procedimento sono state presentate diverse relazioni da parte di esperti nominati dal tribunale al fine di valutare la contaminazione del suolo e delle acque in relazione all'inquinamento in questione. Le relazioni hanno confermato che le discariche in cui i rifiuti erano stati scaricati e/o sotterrati erano strutturalmente inadeguate per lo stoccaggio di rifiuti tossici. Hanno incluso i risultati delle attività di analisi chimiche che hanno confermato quella che è stata definita una contaminazione "grave e irreversibile" di tutti gli elementi ambientali: suolo, acqua e aria.

La contaminazione del suolo è stata una conseguenza diretta della sepoltura non autorizzata di rifiuti in siti privi di misure di protezione. Per quanto riguarda l'inquinamento delle acque, uno degli esperti ha quantificato il percolato proveniente dalle discariche in questione in 57.900 tonnellate e ha stimato che il dieci per cento di esso fosse penetrato nella falda acquifera, provocando danni che ha definito "di natura irreparabile", data l'estrema difficoltà di bonifica. In particolare, l'acqua campionata dai pozzi all'interno delle discariche in questione e le falde acquifere sottostanti l'area sono risultate contaminate da alogenuri clorurati cancerogeni e alogenuri clorurati non cancerogeni. L'esperto aveva anche riscontrato contaminazione da solventi clorurati in pozzi situati al di fuori dell'area Resit. Secondo l'esperto, per quanto riguarda le discariche ubicate nell'area di Resit, l'infiltrazione nella falda acquifera del liquido contenente i solventi clorurati si sarebbe esaurita, al massimo, in settantanove anni e, quindi, il progressivo inquinamento delle falde acquifere si sarebbe completato entro il 2064, posto che l'inizio dello smaltimento di tali rifiuti potrebbe essere fatto risalire alla metà degli anni '80.

La contaminazione dell'aria è stata rilevata sotto forma di emissioni di gas emanate dai siti di sepoltura dei rifiuti o dai terreni adiacenti a causa della migrazione laterale.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Secondo l'esperto, questa contaminazione costituiva una minaccia per la salute umana e animale, nonché per le colture coltivate su tali terreni.

158. Con sentenza pronunciata il 15 luglio 2016, la Corte d'assise ha condannato, *tra gli altri*, quattro individui per i reati di "disastro" e avvelenamento delle acque. Altri imputati furono assolti e alcuni reati, come la falsificazione di documenti e la frode, furono dichiarati prescritti.

159. Con sentenza del 17 gennaio 2019 (motivazione depositata il 16 luglio 2019) la Corte d'assise d'appello ha riqualificato il reato di disastro e lo ha dichiarato prescritto. Ha confermato le condanne di tre individui per il reato di avvelenamento delle acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale e li ha condannati a pene detentive comprese tra 10 e 18 anni.

(e) Sentenza della Corte d'appello di Napoli (VI sez. penale) n. 1843 del 9 marzo 2015 e sentenza della Corte di cassazione, sez. penale VI, n. 19001 del 5 aprile 2016 (Armenino e altri)

160. Il procedimento trae origine da un'indagine avviata nel 2002 riguardante l'infiltrazione di un gruppo criminale organizzato (*camorra*) nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti nel comune di Marcianise. Le prove raccolte dalle autorità inquirenti hanno rivelato che era stato raggiunto un accordo tra l'azionista di maggioranza di una società privata di gestione dei rifiuti e un esponente di spicco di un clan *camorristico*, al fine di consentire a quest'ultimo di essere coinvolto, *di fatto*, nella gestione della società.

Come descritto dalla Corte di Cassazione, questa collaborazione aveva portato a una vasta gamma di attività illecite in relazione alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti. A seguito delle indagini, quarantatré individui sono stati rinviati a giudizio dinanzi al Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere con le accuse di, *tra le altre*, attività organizzate per il traffico di rifiuti (vedi paragrafo 131 sopra), falsificazione di documenti identificativi di tipi di rifiuti ed estorsione a danno di imprenditori operanti nel settore della gestione dei rifiuti. Alcuni degli imputati sono stati condannati per diverse accuse; alcuni sono stati assolti in tutto o in parte.

161. Il 9 marzo 2015 la Corte d'appello di Napoli ha confermato la condanna di alcuni imputati per il reato di attività organizzata finalizzata al traffico di rifiuti; ha rideterminato la pena per un imputato, comminandogli diciannove anni di reclusione e una multa di 4.800 euro.

162. Alcuni imputati hanno proposto ricorso, ma questi sono stati respinti dalla Corte di Cassazione il 5 aprile 2016.

(f) Sentenza del Tribunale di Napoli (Sezione penale) n. 9614/02 del 20 dicembre 2002 (Cavagnoli)

163. Il Tribunale di Napoli ha ritenuto un individuo, BC, colpevole di aver commesso, *tra l'altro*, una serie di reati minori ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, e in particolare la raccolta di rifiuti speciali, compresi rifiuti pericolosi, senza autorizzazione e l'illecita

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

scarico e smaltimento di rifiuti pericolosi (vedi paragrafo 129 sopra). BC era il rappresentante legale di una società di stoccaggio di veicoli a motore e il tribunale lo ha ritenuto colpevole di aver accumulato parti di veicoli rotte e arrugginite, tra cui batterie e pneumatici per auto. L'indagine ha inoltre rivelato la presenza di veicoli abbandonati. L'olio motore era fuoriuscito da alcuni di questi rifiuti su un terreno non reso impermeabile. BC è stato condannato a sei mesi di reclusione e a una multa di 140 euro.

II. DIRITTO E PRASSI DELL'UNIONE EUROPEA

A. Diritto dell'Unione Europea pertinente

164. I considerando 2, 6 e da 8 a 10 del preambolo della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, in vigore fino all'11 dicembre 2010, recitano come segue:

“(2) L'obiettivo essenziale di tutte le disposizioni relative alla gestione dei rifiuti dovrebbe essere la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi causati dalla raccolta, dal trasporto, dal trattamento, dallo stoccaggio e dal deposito dei rifiuti.

...

(6) Per conseguire un elevato livello di tutela ambientale, gli Stati membri dovrebbero, oltre ad adottare misure responsabili per garantire lo smaltimento e il recupero dei rifiuti, adottare misure per limitare la produzione di rifiuti, in particolare promuovendo tecnologie pulite e prodotti che possono essere riciclati e riutilizzati, tenendo conto delle opportunità di mercato esistenti o potenziali per i rifiuti recuperati.

...

(8) È importante che l'Unione europea nel suo insieme diventi autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti ed è auspicabile che gli Stati membri singolarmente mirino a tale autosufficienza.

(9) Per conseguire tali obiettivi, è opportuno che negli Stati membri siano elaborati piani di gestione dei rifiuti.

(10) È opportuno ridurre i movimenti di rifiuti e gli Stati membri possono adottare le misure necessarie a tal fine nei loro piani di gestione.”

L'articolo 4 della direttiva prevede quanto segue:

“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, e in particolare:

- a) senza rischi per l'acqua, l'aria o il suolo, o per le piante o gli animali;
- (b) senza causare fastidio attraverso rumori o odori;
- (c) senza arrecare danno al paesaggio o ai luoghi di particolare interesse.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.”

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

165. L'articolo 5 è formulato come segue:

“1. Gli Stati membri adottano misure appropriate, in cooperazione con altri Stati membri ove ciò sia necessario o consigliabile, per istituire una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, tenendo conto della migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi. La rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di diventare autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti e agli Stati membri di procedere verso tale obiettivo individualmente, tenendo conto delle circostanze geografiche o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. La rete di cui al comma 1 deve consentire lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti idonei più vicini, mediante i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.”

166. L'articolo 7 prevede che:

“1. Per conseguire gli obiettivi di cui agli articoli 3, 4 e 5, l'autorità o le autorità competenti di cui all'articolo 6 sono tenute a elaborare quanto prima possibile uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani riguardano in particolare:

- a) il tipo, la quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o smaltire;
- b) requisiti tecnici generali;
- c) eventuali disposizioni speciali per rifiuti particolari;
- d) idonei siti o impianti di smaltimento.

2. I piani di cui al paragrafo 1 possono riguardare, ad esempio:

...

c) misure idonee a favorire la razionalizzazione della raccolta, della cernita e trattamento dei rifiuti.

3. Gli Stati membri cooperano, ove opportuno, con gli altri Stati membri e con la Commissione di elaborare tali piani. Essi ne danno notifica alla Commissione.

...”.

B. Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (già Corte di giustizia delle Comunità europee; “Corte di giustizia”)

167. Il 22 marzo 2005 la Commissione delle Comunità europee (che il 1° dicembre 2009 è diventata Commissione europea; “la Commissione”) ha intentato un'azione per inadempimento contro l'Italia dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea (“TCE”) (ora articolo 258) (causa C-135/05). Criticando l'esistenza di una serie di discariche illegali e non sorvegliate in Italia, la Commissione ha sostenuto che le autorità italiane non avevano rispettato i loro obblighi ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, dell'articolo 2 § 1 della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

168. Nella sentenza del 26 aprile 2007 *Commissione/Italia* (C-135/05, EU:C:2007:250), la Corte di giustizia ha rilevato la generale non conformità delle discariche alle disposizioni applicabili, osservando, *tra l'altro*, che il governo italiano non contestava l'esistenza in Italia di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi, che non erano pertanto sottoposte ad alcuna misura di controllo.

169. Ha concluso che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non aveva adottato tutte le misure necessarie per garantire che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza mettere in pericolo la salute umana e senza utilizzare procedimenti o metodi che potessero arrecare danno all'ambiente, e non aveva vietato l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

170. Il 3 luglio 2008 la Commissione ha proposto un nuovo ricorso per inadempimento da parte dell'Italia ai sensi dell'articolo 226 TCE (causa C-297/08).

171. Nella sentenza del 4 marzo 2010, *Commissione/Italia* (C-297/08, EU:C:2010:115), la Corte di giustizia, pur prendendo atto delle misure adottate dall'Italia nel 2008 per fronteggiare la "crisi dei rifiuti", ha fatto riferimento all'esistenza di un "deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania, come testimoniato dalle notevoli quantità di rifiuti che [si erano] accumulate lungo le strade pubbliche della regione". Essa ha ritenuto che l'Italia era "venuta meno all'obbligo di istituire una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento che le consentisse di procedere verso l'obiettivo di garantire lo smaltimento dei propri rifiuti e, di conseguenza, [era] venuta ... A meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2006/12". Secondo la Corte di giustizia, tale inadempimento 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 determinate infrastrutture di smaltimento dei rifiuti. Ha spiegato che quest'ultimo fattore non poteva essere considerato forza maggiore, poiché la nozione di forza maggiore richiedeva che l'inadempimento dell'atto in questione fosse imputabile a circostanze, indipendenti dalla volontà della parte che invocava la forza maggiore, che erano "anormali e imprevedibili e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'esercizio di tutta la dovuta diligenza", e che un'autorità diligente avrebbe dovuto adottare le precauzioni necessarie sia per premunirsi contro l'inadempimento contrattuale in questione sia per garantire che, nonostante tali carenze, la costruzione effettiva delle infrastrutture necessarie allo smaltimento dei rifiuti sarebbe stata completata nei tempi previsti. La Corte di giustizia ha inoltre rilevato che la Repubblica italiana non ha contestato che «i rifiuti disseminati sulle strade pubbliche ammontavano a 55.000 tonnellate, che si aggiungevano alle 110.000-120.000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento nei siti di stoccaggio comunali». Quanto al rischio ambientale, la Corte di giustizia ha ribadito che, tenuto conto in particolare della limitata capacità di ricezione dei rifiuti di ciascuna regione o località, l'accumulo di rifiuti costituiva

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

un pericolo per l'ambiente. Ha concluso che l'accumulo di così grandi quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e nelle aree di stoccaggio temporaneo aveva dato origine a un "rischio per l'acqua, l'aria o il suolo, nonché per la flora o la fauna" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/12, aveva causato "un fastidio dovuto a rumori o odori" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ed era idoneo a incidere "negativamente ... sul paesaggio o sui luoghi di particolare interesse" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva. Quanto al pericolo per la salute umana, la Corte di giustizia ha rilevato che "la preoccupante situazione di accumulo di rifiuti lungo le strade pubbliche [aveva] esposto la salute degli abitanti locali a un certo pericolo, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2006/12".

172. Il 10 dicembre 2010 la Commissione ha proposto un ulteriore ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per inadempimento ai sensi dell'articolo 260 § 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (causa C-653/13) a causa della mancata adozione da parte dell'Italia di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione contro Italia* (causa C-297/08, EU:C:2010:115).

173. Nella sentenza del 16 luglio 2015 *Commissione/Italia* (C-653/13, EU:C:2015:478), la Corte di giustizia ha rilevato che l'obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e senza arrecare danno all'ambiente rientrava nella finalità stessa della politica ambientale dell'Unione, in virtù dell'articolo 191 TFUE. In particolare, l'inosservanza degli obblighi derivanti dall'articolo 4 della direttiva 2006/12 era idonea, per la natura stessa di tali obblighi, a mettere direttamente in pericolo la salute umana e a arrecare danno all'ambiente e doveva pertanto essere considerata particolarmente grave.

Ha ritenuto che significative carenze nella capacità della Regione Campania di smaltire i propri rifiuti, tra cui la produzione di rifiuti urbani, che rappresentano oltre l'8% della produzione nazionale, fossero tali da compromettere seriamente la capacità della Repubblica italiana di raggiungere l'obiettivo dell'autosufficienza nazionale. Ha inoltre rilevato che molti siti di smaltimento dei rifiuti in quasi tutte le regioni italiane non erano ancora stati adeguati alle disposizioni pertinenti in materia di gestione dei rifiuti. Secondo la Corte di giustizia, tale conclusione contrastava con l'affermazione della Repubblica italiana secondo cui la mancanza di autosufficienza regionale in Campania poteva essere compensata da trasferimenti interregionali di rifiuti.

In conclusione, la Corte di giustizia ha rilevato che, non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione/Italia* (causa n. C-297/08, EU:C:2010:115), in cui aveva dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4 e 5 della direttiva 2006/12, essa era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE. Di conseguenza, la Repubblica italiana è stata condannata a versare alla Commissione una penale di 120 000 euro (EUR) per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione/Italia* (causa n. C-297/08, EU:C:2010:115), a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza stessa.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

della sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015 e fino alla piena esecuzione della stessa, oltre al pagamento di una penale forfettaria di 20 milioni di euro.

III. DIRITTO E PRATICA INTERNAZIONALE

A. Materiale sulla raccolta dei rifiuti in Italia e sul fenomeno della *Terra dei Fuochi*

1. Consiglio d'Europa

174. Il 6 giugno 2019 il Comitato dei Ministri ha esaminato l'esecuzione della sentenza della Corte nel caso *Di Sarno e altri contro Italia* (citato sopra). Le parti pertinenti del documento redatto a tale riguardo (CM/Notes/1348/H46-13, Note all'ordine del giorno, 6 giugno 2019) recitano come segue:

(...)

Per quanto riguarda le fasi di raccolta e trattamento del ciclo dei rifiuti, le informazioni disponibili evidenziano un consolidamento del trend positivo già rilevato dal Comitato, in particolare per quanto riguarda l'incremento della percentuale di rifiuti differenziati che tra il 2014 e il 2017 è aumentata del 5%. A livello globale, dal 2009 al 2017 il livello di rifiuti differenziati è passato dal 29% al 53%. Da segnalare con interesse gli sforzi delle autorità volti a promuovere sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti e il risultato raggiunto.

(...)

Per quanto riguarda la fase di smaltimento, occorre distinguere, da un lato, il funzionamento ordinario del sistema di smaltimento dei rifiuti e, dall'altro, lo smaltimento dei cosiddetti "rifiuti storici" (o "ecoballe") accumulati nel periodo di emergenza fino al 2009.

Per quanto riguarda il primo punto, in assenza di informazioni dettagliate e aggiornate non è possibile valutare la situazione attuale e l'efficacia del sistema di smaltimento dei rifiuti. Il Comitato potrebbe pertanto voler invitare le autorità a fornire informazioni specifiche sull'attuale funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti, inclusa la sua capacità sulla base degli impianti esistenti di smaltire i rifiuti prodotti nella regione Campania, e le strategie e le soluzioni a lungo termine adottate e/o previste per garantire l'efficace funzionamento di questo segmento cruciale del ciclo di gestione dei rifiuti. In questo contesto si segnala che recentemente si sono verificati diversi episodi di accumulo di rifiuti nelle strade.

Per quanto riguarda lo smaltimento dei "rifiuti storici" accumulati in Campania, le informazioni disponibili mostrano che le misure adottate per affrontare questo problema non hanno prodotto i risultati attesi. La situazione appare preoccupante. Mentre lo smaltimento di circa il 38% dei rifiuti stoccati è stato affidato tramite gara o appalto a terzi, solo l'1,9% dei rifiuti stoccati era stato rimosso al 15 febbraio 2018.

Appare pertanto essenziale che le autorità adottino, senza ulteriori indugi, tutte le misure necessarie per attuare il piano speciale del dicembre 2015 al fine di rimuovere i "rifiuti storici" accumulati e di bonificare i luoghi in cui sono attualmente stoccati. Sono inoltre necessarie informazioni aggiornate sullo stato attuale di esecuzione del piano nonché sui tempi previsti per la sua piena attuazione.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(...)

Garantire il monitoraggio efficace e coordinato di tutte le fasi del processo di gestione dei rifiuti è un aspetto cruciale della risposta al problema complesso e multiforme in gioco. Gli sforzi delle autorità italiane hanno portato negli ultimi anni all'istituzione di vari meccanismi di monitoraggio per supervisionare il funzionamento del ciclo di gestione dei rifiuti e per prevenire lo smaltimento illegale dei rifiuti.

Tuttavia, le informazioni disponibili non consentono di valutare da un lato il livello di coordinamento esistente tra tutti i meccanismi istituiti (compresi quelli portati all'attenzione del Comitato nel suo ultimo esame di questo caso) e, dall'altro, come precedentemente richiesto dal Comitato, la loro capacità di emettere raccomandazioni ove necessario e, in caso affermativo, sul seguito dato loro. Inoltre, sarebbe utile ottenere ulteriori informazioni sul funzionamento pratico dei meccanismi di monitoraggio istituiti, compresa la loro capacità di identificare situazioni in cui lo smaltimento dei rifiuti avviene in un modo che influisce negativamente sull'ambiente e sono richiesti interventi da parte delle autorità.

175. Il 6 giugno 2019, a conclusione della 1348a riunione (4-6 giugno 2019), il Comitato dei Ministri ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1348/H46-13) relativa alla supervisione dell'esecuzione della sentenza *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano quanto segue:

I Deputati,

1. relativamente alla raccolta e al trattamento dei rifiuti, ha preso atto con interesse degli sforzi compiuti dalle autorità italiane per promuovere sistemi di raccolta differenziata e del consolidamento, negli ultimi anni, dei risultati incoraggianti già conseguiti in tema di raccolta differenziata dei rifiuti;

2. in merito allo smaltimento dei rifiuti, ha rilevato con preoccupazione che, almeno fino al 15 febbraio 2018, era stata rimossa solo una minima parte dei cosiddetti "rifiuti storici" accumulati prima del 2009 e ha invitato le autorità ad attuare senza ulteriore indugio il piano di rimozione di tale tipologia di rifiuti; (...)

176. Il 16 settembre 2021, al termine della sua 1411a riunione (14-16 settembre 2021), il Comitato dei ministri ha adottato un'altra decisione (CM/Del/Dec(2021)1411/H46-20) relativa alla supervisione dell'esecuzione della sentenza *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano quanto segue:

"I Deputati, ...

2. hanno ricordato le loro precedenti valutazioni, nelle quali si concludeva che sono stati compiuti sufficienti progressi nell'affrontare le carenze sistemiche nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti nella regione Campania;

3. ha tuttavia rilevato con profondo rammarico che, nonostante gli intensi sforzi intrapresi dal Segretariato per dare seguito alla precedente decisione del Comitato del giugno 2019, le autorità non hanno fornito alcuna informazione sulle misure adottate per affrontare le restanti questioni delineate in tale decisione in relazione a (i) l'attuale funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti; (ii) la rimozione dei cosiddetti "rifiuti storici" accumulati prima del 2009; (iii) il funzionamento pratico e il livello di coordinamento dei vari meccanismi di monitoraggio istituiti a livello nazionale e (iv) la mancanza di rimedi efficaci;

4. ha rilevato, in tale contesto, con preoccupazione che continuano a essere segnalate disfunzioni in materia di smaltimento dei rifiuti in Campania, nonostante le varie situazioni nazionali

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

meccanismi istituiti per supervisionare il funzionamento del ciclo di gestione dei rifiuti e per prevenire lo smaltimento illegale dei rifiuti; ...”

177. Il 10 giugno 2022, al termine della 1436a riunione (08-10 giugno 2022), il Comitato dei ministri ha adottato un'altra decisione (CM/Del/Dec(2022)1436/H46-12) relativa alla supervisione dell'esecuzione del caso *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano quanto segue:

2. ha ricordato inoltre che, nonostante i progressi compiuti per quanto riguarda le disfunzioni nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti, permangono interrogativi nell'esecuzione della presente sentenza per quanto riguarda diversi aspetti della fase di smaltimento del ciclo di gestione dei rifiuti e l'assenza di un rimedio per ottenere un'adeguata riparazione a livello nazionale in situazioni simili;

3. per quanto riguarda lo smaltimento giornaliero dei rifiuti, ha preso atto delle informazioni fornite sulla capacità e sulla strategia regionali attuali per eliminare i rifiuti prodotti; ha tuttavia osservato con una certa preoccupazione che nel periodo 2017-2020 non si è osservato alcun progresso significativo nel livello di raccolta dei rifiuti differenziati, considerato cruciale dalle autorità per raggiungere l'autonomia regionale nello smaltimento dei rifiuti; ha invitato le autorità a raddoppiare i propri sforzi nelle aree maggiormente interessate da questo problema e a fornire una loro valutazione completa, affrontando anche le preoccupazioni espresse dalla società civile, dell'adeguatezza dell'attuale sistema a prevenire violazioni simili;

4. per quanto riguarda l'eliminazione dei cosiddetti "rifiuti storici", ha preso atto con soddisfazione che la strategia delineata dalle autorità ha portato entro il 2021 all'eliminazione di quasi il 20% di questo tipo di rifiuti e si prevedono ulteriori progressi a partire dal 2022 attraverso l'entrata in funzione di due impianti aggiuntivi; ha invitato le autorità a garantire il funzionamento efficiente di questi impianti e la completa eliminazione della quantità rimanente di questo tipo di rifiuti e a tenere informato il Comitato sugli ulteriori progressi raggiunti;

5. ha preso atto delle informazioni fornite sui meccanismi di monitoraggio istituiti e della prossima entrata in vigore di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti; ha invitato le autorità a fornire informazioni aggiornate sulla loro interazione ed efficacia nel rilevare e risolvere eventuali carenze, chiarendo, come precedentemente richiesto, se possono emanare raccomandazioni vincolanti; (...)

2. Nazioni Unite

178. Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecologicamente corretti di sostanze e rifiuti pericolosi (noto anche come Relatore speciale delle Nazioni Unite su sostanze tossiche e diritti umani), Marcos A. Orellana, ha visitato l'Italia dal 30 novembre al 13 dicembre 2021. Il suo rapporto finale, pubblicato il 13 luglio 2022 (A/HRC/51/35/Add.2), contiene una sezione intitolata *Terra dei Fuochi*.

Gli estratti rilevanti recitano come segue:

“37. La cosiddetta Terra dei Fuochi in Campania ospita circa 3 milioni di persone e comprende circa 500 siti contaminati in 90 comuni tra la parte nord-occidentale di Caserta e la parte nord-orientale di Napoli. Cinquantasei di questi comuni si trovano nella provincia di Napoli e trentaquattro nella provincia di Caserta, con una popolazione esposta rispettivamente di 2.418.440 e 621.153 abitanti. (...) Le stime del 2015 indicavano che negli ultimi 20 anni sono state scaricate nell'area più di 10 milioni di tonnellate di rifiuti illegali. (...)

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

38. Parte dei rifiuti veniva trasportata in Campania dalle aree industrializzate del nord Italia dalla cosiddetta Ecomafia. Un'altra parte dei rifiuti veniva generata dalle industrie locali della regione. In passato, il rischio di smaltimento illegale di rifiuti era relativamente basso, poiché veniva trattato come un semplice reato minore con pene basse. Ciò ha incoraggiato molte industrie e aziende del paese ad associarsi a reti criminali per abbassare i costi dello smaltimento dei loro rifiuti. Solo nel 2013, lo smaltimento illegale di rifiuti e rifiuti tossici ha generato circa 16 miliardi di euro per le organizzazioni criminali in Italia.

40. Lo scarico illegale e la combustione di rifiuti pericolosi hanno generato livelli molto elevati di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo in alcune aree. Dei 400 ettari analizzati dalle autorità, l'agricoltura è stata totalmente vietata sul 12 per cento e parzialmente vietata su un altro 20 per cento. Tuttavia, la portata della contaminazione non è completamente nota. Gli studi hanno documentato un aumento della morbilità e della mortalità delle persone che vivono nelle aree inquinate (...). Nonostante le richieste del Relatore speciale, le autorità sanitarie regionali non hanno fornito dati dettagliati che potessero confutare queste conclusioni.

(...) Nella regione Campania continua la combustione dei rifiuti, anche se a livelli inferiori rispetto ai primi anni 2000.

(...) Il Governo ha adottato diverse iniziative, tra cui misure legislative nel 2014, per la valutazione e la bonifica dei siti contaminati. Tuttavia, non sono state stanziare risorse sufficienti per l'effettiva attuazione della legge. Pertanto, le attività di bonifica non sono ancora state implementate ed è necessario un maggiore sostegno da parte del governo centrale".

B. Materiale riguardante altre questioni

1. Diritto alla vita

179. Nella sua Osservazione generale n. 36 sul diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicata il 3 settembre 2019, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha affermato quanto segue:

"3. Il diritto alla vita è un diritto che non dovrebbe essere interpretato in modo restrittivo. Riguarda il diritto degli individui a essere liberi da atti e omissioni che sono intesi o che possono essere previsti come causa della loro morte innaturale o prematura, nonché a godere di una vita dignitosa." ...

180. Nel caso *Portillo Cáceres contro Paraguay*¹ il Comitato per i diritti umani ha stabilito quanto segue:

"7.4 Il Comitato prende inoltre atto degli sviluppi in altri tribunali internazionali che hanno riconosciuto l'esistenza di un legame innegabile tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione dei diritti umani e che hanno stabilito che il degrado ambientale può influire negativamente sull'effettivo godimento del diritto alla vita. Pertanto, il grave degrado ambientale ha dato origine a conclusioni di violazione del diritto alla vita.

7.5 Nel caso di specie, il Comitato ritiene che l'irrorazione massiccia di prodotti agrochimici tossici nell'area in questione, un'azione ampiamente documentata, rappresenti una minaccia ragionevolmente prevedibile per la vita degli autori, dato che tali azioni su larga scala

¹ *Portale Cáceres v. Paraguay*, Comunicazione n. 2751/2016, CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 settembre

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

la fumigazione ha contaminato i fiumi in cui gli autori pescano, l'acqua dei pozzi che bevono e gli alberi da frutto, le colture e gli animali da fattoria che costituiscono la loro fonte di cibo. (...)

Di conseguenza, alla luce dell'avvelenamento acuto subito dagli autori, come riconosciuto nella decisione amparo del 2011 (paragrafi 2.20 e 2.21), e della morte del signor Portillo Cáceres, che non è mai stata spiegata dallo Stato parte, il Comitato conclude che le informazioni in suo possesso rivelano una violazione dell'articolo 6 del Patto nei casi del signor Portillo Cáceres e degli autori della presente comunicazione."

2. Raccolta e diffusione delle informazioni ambientali

181. 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") è stata adottata il 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 13 giugno 2001. Il preambolo del testo riconosce che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere umano e il godimento dei diritti umani fondamentali, tra cui il diritto alla vita stessa.

182. L'articolo 5 § 1 (c) della Convenzione di Aarhus richiede a ciascuna Parte di garantire che "in caso di minaccia imminente alla salute umana o all'ambiente, causata da attività umane o da cause naturali, tutte le informazioni detenute da un'autorità pubblica che potrebbero consentire al pubblico di adottare misure per prevenire o mitigare i danni derivanti dalla minaccia siano diffuse immediatamente e senza indugio ai membri del pubblico che potrebbero essere interessati".

3. Il principio di precauzione

183. In virtù del principio di precauzione, sancito dall'articolo 191 TFUE, la mancanza di certezza circa i 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 (v. *Di Sarno*, cit., § 75). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, "quando sussiste incertezza quanto all'esistenza o all'entità di rischi per la salute umana, le istituzioni possono adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi diventino pienamente manifeste" (sentenza del 5 maggio 1998, *Regno Unito/Commissione*, C-180/96, EU:C:1998:192, punto 99; e sentenza del 5 maggio 1998, *The Queen/Ministero dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e a.*, C-157/96, EU:C:1998:191, punto 63).

184. Il 15 novembre 2017 la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha emesso un parere consultivo intitolato "L'ambiente e la

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Diritti umani”². La parte conclusiva pertinente del parere consultivo recita come segue:

“Conclusione ...

242. Sulla base di quanto precede, in risposta alla seconda e alla terza domanda dello Stato richiedente, la Corte ritiene che, al fine di rispettare e garantire i diritti alla vita e all'integrità personale:

a. Gli Stati hanno l'obbligo di prevenire danni ambientali significativi all'interno o all'esterno del loro territorio, al di fuori del loro territorio, conformemente ai paragrafi da 127 a 174 del presente parere.

b. Per ottemperare all'obbligo di prevenzione, gli Stati devono regolamentare, supervisionare e monitorare le attività sotto la loro giurisdizione che potrebbero produrre danni ambientali significativi; condurre valutazioni di impatto ambientale quando vi è il rischio di danni ambientali significativi; preparare un piano di emergenza per stabilire misure e procedure di sicurezza per ridurre al minimo la possibilità di incidenti ambientali gravi e mitigare qualsiasi danno ambientale significativo che potrebbe essersi verificato, anche quando si è verificato nonostante le azioni preventive dello Stato, in conformità con i paragrafi da 141 a 174 del presente parere.

c. Gli Stati devono agire nel rispetto del principio di precauzione al fine di proteggere i diritti alla vita e all'integrità personale in caso di potenziali danni gravi o irreversibili all'ambiente, anche in assenza di certezza scientifica, conformemente al paragrafo 180 del presente parere.

185. Nel caso della *popolazione di La Oroya contro Perù*³, l'Interamericano La Corte dei diritti dell'uomo ha ritenuto le autorità statali responsabili per la loro incapacità di proteggere gli abitanti della città di La Oroya, esposti all'inquinamento tossico di un complesso metallurgico. La parte rilevante della sentenza recita come segue: ÿ :

“207. (...) questa Corte ricorda che gli Stati devono agire in conformità al principio di precauzione al fine di prevenire la violazione dei diritti delle persone nei casi in cui vi siano indizi plausibili che un'attività potrebbe causare danni gravi e irreversibili all'ambiente, anche in assenza di certezza scientifica. Pertanto, anche in assenza di certezza scientifica individualizzata, ma laddove vi siano elementi che consentano di presumere l'esistenza di un rischio significativo per la salute delle persone dovuto all'esposizione a livelli elevati di inquinamento ambientale, gli Stati devono adottare misure efficaci per prevenire l'esposizione a tale inquinamento. Per questo motivo, la Corte ritiene che l'assenza di certezza scientifica circa gli effetti particolari che l'inquinamento ambientale può avere sulla salute delle persone non può costituire una ragione per gli Stati di rinviare o evitare l'adozione di misure preventive, né può essere invocata come giustificazione per la mancata adozione di misure di protezione generale della popolazione.”

² Corte interamericana dei diritti umani, *Obblighi degli Stati nei confronti dell'ambiente nel contesto della protezione e della garanzia dei diritti alla vita e all'integrità personale: interpretazione e portata degli articoli 4(1) e 5(1) in relazione agli articoli 1(1) e 2*, Parere consultivo OC-23/17 sull'ambiente e i diritti umani, 15 novembre 2017.

³ *Caso della popolazione di La Oroya contro Perù*, 27 novembre 2023 (Serie C n. 511).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

LA LEGGE

I. UNIONE DELLE DOMANDE

186. Tenuto conto dell'analogo oggetto dei ricorsi, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza (articolo 42 § 1 del Regolamento della Corte).

II. QUESTIONE PRELIMINARE: ESAME CONTINUATIVO DELLA DOMANDA N. 39742/14 (ARTICOLO 37 § 1 (a))

187. La Corte osserva che l'articolo 37 § 1 della Convenzione, nella sua formulazione parti rilevanti, fornisce:

“1. La Corte può, in qualsiasi fase del procedimento, decidere di cancellare un ricorso del suo elenco di casi in cui le circostanze portano a concludere che

a) il richiedente non intende dare seguito alla sua domanda; ...

Tuttavia, la Corte prosegue l'esame della domanda se il rispetto delle i diritti umani, come definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli, lo richiedono.”

188. Dopo aver comunicato il ricorso al Governo convenuto e ricevuto le loro osservazioni, il 7 ottobre 2019 la Corte ha invitato i ricorrenti, compresi i ricorrenti nel ricorso n. 39742/14, a presentare le loro richieste di equa soddisfazione entro il 18 novembre 2019. A seguito di una richiesta di proroga da parte dei ricorrenti nel ricorso n. 51567/14, è stato fissato un nuovo termine per la presentazione delle osservazioni e dell'equa soddisfazione al 20 gennaio 2020. Le lettere sono state inviate ai rappresentanti dei ricorrenti, utilizzando gli indirizzi da essi indicati come rispettivi recapiti per la corrispondenza.

189. Poiché non è stata ricevuta alcuna risposta dai ricorrenti nel ricorso n. 39742/14, l'11 febbraio 2020 la Corte ha informato il loro rappresentante che il termine per la presentazione delle loro osservazioni e delle richieste di equa soddisfazione era scaduto, ma nessuna osservazione era pervenuta alla Corte. È stato informato che, ai sensi dell'articolo 37 § 1 (a) della Convenzione, la mancata risposta avrebbe potuto indurre la Corte a concludere che i ricorrenti non erano più interessati a perseguire il loro ricorso e che la Corte avrebbe potuto quindi cancellare il caso dal suo ruolo. La lettera è stata inviata al rappresentante dei ricorrenti tramite il servizio di comunicazioni elettroniche (eComms) della Corte. La lettera è stata scaricata dal rappresentante dei ricorrenti il 13 luglio 2021. Tuttavia, non è stata ricevuta alcuna risposta.

190. La Corte ritiene che, nelle circostanze sopra menzionate, si possa ritenere che i ricorrenti nel ricorso n. 39742/14 (vale a dire i ricorrenti nn. 1-4) non desiderino più proseguire il loro ricorso, ai sensi dell'articolo 37 § 1 (a) della Convenzione.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

191. Prima di cancellare un caso, la Corte deve tuttavia considerare se vi siano circostanze relative al rispetto dei diritti umani come definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli che richiedono il proseguimento dell'esame del caso (articolo 37 § 1 *in fine*). A questo proposito, la Corte ritiene che l'oggetto del ricorso in esame riguardi ciò che può essere considerato un'importante questione di interesse generale, in quanto riguarda un fenomeno di inquinamento ambientale su larga scala. Tuttavia, la Corte rileva che gli altri ricorsi uniti al ricorso n. 39742/14 riguardano lo stesso contesto di fatto e sollevano questioni giuridiche analoghe. La Corte avrà quindi l'opportunità di determinare tali questioni e un esame nel merito del presente ricorso non apporterebbe alcun nuovo elemento a tale riguardo.

Di conseguenza, la Corte ritiene che il rispetto dei diritti umani non imponga di proseguire l'esame del ricorso n. 39742/14.

192. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene opportuno cancellare dal ruolo il ricorso n. 39742/14 (presentato dai ricorrenti nn. 1-4).

III. L'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

A. Le conclusioni delle parti

193. Il Governo ha sostenuto che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva pronunciato due sentenze (vedere paragrafi 31 e 56 sopra) che, a suo avviso, riguardavano una serie di questioni sollevate dai ricorrenti. In tali circostanze, ha sostenuto che la Corte avrebbe dovuto essere impedita di esaminare il merito della causa e l'ha invitata a dichiarare i ricorsi inammissibili per tale motivo.

194. I ricorrenti nei ricorsi n. 74208/14 e 21215/15 hanno contestato tale argomentazione.

B. La valutazione della Corte

195. La Corte esaminerà tale questione alla luce dell'articolo 35 § 2 (b) della Costituzione. Convenzione, che recita:

"... 2. La Corte non è investita di alcun ricorso presentato ai sensi dell'articolo 34 che ...

(b) è sostanzialmente identica a una questione che è già stata esaminata dalla Corte o è già stata sottoposta a un'altra procedura di indagine o di risoluzione internazionale e non contiene nuove informazioni rilevanti. ..."

196. La Corte osserva in primo luogo che ciò che è in questione è la seconda parte dell'articolo 35 § 2 (b) della Convenzione, che riflette il principio della *litis pendens*. Il suo scopo è quello di evitare una situazione in cui più organismi internazionali si occupano simultaneamente di ricorsi che sono sostanzialmente gli stessi; ciò sarebbe incompatibile con lo spirito e la lettera della

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Convenzione, che mira ad evitare una pluralità di procedimenti internazionali relativi agli stessi casi (vedi *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 119, 20 marzo 2018).

197. Per quanto riguarda il primo aspetto di questo criterio, la Corte ribadisce che un ricorso è considerato “sostanzialmente identico” quando i fatti, le parti e le doglianze sono identici (vedi *Selahattin Demirtaý c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 181, 22 dicembre 2020).

198. Quanto al secondo aspetto, vale a dire se una questione sollevata in un ricorso individuale sia già stata sottoposta a “un’altra procedura di indagine o di risoluzione internazionale” ai sensi di tali termini come stabilito dall’articolo 35 § 2 (b), la Corte ribadisce che il suo esame non si limita a una verifica formale ma si estende, ove opportuno, all’accertamento se la natura dell’organismo di vigilanza, la procedura che segue e l’effetto delle sue decisioni siano tali che la giurisdizione della Corte sia esclusa da tale disposizione. In tale contesto, lo scopo principale dell’esame della Corte è determinare se la procedura dinanzi a tale organo possa essere trattata come simile, nei suoi aspetti procedurali e nei suoi potenziali effetti, al diritto di ricorso individuale previsto dall’articolo 34 della Convenzione (vedi *Selahattin Demirtaý*, citato sopra, § 182).

199. La Corte ribadisce inoltre che una delle sue funzioni nel trattamento dei ricorsi presentati ai sensi dell’articolo 34 è quella di rendere giustizia nei singoli casi e, se necessario, di accordare un’equa soddisfazione (vedere *Bryan e altri c. Russia*, n. 22515/14, § 38, 27 giugno 2023).

200. Passando ai fatti del presente caso, la Corte rileva innanzitutto che il procedimento dinanzi alla CGUE invocato dal Governo era stato avviato dalla Commissione europea ai sensi rispettivamente dell’articolo 226 TCE e dell’articolo 260 § 2 TFUE (vedere paragrafi 21, 22, 29 e 44 sopra) e non derivava da un reclamo di un privato (vedere, al contrario, *Karoussiotis c. Portogallo*, n. 23205/08, CEDU 2011 (estratti), in cui il ricorrente nel caso di specie aveva presentato gli stessi fatti e reclami sia alla Corte sia alla Commissione europea). La Corte rileva che, se la Commissione ritiene che uno Stato membro non abbia rispettato i propri obblighi ai sensi del diritto dell’Unione, può proporre un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro dinanzi alla CGUE ai sensi dell’articolo 258 TFUE (già articolo 226 TCE). Di conseguenza, la CGUE può emettere una sentenza affermando che lo Stato membro in questione ha violato il diritto dell’UE.

Qualora lo Stato membro non ottemperi a questa sentenza, ai sensi dell’articolo 260 § 2 TFUE (ex articolo 228 § 2 CE), la Commissione può intentare un’ulteriore azione contro lo Stato membro dinanzi alla CGUE per l’imposizione di sanzioni finanziarie. Se la CGUE accerta che vi è una violazione, ai sensi dell’articolo 260 § 3 TFUE, può imporre una somma forfettaria o una penalità allo Stato membro interessato.

201. La Corte ha già avuto modo di rilevare che qualsiasi accertamento di violazione da parte della CGUE obbliga semplicemente lo Stato membro interessato a

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

è conforme al diritto dell'UE e non serve a risolvere casi individuali e non può portare al riconoscimento di una riparazione individuale, anche quando il procedimento è avviato da singoli ricorrenti (vedi *Karoussiotis*, citato sopra, § 73-74; vedi anche, *mutatis mutandis*, *De Ciantis c. Italia* (dec.), n. 39386/10, § 32, 16 dicembre 2014).

202. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che la procedura dinanzi alla CGUE invocata dal Governo non sia simile, né nei suoi aspetti procedurali né nei suoi potenziali effetti, al diritto di ricorso individuale previsto dall'articolo 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, pertanto, non costituisca una "procedura di inchiesta o di risoluzione internazionale", ai sensi dell'articolo 35 § 2 (b) della Convenzione.

203. Ne consegue che la Corte non è esclusa, ai sensi di tale disposizione, dall'esaminare il merito della presente causa e l'eccezione sollevata dal Governo deve essere respinta.

IV. PRESUNTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 2, 8 E 10 DEL
CONVENZIONE

204. Facendo affidamento sugli articoli 2 e 8 della Convenzione, i singoli ricorrenti hanno lamentato che le autorità italiane erano consapevoli dell'esistenza di un rischio per la loro vita e la loro salute o per la vita e la salute dei loro familiari defunti a seguito dello smaltimento di rifiuti in siti non autorizzati e dell'illegale seppellimento e combustione di rifiuti pericolosi, e che tali autorità non hanno adottato misure di protezione adeguate. Tutti i singoli ricorrenti hanno inoltre lamentato, ai sensi delle stesse disposizioni, che non vi era un quadro giuridico adeguato che avrebbe consentito alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento in modo efficace.

205. Basandosi sugli stessi articoli della Convenzione, le associazioni ricorrenti hanno sostenuto che le autorità erano consapevoli dell'esistenza di un rischio per la vita e la salute dei loro membri a causa dello smaltimento di rifiuti in siti non autorizzati e dell'interramento e combustione illegali di rifiuti pericolosi, e che non hanno adottato misure di protezione adeguate. Hanno inoltre lamentato, ai sensi di quelle stesse disposizioni, che non vi era un quadro giuridico adeguato che avrebbe consentito alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento in modo efficace.

206. Basandosi sugli articoli 8 e 10 della Convenzione, i ricorrenti individuali hanno lamentato la mancata fornitura da parte delle autorità di informazioni sui pericoli per la loro salute derivanti dall'inquinamento. Basandosi solo sull'articolo 8 della Convenzione, le associazioni ricorrenti hanno lamentato la mancata fornitura da parte delle autorità di informazioni sui pericoli per la salute dei loro membri derivanti dall'inquinamento.

207. La Corte, essendo padrona della caratterizzazione da attribuire in diritto ai fatti di un caso (vedi *Radomilja e altri c. Croazia* [GC],

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

nn. 37685/10 e 22768/12, § 114, 20 marzo 2018), ritiene che quest'ultima doglianza relativa alla presunta mancata comunicazione di informazioni, sollevata dai ricorrenti ai sensi degli articoli 8 e 10, debba essere esaminata unicamente alla luce dell'articolo 8 della Convenzione.

208. Di conseguenza, le disposizioni rilevanti per i reclami dei ricorrenti sono le seguenti:

Articolo 2

"1. Il diritto alla vita di ogni individuo è protetto dalla legge. Nessuno può essere privato intenzionalmente della sua vita, salvo in esecuzione di una sentenza di un tribunale a seguito della sua condanna per un crimine per il quale tale pena è prevista dalla legge.

2. La privazione della vita non si considera inflitta in violazione del presente articolo quando risulta dall'uso della forza che non è più di quella assolutamente necessaria:

- (a) per difendere qualsiasi persona da violenza illegale;
- b) al fine di effettuare un arresto legittimo o di impedire la fuga di una persona legalmente detenuta;
- (c) in azioni legalmente intraprese allo scopo di sedare una rivolta o un'insurrezione."

Articolo 8

"1. Ogni individuo 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."

A. Ammissibilità

1. Stato della vittima/posizione eretta

(a) Associazioni richiedenti

(i) Le conclusioni delle parti

209. Il Governo ha sostenuto che, per conformarsi ai requisiti dell'articolo 34 della Convenzione, le associazioni ricorrenti (elencate ai numeri 15, 16, 17, 18 e 19 dell'allegato I) devono essere in grado di dimostrare di essere state direttamente colpite dalla presunta violazione.

Inoltre, basandosi sulla giurisprudenza della Corte nella causa *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia* (n. 35972/97, CEDU 2001-VIII), il Governo ha sostenuto che i diritti tutelati dagli articoli 8, 9 e 10 potevano essere invocati solo dai membri di un'associazione e non dall'associazione in quanto tale. Sulla base delle considerazioni che precedono, il Governo ha concluso che le associazioni ricorrenti elencate non potevano essere considerate vittime ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Ha inoltre sostenuto che

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

alle associazioni è stato impedito di agire in qualità di rappresentanti dei propri singoli membri in quanto non avevano alcuna procura per agire in loro nome.

210. Le associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19) hanno rilevato, in via preliminare, che il loro obiettivo principale era la tutela dell'ambiente nelle aree della Campania interessate dalla *Terra dei Fuochi* fenomeno. Inoltre, hanno evidenziato che i fondatori, gli amministratori e i membri delle associazioni risiedevano tutti in comuni interessati dal fenomeno. Le associazioni ricorrenti hanno inoltre osservato di aver costantemente e pubblicamente denunciato l'inquinamento che colpiva l'area e l'incapacità delle autorità statali di proteggere la vita dei loro membri e, più in generale, la vita degli abitanti della Regione Campania. Hanno anche sostenuto l'adozione di misure da parte delle autorità, hanno presentato denunce e si sono costituite come parti civili in vari procedimenti penali.

211. Le associazioni ricorrenti hanno riconosciuto che la Convenzione non prevede l'emanazione di un'actio *popularis*. Tuttavia, hanno sostenuto che l'interesse generale che cercavano di proteggere, soprattutto se visto alla luce della complessità del fenomeno *Terra dei Fuochi* e di un contesto di disfunzioni strutturali, non poteva essere equiparato a un'actio *popularis*.

212. Infine, hanno sottolineato che nella causa *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC] (n. 47848/08, CEDU 2014), la Corte aveva ritenuto che, nelle circostanze eccezionali di tale causa e tenendo presente la gravità delle accuse in questione, un'associazione fosse autorizzata ad agire in qualità di rappresentante del ricorrente, nonostante il fatto che non avesse alcuna procura per agire in suo nome.

213. Sulla base delle considerazioni che precedono, le associazioni ricorrenti hanno invitato la Corte a riconoscere il loro status di vittime delle violazioni lamentate ai sensi degli articoli 2 e 8.

(ii) *I terzi intervenienti*

214. Il cliente Earth ha sostenuto che, alla luce della complessità delle questioni ambientali e delle competenze richieste per affrontare le questioni ambientali, il diritto nazionale, dell'UE e internazionale riconosce lo status e la posizione privilegiati delle associazioni ambientaliste e la loro funzione di "controllo".

Le associazioni sono essenziali per dare voce alle persone colpite dall'inquinamento ambientale che non hanno necessariamente la capacità tecnica, finanziaria o legale di tutelare i propri diritti.

(iii) *La valutazione della Corte*

215. I principi relativi allo status di vittima e, in particolare, allo status di vittima delle associazioni, sono stati riassunti dalla Corte, in modo dettagliato, in *Yusufeli District Beautification and Preservation of Cultural Heritage Association v. Turchia* (dec.), n. 37857/14, §§ 36-41, 20 gennaio 2022.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

216. La Corte ritiene che, nel valutare se le associazioni ricorrenti possano essere considerate vittime di una presunta violazione della Convenzione, si debba tenere conto della natura del diritto convenzionale in gioco e del modo in cui esso è stato invocato dalle associazioni ricorrenti in questione (cfr., *mutatis, mutandis*, *Yusufeli ilçesini Güzelleştirme Yağatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, cit., § 41). A questo proposito, essa rileva che i diritti in gioco sono gli articoli 2 e 8 e che una violazione di tali diritti deriverebbe, secondo il modo in cui sono state formulate le denunce, da una mancata adozione da parte dello Stato di misure volte a proteggere la vita e la salute dei membri delle associazioni. Per quanto riguarda l'articolo 2, la Corte ha ritenuto che tale diritto, per sua natura, non può essere esercitato da un'associazione, ma solo dai suoi membri (cfr. *Yusufeli ilçesini Güzelleştirme Yağatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, cit., § 41, e i riferimenti ivi citati). La Corte ha anche ritenuto che sarebbe inconcepibile che l'integrità fisica, suscettibile di essere goduta dagli esseri umani, possa essere attribuita a una persona giuridica (vedi *Identoba e altri contro Georgia*, n. 73235/12, § 45, 12 maggio 2015). La Corte ha inoltre sottolineato che un'associazione non è in linea di principio in grado di invocare considerazioni di salute per dedurre una violazione dell'articolo 8 (vedi *Greenpeace EV e altri contro Germania* (dec.), n. 18215/06, 12 maggio 2009). Ha anche ritenuto che un'associazione non potrebbe rivendicare lo status di vittima rispetto a un reclamo sollevato ai sensi dell'articolo 8 quando la presunta violazione del diritto derivasse da fastidi o problemi che possono essere incontrati solo da persone fisiche (vedi *Asselbourg e altri contro Lussemburgo* (dec.), n. 29121/95, CEDU 1999jVI). Poiché la violazione lamentata nel caso di specie ai sensi dell'articolo 8 si sovrappone sostanzialmente a quella lamentata ai sensi dell'articolo 2 e deriva da un pericolo per la salute derivante dall'esposizione a un fenomeno di inquinamento, che può colpire solo le persone fisiche, la Corte ritiene che le associazioni ricorrenti non possano essere considerate "direttamente colpite" da

217. Quanto alla doglianza relativa alla fornitura di informazioni da parte delle autorità, la Corte rileva anzitutto che la doglianza delle associazioni ricorrenti non riguarda un'asserita omissione di accesso alle informazioni esistenti, obbligo positivo che la Corte ha, a determinate condizioni, riconosciuto e per il quale le associazioni sono state considerate vittime a pieno titolo (si veda, ad esempio, e dal punto di vista dell'articolo 10, *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, nn. 56176/18 e altri 5, § 83, 1° luglio 2021 e *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* [GC], n. 18030/11, §§ 149-156, 8 novembre 2016). La doglianza verte piuttosto sull'asserita omissione da parte delle autorità di fornire, *d'ufficio*, informazioni sui rischi per la salute dei loro membri in relazione al fenomeno di inquinamento in questione. A questo proposito, la Corte ha riconosciuto, in numerosi casi riguardanti attività pericolose, l'esistenza di un obbligo positivo di informazione nell'ambito delle misure di prevenzione previste dalla

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

aspetto sostanziale degli articoli 2 e 8 (vedi *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, §§ 89-90, CEDU 2004-XII; *Týtar c. Romania*, n. 67021/01, § 88, 27 gennaio 2009); e, implicitamente, *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, §§ 57-60, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1998-I). Lo ha fatto, tuttavia, rispetto alle persone fisiche che vivono in prossimità di attività pericolose, al fine di consentire a tali individui di valutare i rischi per la loro vita, salute e integrità fisica derivanti dall'esposizione a tali attività e di effettuare scelte di conseguenza. In tale contesto, secondo la Corte, sarebbero ancora una volta (cfr. paragrafo 216 sopra), i singoli membri delle associazioni, in quanto persone fisiche, a essere direttamente interessati dall'omissione contestata di fornire le informazioni lamentate (cfr., *mutatis mutandis*, *Yusufeli ilçesini Güzelleştirme Yağatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, cit., § 43).

218. La Corte riconosce le argomentazioni delle associazioni ricorrenti in merito al ruolo da esse svolto nel denunciare il fenomeno di inquinamento in questione dinanzi alle autorità governative e giudiziarie, nonché nel denunciare la mancata protezione da parte delle autorità statali della vita dei propri membri e della popolazione della Regione Campania. A tale riguardo, la Corte riconosce la funzione essenziale delle associazioni come organi di controllo pubblico. Inoltre, nelle circostanze del caso di specie, non intende mettere in discussione il contributo che le associazioni ricorrenti possono aver avuto nel sensibilizzare e denunciare le pratiche di smaltimento illegale di rifiuti che costituiscono la *Terra dei Fuochi*.

fenomeno. In effetti, il ruolo chiave svolto dalle associazioni è stato sottolineato dalla XII Commissione del Senato italiano (vedi paragrafo 73 sopra). Ciò detto, laddove un'associazione ricorrente si basa esclusivamente sui diritti individuali dei suoi membri, e senza dimostrare di essere stata essa stessa sostanzialmente colpita in alcun modo, non le può essere concesso lo status di vittima ai sensi di una disposizione sostanziale della Convenzione.

219. Infine, per quanto riguarda l'argomento delle associazioni ricorrenti secondo cui i loro membri, fondatori e amministratori risiedono tutti in comuni indicati dalle autorità nazionali come interessati dal fenomeno *Terra dei Fuochi* e sono stati direttamente interessati dalla situazione in questione nel presente caso, la Corte non è convinta che tali individui fossero esentati dall'obbligo di presentare un ricorso alla Corte. In effetti, un certo numero di persone fisiche residenti in tali comuni hanno presentato reclami alla Corte a proprio nome nel presente caso. Inoltre, la Corte rileva che non è stato sostenuto che i singoli membri delle associazioni ricorrenti soffrissero di una vulnerabilità che impedisse loro di presentare un ricorso alla Corte a proprio nome o che non fossero altrimenti in grado di farlo (vedi *Yusufeli ilçesini Güzelleştirme Yağatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, citato sopra, § 42).

220. La Corte riconosce che nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* ([GC], n. 53600/20, 9 aprile 2024) ha recentemente riconosciuto la possibilità di attribuire alle associazioni la legittimazione ad agire, subordinatamente a un

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

una serie di condizioni molto specifiche, per presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione in qualità di rappresentanti degli individui i cui diritti sono o saranno presumibilmente interessati. Tuttavia, la Corte ha anche chiarito che questo riconoscimento della legittimazione delle associazioni era giustificato da "considerazioni specifiche relative al cambiamento climatico" e "dalla caratteristica speciale del cambiamento climatico come preoccupazione comune dell'umanità e dalla necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali in questo contesto" e limitato a "questo contesto specifico" (vedere *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, citato sopra, §§ 498-99).

221. Nel caso di specie, che non riguarda palesemente la questione del cambiamento climatico, la Corte non può individuare altre "considerazioni speciali" (vedi *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, cit., § 475) o "circostanze eccezionali" (vedi *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 112, CEDU 2014) che la porterebbero a concedere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei loro membri, le presunte vittime dirette, senza un'autorità specifica per farlo.

222. Alla luce di quanto sopra, ne consegue che i ricorsi presentati dalle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 sono incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e devono essere respinti conformemente all'articolo 35 §§ 3 e 4 della stessa.

(b) Richiedenti individuali

(i) *Le conclusioni delle parti*

(ÿ) Il Governo

223. L'eccezione del Governo in merito alla qualità di vittima dell'individuo i candidati erano duplici.

224. Con il primo capo della sua eccezione, il Governo ha messo in dubbio l'esistenza di un nesso causale provato tra le asserite violazioni della Convenzione e il danno asseritamente subito dai ricorrenti.

225. Pur sostenendo che il caso dovesse essere esaminato ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, il Governo ha sostenuto che né tale disposizione, né alcuna altra disposizione della Convenzione garantisce specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale. Secondo la giurisprudenza della Corte, un fattore cruciale per determinare se, nelle circostanze di un caso, un danno ambientale abbia comportato una violazione di uno dei diritti garantiti dall'articolo 8 è l'esistenza di effetti dannosi sulla vita privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente (si fa riferimento a *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, § 88, CEDU 2005-IV, *Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/08, § 80, 10 gennaio 2012; e *Cordella e altri c. Italia*, nn. 54414/13 e 54264/15, § 100, 24 gennaio 2019).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

226. Secondo il Governo, la Corte era tenuta a stabilire se esistesse un nesso causale tra l'attività inquinante lamentata e le ripercussioni negative sui ricorrenti. Essi hanno inoltre sostenuto che il nesso causale tra la contaminazione ambientale e l'impatto negativo sulla vita degli individui non poteva essere presunto esclusivamente sulla base delle affermazioni dei ricorrenti, ma doveva essere definitivamente dimostrato da chiare prove scientifiche. Secondo il Governo, i ricorrenti non avevano fornito prove di un nesso causale scientificamente provato tra l'esposizione a siti contaminati e l'insorgenza del cancro. A tale riguardo, il Governo ha sostenuto che, nel caso di malattie multifattoriali, non si può escludere l'influenza decisiva di altri fattori di rischio, cosicché l'esistenza di un nesso causale non poteva essere stabilita con certezza.

227. Quanto al secondo aspetto dell'eccezione, il Governo ha rilevato che, per quanto riguarda alcuni ricorrenti (elencati ai numeri 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33 e 34 dell'allegato I), le presunte vittime dirette o i familiari defunti delle presunte vittime indirette risiedevano in comuni che non rientravano in quella che essi chiamano la zona *Terra dei Fuochi*, il cui ambito geografico era stato circoscritto da direttive interministeriali (vedere paragrafo 7 sopra). Secondo il Governo, ciò dovrebbe indurre la Corte a concludere che i ricorrenti elencati non avevano lo status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

(ÿ) I ricorrenti

ÿ *Domande n. 74208/14 e 21215/15*

228. I ricorrenti hanno fatto riferimento al progetto "*Sentieri*" (cfr. paragrafi 57 e 83 sopra), che ha segnalato alti tassi di mortalità per alcuni tumori e un'elevata prevalenza di malformazioni congenite alla nascita in alcuni comuni della *Terra dei Fuochi*. I ricorrenti hanno sottolineato che, secondo gli studi *Sentieri*, i tumori più comuni erano quelli del fegato, dello stomaco e del polmone. Hanno anche sottolineato la conclusione dello studio in merito a un eccesso di ricoveri ospedalieri per tumori nei bambini nel primo anno di vita. I ricorrenti hanno rilevato la conclusione degli studi secondo cui i vari fattori di rischio che possono aver contribuito a causare tali malattie includevano l'esposizione a una combinazione di inquinanti ambientali che potevano essere rilasciati da siti di smaltimento illegali di rifiuti pericolosi e/o la combustione incontrollata di rifiuti pericolosi e rifiuti solidi urbani.

229. I ricorrenti hanno fatto riferimento anche all'aggiornamento del 2019 dello studio "*Sentieri*" (cfr. paragrafo 83 sopra), che ha evidenziato un eccesso di mortalità in entrambi i sessi, rispetto alla media regionale; un eccesso di tumore al fegato è stato osservato in entrambi i sessi sia come causa di morte sia come diagnosi di ospedalizzazione, un eccesso di tumore al seno e un eccesso di ricoveri ospedalieri per linfoma non-Hodgkin nei bambini, e un eccesso di tumore allo stomaco e tumore al colon-retto nell'area di studio (litorale domizio-flegreo).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

I ricorrenti hanno evidenziato che, secondo gli autori dello studio, alcune di queste malattie potrebbero essere associate all'esposizione a PBC e diossina. Infine, hanno citato la raccomandazione dello studio secondo cui i programmi di decontaminazione dovevano essere implementati con urgenza e tutte le pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti dovevano essere immediatamente interrotte.

230. I ricorrenti hanno fatto riferimento anche alle conclusioni sui tassi di mortalità in eccesso nell'area di *Terra dei Fuochi* contenute nello studio dell'OMS del 2007 (cfr. paragrafo 21 sopra)

231. Infine, i ricorrenti si sono basati sulle conclusioni di uno studio pubblicato sul *Journal of Cellular Physiology* nel dicembre 2019, in cui gli autori hanno valutato i livelli ematici di metalli pesanti tossici e di inquinanti organici persistenti in pazienti affetti da diversi tipi di cancro residenti in diversi comuni delle province di Napoli e Caserta, confrontandoli con individui sani, e hanno osservato elevate concentrazioni ematiche di metalli pesanti nel sangue di individui residenti in alcuni comuni, tra cui il comune di Giugliano, dove erano state documentate discariche abusive di rifiuti (cfr. paragrafo 95 sopra).

232. Dal punto di vista dei ricorrenti, le prove scientifiche contenute negli studi citati dovrebbero essere considerate una conferma di un nesso tra pratiche illecite di gestione dei rifiuti e insorgenza di tumori nell'area di *Terra dei Fuochi*. L'inquinamento a cui erano esposti costituiva quindi una minaccia per la vita dei ricorrenti. Aveva avuto conseguenze dannose per il benessere dei ricorrenti e, dato che non erano state adottate misure appropriate, continuava ad avere tali conseguenze.

233. Per quanto riguarda coloro tra loro che non avevano sviluppato una particolare malattia, i ricorrenti hanno sostenuto che lo status di vittima non poteva essere escluso, a condizione che dimostrassero un rischio aumentato di sviluppare una condizione pericolosa per la vita. A questo proposito, basandosi, *tra l'altro*, sulle sentenze della Corte in *Budayeva e altri* (citata sopra) e *Kolyadenko e altri* (citata sopra), i ricorrenti hanno sostenuto che l'articolo 2 era applicabile non solo rispetto a situazioni in cui determinate azioni od omissioni da parte dello Stato avevano portato a un decesso, ma anche a situazioni in cui, sebbene un ricorrente fosse sopravvissuto, esisteva chiaramente una minaccia per la sua vita.

234. Quanto al secondo aspetto dell'eccezione del Governo, il fatto che i comuni interessati dallo scarico e dalla combustione illegali di rifiuti fossero stati ufficialmente individuati dalle direttive interministeriali citate dal Governo non significava, secondo i ricorrenti, che i comuni limitrofi non fossero interessati dallo stesso fenomeno. Ciò significava a sua volta che non si doveva escludere la condizione di vittima dei ricorrenti residenti in comuni non inclusi nelle direttive.

235. I ricorrenti hanno sostenuto che gli elenchi dei comuni contenuti nella direttiva interministeriale non potevano essere considerati esaustivi. Inoltre, hanno sottolineato che i ricorrenti che non risiedevano nei comuni ufficialmente riconosciuti risiedevano in quelli confinanti con essi, o al di là di un ponte o di una strada

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

da loro. I ricorrenti hanno sottolineato che alcuni comuni erano delle "enclave", in quanto non figuravano nell'elenco ufficiale ma erano circondati da tutti i lati da comuni individuati nelle direttive interministeriali. Hanno presentato una mappa a sostegno delle loro argomentazioni. Il fatto che tra il 2013 e il 2015 siano stati aggiunti comuni all'elenco ha fornito, a loro avviso, un'ulteriore prova del fatto che l'area della *Terra dei Fuochi* non fosse statica.

In conclusione, hanno sostenuto che non sarebbe logico escludere la possibilità che la combustione illegale di rifiuti tossici non abbia mai interessato le comunità che vivono nelle "enclave" sulla mappa. Hanno notato che i ricorrenti n. 27, 30, 31 e 32 e 33 vivevano in comuni confinanti con i comuni inclusi nel perimetro ufficiale della *Terra dei Fuochi*.

236. Inoltre, hanno sottolineato che il ricorrente n. 26 viveva in un comune situato lungo la costa vesuviana (*area litorale vesuviana*), che comprendeva diversi comuni, di cui solo tre erano stati formalmente inclusi nell'area *Terra dei Fuochi*. Ciò detto, undici di questi comuni erano stati aggiunti, dal 2013, all'elenco dei "siti di interesse nazionale" (vedi paragrafo 120 sopra) che necessitavano di bonifica.

Inoltre, i ricorrenti hanno evidenziato che la sezione dell'aggiornamento dello studio "*Sentieri*" del 2019 incentrata sulla costa vesuviana (cfr. paragrafo 83 sopra) ha evidenziato tassi di mortalità in eccesso per tutte le principali cause di morte, per entrambi i sessi, rispetto alla media regionale. Sulla base delle considerazioni che precedono, i ricorrenti hanno sostenuto che sarebbe artificioso escludere il ricorrente n. 26.

237. In generale, per quanto riguarda la contaminazione ambientale, hanno sostenuto che era difficile definire confini precisi. A titolo di esempio, hanno sottolineato che i contaminanti nel suolo potevano trasferirsi all'acqua. Quanto agli incendi, i ricorrenti hanno sostenuto che non si poteva escludere che i fumi tossici rilasciati dall'incenerimento illegale di rifiuti in un comune potessero raggiungere i comuni limitrofi. Inoltre, hanno sottolineato, senza ulteriori elaborazioni, che gli individui che non risiedevano formalmente nei comuni ufficiali di *Terra dei Fuochi* potevano trascorrere del tempo in tali aree, ad esempio per lavoro.

ÿ *Domanda n. 51567/14*

238. I ricorrenti hanno osservato che i ricorrenti nn. 7, 10, 11, 12 e 14 erano tutti affetti da condizioni di salute che, a loro avviso, potevano essere collegate all'inquinamento diffuso nel contesto del fenomeno *Terra dei Fuochi*. Hanno specificato che il signor Cannavacciuolo (ricorrente n. 5 nell'allegato I) era stato trovato contaminato da diossina nel 2007 e hanno presentato documentazione in tal senso.

239. Essi non erano d'accordo con l'affermazione del Governo secondo cui gli individui che non erano affetti da gravi condizioni di salute non dovevano essere considerati vittime delle violazioni lamentate. Essi sostenevano che il fenomeno della *Terra dei Fuochi* esponeva tutti gli individui che vivevano nelle aree interessate a un rischio reale e immediato per la loro salute, indipendentemente dal fatto che

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

avevano sviluppato una malattia. Tali ricorrenti, come quelli nei ricorsi n. 74208/14 e 21215/15, hanno posto particolare enfasi su uno studio pubblicato nel dicembre 2019 (vedere paragrafo 95 sopra); a loro avviso, i suoi risultati rafforzavano l'argomentazione secondo cui erano stati e continuavano ad essere esposti all'inquinamento ambientale.

240. Quanto al secondo aspetto dell'eccezione del Governo, i ricorrenti hanno sottolineato che i ricorrenti nn. 9 e 14 avevano sempre vissuto in comuni che non facevano parte dell'area formalmente identificata della *Terra dei Fuochi*, ma erano circondati da tali comuni. I ricorrenti hanno fatto riferimento alla relazione del 2018 della XII Commissione del Senato, che affermava che l'elenco dei comuni identificati dalla legislazione e dai decreti come facenti parte della *Terra dei Fuochi* era stato redatto sulla base di presunzioni; ciò non doveva essere interpretato nel senso che alcune aree che non erano in tale elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (vedere paragrafo 73 sopra).

(ii) Le conclusioni dei terzi intervenienti

241. Il professor F. Bianchi ha fornito una panoramica della letteratura scientifica sulle possibili ricadute delle pratiche di gestione illegale dei rifiuti nella Regione Campania sulla salute umana. Ha evidenziato, tra le altre ricerche, uno studio di biomonitoraggio i cui risultati sono stati pubblicati nel 2014 (vedere paragrafo 51 sopra) e ha sottolineato che la letteratura esistente sull'argomento ha rivelato condizioni di salute che colpiscono gli individui che vivono in aree caratterizzate da pratiche di gestione illegale dei rifiuti, sia nei comuni che erano inclusi nel perimetro ufficiale *della Terra dei Fuochi*, sia nei comuni limitrofi oltre i confini definiti ufficialmente. A questo proposito, ha sostenuto che anche le persone che non soffrivano di una particolare malattia dovrebbero essere considerate vulnerabili, in quanto erano esposte a inquinanti ambientali riconosciuti come pericolosi per la salute umana e quindi avevano una maggiore probabilità di esiti sanitari negativi.

242. Il signor D'Alisa e il professor Armiero hanno sostenuto che il fenomeno *della Terra dei Fuochi* non era limitato a un perimetro ben definito e, al contrario, si stava espandendo. Hanno presentato una mappa che mostrava il comune di Casavatore, che non fa parte dell'elenco ufficiale *della Terra dei Fuochi*, ma era circondato su tutti i lati da comuni ufficialmente riconosciuti. Hanno sostenuto che sarebbe stato irrealistico escludere la possibilità che la combustione illegale di rifiuti non avesse colpito gli individui che vivevano in comuni come Casavatore. Hanno inoltre sostenuto che la contaminazione del suolo si trasferiva facilmente all'acqua, colpendo così potenzialmente aree molto più ampie.

243. Il cliente Earth ha sostenuto che, in base ai principi del diritto ambientale, l'applicabilità dell'articolo 2 non dovrebbe essere esclusa per quanto riguarda gli individui che non hanno ancora sviluppato una malattia specifica, a condizione che siano in grado di dimostrare un rischio aumentato di sviluppare una condizione pericolosa per la vita. A questo proposito, ha sottolineato che la Corte aveva precedentemente stabilito che l'articolo 2 copriva non solo le situazioni in cui una determinata azione o

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

omissione da parte dello Stato ha portato a un decesso, ma anche situazioni in cui, sebbene un ricorrente sia sopravvissuto, esisteva chiaramente un rischio per la sua vita, e che l'articolo 2 poteva essere invocato da persone che sostenevano che la loro vita era in pericolo, sebbene tale rischio non si fosse ancora materializzato, quando la Corte era convinta che vi fosse stata una grave minaccia per le loro vite. Hanno fatto riferimento, in particolare, a *Kolyadenko e altri contro Russia* (nn. 17423/05 e altri 5, 28 febbraio 2012).

244. A loro avviso, gli individui esposti a livelli significativi di inquinamento ambientale erano soggetti a una minaccia per la loro vita ai sensi dell'articolo 2, anche se la minaccia non si era ancora materializzata. Hanno inoltre sostenuto che gli individui dovrebbero essere in grado di invocare l'articolo 2 quando l'incapacità dello Stato di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento ambientale aveva comportato un rischio significativo che quella persona sviluppasse una grave malattia, anche se sussisteva ancora incertezza scientifica sul fatto se e quando tale rischio si sarebbe materializzato.

(iii) La valutazione della Corte

245. La Corte ritiene che il primo aspetto dell'eccezione sollevata dal Governo in merito alla qualità di vittima dei ricorrenti che siano persone fisiche sia strettamente connesso al merito delle doglianze dei ricorrenti. Essa pertanto unisce tale questione al merito.

246. Passando al secondo capo dell'eccezione, la Corte ribadisce anzitutto che tre direttive interministeriali hanno delimitato la c.d. *Terra dei Fuochi* zona, comprendente 90 comuni nelle province di Napoli e Caserta interessati da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti (vedere paragrafo 7 sopra). La Corte rileva inoltre che il Governo si riferisce, nelle sue osservazioni, a tali comuni come comuni di *Terra dei Fuochi* e agli individui che vi risiedono come residenti nella *Terra dei Fuochi*. La loro eccezione riguarda esclusivamente i ricorrenti la cui residenza o quella dei loro familiari defunti ricade al di fuori dei comuni di *Terra dei Fuochi* precedentemente descritti .

247. La Corte prende atto, in primo luogo, dell'affermazione della Commissione del Senato, invocata dai ricorrenti, secondo cui l'elenco dei comuni individuati negli strumenti legislativi pertinenti era stato predisposto sulla base di presunzioni, il che non significava che alcune aree non incluse in tale elenco fossero esenti dal fenomeno dell'inquinamento (vedere paragrafo 73 supra). Pur non mettendo in dubbio i fondamenti presuntivi della delimitazione dell'area geografica in questione, la Corte ritiene che le autorità nazionali fossero indubbiamente in possesso di prove e informazioni pertinenti che le hanno indotte a individuare i comuni in questione e non spetta alla Corte rimettere in discussione tale valutazione, che le autorità erano maggiormente in grado di effettuare.

248. La Corte rileva inoltre l'argomentazione avanzata da alcuni ricorrenti e da terzi intervenienti secondo cui l'inquinamento atmosferico derivante dall'incenerimento e i contaminanti rilasciati nei corsi d'acqua possono oltrepassare i confini tra

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

comuni. Prende inoltre atto di osservazioni secondo cui alcuni comuni non inclusi nell'elenco ufficiale sono adiacenti, e in alcuni casi sono circondati, da comuni inclusi nell'elenco, e che altri comuni, non inclusi nell'elenco, erano comunque inclusi tra i cosiddetti "siti di interesse nazionale" (vedere paragrafo 120 sopra) che richiedevano la decontaminazione. Pur riconoscendo tali argomentazioni, la Corte ritiene di non avere sufficienti prove a sua disposizione per consentirle di concludere che i ricorrenti interessati vivevano, o che i loro familiari avevano vissuto, in aree interessate dal fenomeno di inquinamento in questione nel presente caso.

249. Di conseguenza, la Corte ritiene che i ricorsi presentati dai ricorrenti nn. 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32 e 33, che non hanno risieduto, o i cui familiari non hanno risieduto nei comuni elencati nelle direttive interministeriali pertinenti (vedere paragrafo 7 sopra), sono incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e devono essere respinti conformemente all'articolo 35 §§ 3 e 4 della stessa.

250. Per quanto riguarda il ricorrente n. 34, la Corte rileva che egli risiedeva in uno dei comuni elencati fino al 2002 (vedere allegato I), ma che aveva cessato di risiedervi al momento in cui ha introdotto il suo ricorso dinanzi alla Corte. Per tale motivo, la Corte ritiene più opportuno esaminare se il termine di sei mesi sia stato rispettato per quanto riguarda i reclami presentati da tale ricorrente (vedere paragrafi 284-295 infra).

2. Mancato esaurimento dei rimedi interni

(a) Le conclusioni delle parti

(i) Il Governo

251. Il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avevano esaurito una serie di ricorsi interni che, a loro avviso, erano disponibili ed efficaci al momento della presentazione dei ricorsi.

252. In primo luogo, i ricorrenti avrebbero potuto proporre un'azione di risarcimento danni ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile e dell'articolo 185 del codice penale contro i soggetti responsabili dello smaltimento illecito dei rifiuti.

253. Secondo il Governo, tutti i ricorrenti avrebbero potuto intentare un'azione contro le autorità locali e centrali per lamentare omissioni in materia di smaltimento dei rifiuti e di inquinamento ambientale. Per corroborare le proprie argomentazioni circa l'efficacia di tale rimedio, il Governo ha fatto riferimento a quattro sentenze emesse dal Tribunale distrettuale di Roma (vedere paragrafo 138 sopra).

254. Il Governo ha sostenuto che i ricorrenti avrebbero potuto costituirsi parti civili nel procedimento penale. Il Governo ha osservato che questa via di ricorso era rilevante in particolare per quanto riguarda uno dei ricorrenti, il signor Cannavacciuolo (ricorrente n. 5), in quanto si era costituito in un procedimento penale contro individui identificati come responsabili dello smaltimento illegale di rifiuti nel comune di Acerra. Il fatto che un insieme di procedimenti per

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

di cui il signor Cannavacciuolo era parte sono state interrotte perché i termini di prescrizione legali applicabili erano scaduti non escludevano la possibilità per le parti lese di presentare la loro richiesta di risarcimento danni dinanzi ai tribunali civili. A tale riguardo, il Governo ha attirato l'attenzione della Corte su una serie di procedimenti penali in cui era stato riconosciuto il diritto delle parti civili, tra cui il signor Cannavacciuolo (ricorrente n. 5), al risarcimento (vedere paragrafi 148-151 sopra).

255. Il Governo ha inoltre sostenuto che i ricorrenti non si erano avvalsi della procedura di reclamo prevista dagli articoli 309 e 310 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cfr. paragrafo 135 sopra).

Attraverso tale rimedio, unito al successivo deposito, ove necessario, di un ricorso avverso l'inerzia dell'autorità amministrativa competente, i ricorrenti avrebbero potuto ottenere l'adozione, da parte del Ministero dell'Ambiente, delle misure necessarie per prevenire o mitigare il danno ambientale. A sostegno della propria tesi, il Governo ha citato la sentenza n. 676 dell'8 febbraio 2012, emessa dal TAR Campania per la Campania (cfr. paragrafo 139 sopra).

256. Infine, il Governo italiano ha sostenuto che i ricorrenti avrebbero potuto avviare una "class action contro la pubblica amministrazione" ai sensi della legge n. 15 del 4 marzo 2009, come attuata dal decreto legislativo n. 198 del 20 dicembre 2009 (vedere paragrafo 137 sopra). A tale riguardo, il Governo ha citato la giurisprudenza di diversi tribunali amministrativi regionali che avevano chiarito la portata dell'azione amministrativa in questione (vedere paragrafi da 140 a 142 sopra). Il Governo ha inoltre rilasciato una dichiarazione generale secondo cui nella sentenza *Viviani c. Italia* (dec.) (n. 9713/13, § 11, 25 marzo 2015), la Corte aveva dichiarato un caso inammissibile per mancato esaurimento del ricorso in questione.

257. In conclusione, e richiamando la giurisprudenza della Corte nella sentenza *De Ciantis* (citato sopra), il Governo ha sostenuto che l'esistenza di meri dubbi da parte dei ricorrenti circa le prospettive di successo di un particolare rimedio non costituiva una ragione valida per il mancato esaurimento di tale rimedio.

(ii) I ricorrenti

(y) Domande n. 74208/14 e 21215/15

258. I ricorrenti hanno ribadito che, conformemente alla sua consolidata giurisprudenza, la Corte deve tenere realisticamente conto non solo dei rimedi formali disponibili nell'ordinamento giuridico interno, ma anche del contesto giuridico e politico generale in cui operano.

259. Essi hanno sostenuto che nessuno dei rimedi elencati dal Governo avrebbe fornito una risposta adeguata alle violazioni lamentate. Hanno ribadito di non aver chiesto alcun risarcimento finanziario e che le loro lamentele si basavano sulla persistente incapacità delle autorità di proteggere la loro salute e l'ambiente e di mitigare le conseguenze dell'inquinamento. Inoltre, hanno affermato che il fenomeno dell'inquinamento persisteva.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

hanno sottolineato, in particolare, le loro lamentele circa l'inadeguatezza delle misure adottate per bonificare il territorio in questione.

260. Alla luce delle considerazioni che precedono, e rilevando l'assenza di precedenti giurisprudenziali rilevanti presentati dal Governo, i ricorrenti hanno sostenuto che nessuna azione penale, civile o amministrativa avrebbe consentito loro di ottenere una decisione giudiziaria che fornisse una soluzione globale all'inquinamento che colpiva l'area in cui vivevano. Si sono basati sulle conclusioni della Corte nella sentenza *Cordella* (citata sopra, §§ 121-127).

261. Passando specificamente all'affermazione del Governo secondo cui i ricorrenti avrebbero potuto intentare un'azione di risarcimento danni dinanzi ai tribunali civili, essi hanno osservato che una sentenza favorevole non avrebbe portato alla rimozione dei rifiuti o alla bonifica delle aree interessate. Ciò detto, i ricorrenti hanno ritenuto che il Governo non fosse comunque riuscito a dimostrare che tale rimedio avrebbe offerto loro ragionevoli prospettive di successo. Quanto alle sentenze del Tribunale distrettuale di Roma presentate dal Governo, hanno osservato che queste non riguardavano l'area di *Terra dei Fuochi* e si trattava di procedimenti volti a ottenere un risarcimento specifico. Inoltre, i casi riguardavano un'area ben definita, la valle del fiume Sacco, per la quale era stato dichiarato lo stato di emergenza, il che non era il caso per i comuni di *Terra dei Fuochi*. Pertanto, secondo i ricorrenti, i casi citati dal Governo non erano pertinenti ai fini del presente caso.

262. Quanto ai ricorsi amministrativi, i ricorrenti hanno sottolineato che il Governo non aveva presentato una giurisprudenza in cui i tribunali nazionali ordinassero la decontaminazione delle aree sottoposte a esame. Per quanto riguarda, in particolare, il meccanismo di reclamo previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (vedere paragrafo 135 sopra), i ricorrenti hanno sottolineato che, in base a tale disposizione, gli individui potevano semplicemente invitare il Ministro dell'Ambiente ad agire. Hanno sottolineato che il Ministro dell'Ambiente non era tenuto a farlo. Sulla base delle considerazioni che precedono, e basandosi su una conclusione analoga cui è giunta la Corte nella sentenza *Di Sarno* (citata sopra, § 89), i ricorrenti hanno sostenuto che il ricorso in questione non costituiva un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione.

263. Infine, per quanto riguarda l'azione pubblica collettiva di cui alla legge n. 15 del 2009 e al decreto legislativo n. 189 del 2009, i ricorrenti hanno ritenuto che essa non fosse rilevante ai fini del presente caso.

(ÿ) Domanda n. 51567/14

264. I ricorrenti hanno sostenuto che non erano stati a loro disposizione efficaci rimedi penali, civili o amministrativi in relazione ai loro reclami. I ricorrenti hanno sottolineato che i loro reclami si basavano sull'inadeguatezza delle misure di protezione adottate dalle autorità in risposta al problema dell'inquinamento, come la decontaminazione delle aree inquinate.

265. Quanto all'affermazione del Governo secondo cui i ricorrenti avrebbero potuto intentare un'azione di risarcimento danni dinanzi ai tribunali civili, esso ha osservato in via preliminare

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

che la Corte aveva già respinto un'eccezione analoga nella sentenza *Di Sarno* (citata sopra, § 87), in relazione alla cosiddetta crisi dei rifiuti in Campania. Sebbene un'azione del genere avrebbe potuto teoricamente portare a un risarcimento danni, non avrebbe affrontato adeguatamente il fenomeno di inquinamento su larga scala al centro delle denunce dei ricorrenti. Anche supponendo che un risarcimento pecuniario avrebbe costituito un risarcimento appropriato, i ricorrenti hanno sostenuto che il Governo non era riuscito a dimostrare che il rimedio dato avrebbe offerto ai ricorrenti ragionevoli prospettive di successo. I ricorrenti hanno ritenuto che il Governo si fosse limitato a fornire copie di sentenze riguardanti azioni civili intentate da alcuni proprietari di terreni agricoli nella regione Lazio. Tuttavia, non hanno presentato alcuna decisione di un tribunale civile che riconoscesse danni a individui residenti in aree colpite dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

266. Per quanto riguarda il meccanismo di reclamo previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (cfr. paragrafo 135 sopra), i ricorrenti hanno sottolineato che, ai sensi di tale disposizione, solo il Ministro dell'Ambiente poteva chiedere il risarcimento del danno ambientale e i singoli potevano semplicemente invitare il Ministro ad avviare un procedimento giudiziario. Riferendosi a *Di Sarno* (citato sopra, § 89), i ricorrenti hanno sostenuto che il ricorso in questione non poteva costituire un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione.

267. Infine, i ricorrenti non hanno accettato che un'azione pubblica collettiva ai sensi della legge n. 15 del 2009 e del decreto legislativo n. 189 del 2009 (vedere paragrafo 137 sopra) fosse un rimedio da esaurire. Hanno ritenuto che tale rimedio fosse finalizzato a garantire che le autorità pubbliche rispettassero i loro obblighi *nei confronti* dei consumatori e riguardasse il controllo giurisdizionale della qualità dei servizi forniti dalle autorità pubbliche. Hanno sostenuto che, in ogni caso, questa via legale non avrebbe potuto portare alla bonifica delle aree inquinate.

(b) Le conclusioni dei terzi intervenienti

268. Macro Crimes ha invitato la Corte a tenere presente la complessità e la natura peculiare del cosiddetto fenomeno *Terra dei Fuochi* nell'esaminare la questione dei rimedi interni. Secondo gli intervenienti, tale complessità derivava da una serie di fattori: la sua durata pluridecennale, la natura seriale delle attività illecite, le diverse modalità delle pratiche di smaltimento illecito dei rifiuti (abbandono, scarico, sepoltura e combustione di diverse tipologie di rifiuti, compresi rifiuti pericolosi o speciali, la cui composizione chimica era altamente variabile), l'interazione tra reati ambientali e corruzione, la sua natura diffusa, l'entità della contaminazione ambientale e, infine, la pluralità delle fonti di inquinamento presenti in ampie porzioni della Regione Campania.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(c) La valutazione della Corte

269. La Corte ribadisce che l'obbligo di esaurire i ricorsi interni richiede che un ricorrente faccia un uso normale dei ricorsi che sono disponibili e sufficienti rispetto ai suoi reclami ai sensi della Convenzione. L'esistenza dei ricorsi in questione deve essere sufficientemente certa non solo in teoria ma anche in pratica, altrimenti mancherebbero dell'accessibilità e dell'efficacia richieste (vedi *Vučković e altri contro Serbia* [GC], n. 17153/11, § 71, 25 marzo 2014; e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) contro Svizzera* [GC], n. 21881/20, §§ 138-143, 27 novembre 2023). Per essere efficace, un rimedio deve essere in grado di porre direttamente rimedio alla situazione contestata e deve offrire ragionevoli prospettive di successo (vedi *Balogh c. Ungheria*, n. 47940/99, § 30, 20 luglio 2004; e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

270. Non vi è tuttavia alcun obbligo di ricorrere a rimedi inadeguati o inefficaci (vedi *Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 67, Recueil 1996-IV e *Vučković e altri*, cit., § 73).

271. La Corte ribadisce inoltre la sua giurisprudenza costante, secondo cui un ricorso a un'autorità superiore che non attribuisca a chi lo propone un diritto soggettivo all'esercizio da parte dello Stato dei suoi poteri di controllo non può essere considerato un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione (vedere *Horvat c. Croazia*, n. 51585/99, § 47, CEDU 2001-VIII; *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, § 59, 1° marzo 2007; e, *mutatis mutandis*, *Petrella c. Italia*, n. 24340/07, §§ 28-29, 18 marzo 2021).

272. Per quanto riguarda l'onere della prova, la Corte ribadisce che spetta al Governo che invoca il non esaurimento dimostrare alla Corte che un rimedio era effettivo, disponibile in teoria e in pratica al momento rilevante. Una volta soddisfatto tale onere, spetta al ricorrente dimostrare che il rimedio avanzato dal Governo era di fatto esaurito, o era per qualche ragione inadeguato e inefficace nelle circostanze particolari del caso, o che esistevano circostanze speciali che lo assolvevano da tale obbligo (vedere, tra molte altre autorità, *Akdivar e altri*, citato sopra, § 68; *Demopoulos e altri c. Turchia* (dec.) [GC], nn. 46113/99 et al, § 69, CEDU 2010; *McFarlane c. Irlanda* [GC], n. 31333/06, § 107, 10 settembre 2010; e *Vučković e altri*, citato sopra, § 77).

273. La Corte ritiene, in primo luogo, che i ricorsi volti a garantire una riparazione economica, come l'azione di risarcimento danni ai sensi del codice civile italiano, non possano essere considerati adeguati rispetto alle censure dei ricorrenti. La Corte rileva che i ricorrenti lamentano una situazione persistente di inquinamento diffuso e la persistente incapacità dello Stato di adottare misure non solo per prevenire tale inquinamento, ma anche per attenuarne le conseguenze, come la decontaminazione delle aree inquinate e la rimozione dei rifiuti. Ne consegue che tali ricorsi non sarebbero in grado di affrontare direttamente importanti

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

aspetti delle doglianze dei ricorrenti. Rileva a questo proposito che l'esito del procedimento civile cui fa riferimento il Governo è stato l'assegnazione di danni ai ricorrenti (vedere paragrafo 138 sopra).

274. Quanto alla possibilità di presentare un reclamo al Ministero dell'ambiente ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cfr. paragrafo 135 sopra), la Corte rileva che tale via non rappresenta altro che la presentazione di informazioni a un organo di controllo con un invito a far uso dei suoi poteri, ma che la piena discrezionalità sull'uso di tali poteri rimane al Ministero. Infatti, se l'autorità amministrativa competente rimane inattiva, l'ambito del controllo dei tribunali amministrativi è limitato alla verifica se il Ministero dell'ambiente abbia rispettato il suo obbligo di rispondere a un reclamo, senza alcun impatto sulla sfera discrezionale del Ministro circa la giustificazione delle misure richieste da un reclamante. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il meccanismo di reclamo citato dal Governo non conferisce alla persona che ne fa uso un diritto personale all'esercizio da parte dello Stato dei suoi poteri di controllo e non può essere considerato un rimedio effettivo.

275. Anche supponendo che il rimedio in questione fosse efficace, la Corte sottolinea che il Governo non è riuscito a fornire un esempio di un ricorrente che sia effettivamente riuscito a ottenere misure di protezione ambientale utilizzando la procedura in questione. In effetti, la Corte rileva che l'unica decisione prodotta dal Governo in relazione a questo meccanismo di reclamo riguarda la mancata risposta, in modo tempestivo, da parte del Ministro dell'Ambiente a un reclamo presentato ai sensi delle disposizioni pertinenti. In tale decisione, il TAR Campania ha ordinato al Ministero dell'Ambiente di fornire ai ricorrenti una replica entro un termine specifico (vedere paragrafo 139 sopra). Nel farlo, ha sottolineato che il Ministero conservava piena discrezionalità in merito all'opportunità di adottare misure in merito al danno segnalato. Nessuna informazione circa l'esito concreto di tale decisione, che è stata pronunciata nel 2012, è stata fornita dal Governo.

276. Quanto alla possibilità di proporre un'azione collettiva pubblica ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009 (cfr. paragrafo 137 supra), il Governo ha affermato in modo generico che nella sentenza *Viviani*, citata sopra, la Corte aveva dichiarato il caso inammissibile per mancato esaurimento del rimedio in questione. Tuttavia, la Corte rileva che nel caso di specie il Governo si è limitato ad affermare che tale via esisteva e ha evidenziato alcuni principi interpretativi generali elaborati dai giudici amministrativi in merito alla sua portata (cfr. paragrafi da 140 a 142 supra), senza tuttavia spiegare come tale rimedio avrebbe funzionato in pratica e come sarebbe stato idoneo a rispondere alle doglianze dei ricorrenti. Inoltre, la Corte rileva che la giurisprudenza interna citata in proposito dal Governo riguarda la mancata adozione di specifici atti amministrativi relativi al pagamento di prestazioni sociali ai dipendenti pubblici del settore dell'istruzione, l'adozione da parte di un comune di un provvedimento di qualità

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

carta dei servizi e il rilascio di permessi di soggiorno (vedere paragrafi 140-142 sopra). Non è stato spiegato in che modo questi casi sarebbero rilevanti per la situazione lamentata nel presente caso. Alla luce di quanto precede, il Governo non è riuscito a convincere la Corte che il rimedio in questione fosse in grado di fornire riparazione in relazione alle denunce dei ricorrenti.

277. Da quanto precede consegue che l'eccezione del Governo deve essere respinta.

3. Termine di sei mesi

(a) Le conclusioni delle parti

(i) Il Governo

278. Il Governo ha sostenuto che il termine di sei mesi dovrebbe decorrere dalla data in cui si sono verificati i fatti o le misure contestate, o dalla data in cui il ricorrente era o avrebbe dovuto essere a conoscenza dei fatti o delle misure o dei loro effetti. Si è basato, tra le altre autorità, su *Mole c. Italia*, n. 24421/03, § 31, 12 gennaio 2010.

279. Il Governo ha sostenuto che il termine di sei mesi ha iniziato a decorrere per tutti i ricorrenti dalla data di conoscenza dei potenziali rischi a cui erano esposti. Secondo il Governo, la Corte, nella sentenza *Di Sarno* sulla "crisi dei rifiuti" in Campania, ha fatto risalire tale crisi al 2005 e al 2008. In alternativa, ha sostenuto che il termine di sei mesi ha iniziato a decorrere, al più tardi, dal verificarsi di effetti avversi, vale a dire l'insorgenza di un tumore nel caso di vittime dirette, o il decesso di un parente stretto a seguito di un tumore asseritamente causato dalla situazione di contaminazione ambientale nel caso di vittime indirette. Secondo il Governo, tutti i reclami erano stati quindi presentati fuori dal termine di sei mesi.

(ii) I ricorrenti

280. I ricorrenti nei ricorsi nn. 74208/14 e 21215/15 hanno sostenuto che i loro reclami riflettevano una situazione persistente. A sostegno della loro argomentazione, i ricorrenti hanno citato un aggiornamento dello studio "*Sentieri*" pubblicato nel giugno 2019, che ha rivelato un aumento delle patologie associate all'esposizione a PBC e diossina (vedere paragrafo 83 sopra). Hanno inoltre citato un articolo di giornale pubblicato il 21 dicembre 2019 che riportava dichiarazioni del Ministro dell'Ambiente secondo cui, nell'estate dello stesso anno, gli incendi stavano ancora "avvelenando" la vita quotidiana di migliaia di cittadini.

281. I ricorrenti nel ricorso n. 51567/14 hanno fatto un'affermazione generale secondo cui la situazione lamentata, che rifletteva un fenomeno di inquinamento su larga scala, non poteva essere equiparata a un atto istantaneo ma, piuttosto, equivaleva a una situazione continuativa. Essi si sono basati sulla giurisprudenza della Corte che stabilisce che, quando la presunta violazione costituisce un

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

situazione persistente, il periodo di sei mesi inizia a decorrere solo quando la situazione termina.

(b) La valutazione della Corte*(i) Principi generali*

282. La Corte ribadisce che, di norma, il termine di sei mesi decorre dalla data della decisione definitiva nel processo di esaurimento dei ricorsi interni. Tuttavia, laddove sia chiaro fin dall'inizio che non è disponibile alcun ricorso effettivo per il ricorrente, il termine decorre dalla data degli atti o delle misure contestati, o dalla data di conoscenza di tale atto o del suo effetto o pregiudizio per il ricorrente (vedi *Varnava e altri contro Turchia* [GC], nn. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 e 16073/90, § 157, CEDU 2009). Spetta quindi alla Corte stabilire, data la posta in gioco, quando un ricorrente che intende presentare un reclamo dinanzi ad essa debba presentare tale reclamo (ibidem, § 169). Quando la presunta violazione costituisce una situazione continuativa contro la quale non è disponibile alcun ricorso interno, il periodo di sei mesi inizia a decorrere dalla fine della situazione continuativa (vedi *Ülke c. Turchia* (dec.), n. 39437/98, 1° giugno 2004). Finché la situazione continua, la regola dei sei mesi non è applicabile (vedi *Lordache c. Romania*, n. 6817/02, § 50, 14 ottobre 2008; e *Svinarenko e Slyadnev c. Russia* [GC], nn. 32541/08 e 43441/08, § 86, CEDU 2014 (estratti)).

(ii) Applicazione al caso di specie

283. La Corte rileva che i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 11, 12, 21, 24, 25 e 34, che hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte in qualità di vittime dirette, non lamentano un atto istantaneo, bensì una violazione consistente in una situazione persistente derivante da un fenomeno di inquinamento su vasta scala e da una persistente omissione da parte dello Stato italiano di adottare misure adeguate per porvi rimedio. Nel caso di specie, poiché la situazione lamentata non può essere considerata cessata al momento del deposito dei ricorsi dinanzi alla Corte (si vedano, ad esempio, i paragrafi 73 e 99 sopra), la situazione deve essere considerata come persistente per i ricorrenti residenti nei comuni ufficialmente identificati di *Terra dei fuochi* (si veda il paragrafo 7 sopra). Ne consegue che l'eccezione del Governo deve essere respinta nella parte in cui riguarda i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25.

284. La Corte rileva, d'altro canto, che i ricorrenti nn. 11 e 34 non risiedevano nei comuni individuati di *Terra dei fuochi* al momento della presentazione del ricorso, come sottolineato anche dal Governo, ma avevano risieduto in tali comuni solo fino a un certo momento. In particolare, il ricorrente n. 34 ha smesso di vivere in uno di tali comuni nel 2002 e il ricorrente n. 11 si è trasferito in un'altra regione in Italia nel 2011 (vedere allegato II).

Per questi ricorrenti, e in assenza di prove sufficienti per la Corte

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

per concludere che il comune in cui si è trasferito il ricorrente n. 34 era interessato dal fenomeno di inquinamento in questione (vedere paragrafo 248 sopra), la situazione lamentata può essere considerata cessata per loro nel momento in cui hanno cessato di vivere nei comuni ufficialmente identificati.

285. La Corte rileva inoltre che i ricorrenti nn. 6, 8, 13, 20, 22, 23 e 29 hanno presentato i loro ricorsi in qualità di vittime indirette, per conto di familiari deceduti prima che i ricorsi fossero presentati alla Corte. Per quanto riguarda questi ricorrenti, si può affermare che la situazione lamentata è cessata per i loro parenti alla data del loro decesso. La Corte rileva che nei casi di alcuni ricorrenti è trascorso un periodo di tempo considerevole tra il decesso dei loro parenti e la presentazione del loro ricorso, in alcuni casi addirittura superiore a dieci anni (vedere allegato I).

286. Dato che non vi erano rimedi efficaci da esaurire, il termine di sei mesi in questi casi dovrebbe decorrere dal momento in cui i ricorrenti sono venuti a conoscenza degli effetti della situazione lamentata su di loro o, nel caso delle vittime indirette, sui loro familiari. Nelle circostanze del presente caso, questo momento si verificherebbe quando sono diventati sufficientemente consapevoli del fatto che loro o i loro familiari erano stati esposti a un rischio per la loro vita e la loro salute a causa del fenomeno di inquinamento lamentato.

287. Passando a fatti specifici che possono aiutarla a identificare un momento rilevante nel tempo, la Corte formula le seguenti osservazioni.

288. Rileva che nell'ottobre 2013 il Parlamento italiano ha declassificato le dichiarazioni rese nell'ottobre 1997 dal *collaboratore di giustizia* CS al Parlamento italiano, rivelando l'esistenza di un fenomeno sistematico e su vasta scala di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi risalente alla fine degli anni '80 (vedere paragrafo 40 sopra). Fino a tale declassificazione, tali dichiarazioni erano state protette come segreto di Stato. La Corte ritiene che tale momento sia particolarmente rilevante, in quanto la declassificazione delle suddette dichiarazioni ha attirato un'ampia attenzione mediatica e ha generato consapevolezza nell'opinione pubblica circa l'entità e la portata di un aspetto fondamentale del fenomeno, almeno per quanto riguardava le pratiche illegali di seppellimento e smaltimento di rifiuti pericolosi da parte di gruppi criminali organizzati.

289. La Corte rileva inoltre che la prima risposta parlamentare volta ad affrontare il fenomeno dell'inquinamento in questione è stata il decreto-legge n. 136 del 10 dicembre 2013 (vedere paragrafo 103 sopra). Il titolo dello strumento rifletteva, *tra l'altro*, la necessità di introdurre misure per affrontare situazioni di "emergenza ambientale". Nel suo preambolo, il decreto-legge faceva riferimento alla situazione sanitaria e ambientale estremamente grave che caratterizzava aree della Regione Campania. La Corte ritiene inoltre rilevante sottolineare che, in documenti ufficiali pubblicati dal Parlamento italiano, il decreto è stato descritto come avente introdotto disposizioni per affrontare una "grave emergenza ambientale" in parti delle province di Napoli e Caserta, nel territorio noto come *Terra dei Fuochi* (vedere paragrafo 43 sopra).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

290. La Corte sottolinea che il decreto legge prevedeva l'introduzione di misure "urgenti e straordinarie" volte alla tutela della salute e alla bonifica dei siti contaminati in aree della Campania, che sarebbero state poi definite mediante direttiva interministeriale (cfr. infra, paragrafo 291). È in tale strumento che le autorità hanno iniziato a parlare per la prima volta di mappatura delle attività volte a rilevare la presenza di contaminanti esplicitamente collegati allo scarico abusivo, al seppellimento e all'incenerimento dei rifiuti, almeno per quanto riguarda i terreni agricoli. La Corte ritiene che l'emanazione di tale decreto sia particolarmente significativa in quanto ha costituito una forma di riconoscimento ufficiale da parte dello Stato della natura su vasta scala del problema e dell'urgenza di affrontare lo scarico abusivo, il seppellimento e l'incenerimento dei rifiuti, rendendo al contempo esplicito che misure correlate a tutela della salute dovevano essere introdotte con urgenza.

291. Subito dopo l'emanazione del decreto, il 23 dicembre 2013, una direttiva interministeriale elencava cinquantasette comuni delle province di Napoli e Caserta da porre sotto inchiesta (cfr. paragrafo 7 supra). Secondo la Corte, il fatto di emanare tale direttiva ha reso più concreto il riconoscimento del fenomeno, iniziando a circoscrivere aree specifiche e a nominare singoli comuni interessati dal fenomeno di inquinamento in questione, che richiedeva un intervento urgente da parte delle autorità.

292. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che la fine del 2013 debba essere considerata il momento in cui i ricorrenti avrebbero dovuto avere sufficiente consapevolezza del fatto che loro o i loro familiari erano stati esposti a un rischio per la loro vita e la loro salute a causa della situazione lamentata. Pertanto, nelle particolari circostanze del caso, e tenendo presente che l'articolo 35 della Convenzione deve essere interpretato con una certa flessibilità, la Corte ritiene che la data del 31 dicembre 2013 debba essere utilizzata come punto di partenza per calcolare il termine di sei mesi in relazione ai ricorrenti i cui familiari sono deceduti prima di tale data, nonché ai ricorrenti che avevano smesso di vivere in uno dei comuni identificati di *Terra dei fuochi* (vedere paragrafo 284 sopra).

293. La Corte rileva che i familiari dei ricorrenti nn. 6, 8, 13, 22, 23 e 29 sono deceduti prima del 31 dicembre 2013. La Corte ritiene pertanto che essi avrebbero dovuto presentare ricorso alla Corte entro sei mesi da quest'ultima data, vale a dire prima del 30 giugno 2014. La Corte rileva che i ricorrenti nn. 6, 8 e 13 hanno presentato ricorso alla Corte il 12 novembre 2014 e i ricorrenti nn. 22, 23 e 29 hanno presentato ricorso il 27 ottobre 2014. Ne consegue che l'eccezione del Governo fondata sul mancato rispetto del termine di sei mesi deve essere accolta nei confronti di tali ricorrenti.

294. Per quanto riguarda i ricorrenti i cui parenti sono deceduti dopo il 31 dicembre 2013, la Corte ritiene che il termine di sei mesi abbia iniziato a decorrere dalla data del decesso dei loro parenti. La Corte rileva che il parente del ricorrente

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

n. 20 è deceduto il 29 gennaio 2014 e il ricorso è stato depositato il 27 ottobre 2014. Ne consegue che l'eccezione del Governo deve essere accolta anche per quanto riguarda il ricorrente n. 20.

295. L'eccezione del Governo deve, inoltre, essere accolta per quanto riguarda i ricorrenti nn. 11 e 34, che hanno cessato di risiedere in uno dei comuni individuati *della Terra dei Fuochi* prima del 31 dicembre 2013, ma hanno depositato il loro ricorso alla Corte rispettivamente il 12 novembre 2014 e il 15 aprile 2015.

296. Alla luce di quanto sopra, la Corte dichiara inammissibili i motivi di ricorso presentati ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione dai ricorrenti nn. 6, 8, 11, 13, 20, 22, 23, 29 e 34 per inosservanza del termine di sei mesi.

4. Applicabilità delle disposizioni rilevanti della Convenzione

297. Per quanto riguarda i restanti ricorrenti (nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25), una questione che resta da determinare è l'applicabilità delle disposizioni della Convenzione da loro invocate. Mentre il Governo non ha sollevato un'eccezione in merito all'applicabilità dell'articolo 2 della Convenzione, sostenendo invece che il caso dovrebbe essere esaminato esclusivamente dal punto di vista dell'articolo 8, la Corte ritiene di dover affrontare tale questione d'ufficio (vedi *Studio Monitori e altri contro Georgia*, nn. 44920/09 e 8942/10, § 32, 30 gennaio 2020). La Corte ribadisce che la questione dell'applicabilità è una questione attinente alla giurisdizione *ratione materiae* della Corte e per questo motivo, di norma generale, l'analisi pertinente dovrebbe essere svolta nella fase di ammissibilità, a meno che non vi sia una ragione particolare per unire tale questione al merito (vedere *Denisov c. Ucraina* [GC], n. 76639/11, § 93, 25 settembre 2018). Nel caso di specie, la Corte ritiene che la questione dell'applicabilità sia strettamente legata alle questioni che dovrà considerare quando esaminerà gli aspetti sostanziali degli obblighi e della responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione (vedere, per quanto riguarda il reclamo ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 384-392 di seguito), nonché quelli relativi alla condizione di vittima dei ricorrenti, che sono già stati uniti al merito (vedere paragrafo 245 di cui sopra). Di conseguenza, ritiene opportuno esaminare la questione dell'applicabilità delle disposizioni pertinenti della Convenzione nel contesto della sua valutazione del merito di tali disposizioni.

5. Conclusioni sull'ammissibilità

298. La Corte rileva che i motivi di ricorso presentati dai ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25 ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione non sono né manifestamente infondati né inammissibili per alcun altro motivo elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Devono pertanto essere dichiarati ammissibili. Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, tali motivi di ricorso sono stati dichiarati inammissibili (vedere paragrafi 222, 249 e 296 sopra).

B. Meriti

1. Presunta violazione dell'articolo 2

(a) Le conclusioni delle parti

(i) I ricorrenti

(y) Domanda n. 74208/14

299. I ricorrenti lamentavano la loro esposizione a una situazione continua di inquinamento diffuso e la persistente incapacità dello Stato di adottare misure non solo per prevenire tale inquinamento, ma anche per attenuarne le conseguenze, come la decontaminazione. Sottolineavano, a tale proposito, che le autorità non avevano protetto adeguatamente le loro vite e la loro salute. Sottolineavano che avevano tutti contratto il cancro.

300. I ricorrenti hanno attirato l'attenzione della Corte sulla declassificazione, avvenuta il 31 ottobre 2013, delle dichiarazioni rese dal *collaboratore di giustizia* ("CS") che aveva informato il Parlamento italiano nel 1997 dell'esistenza, almeno dal 1988, di una pratica su larga scala di seppellimento di rifiuti tossici, industriali e in genere pericolosi. Secondo i ricorrenti, il documento rivelava che tali pratiche erano in atto da anni nella zona in cui i ricorrenti vivevano, che le autorità italiane ne erano a conoscenza ma erano rimaste inattive e avevano anche mantenuto tali informazioni coperte dal segreto di Stato. I ricorrenti hanno inoltre sottolineato che le trascrizioni mostravano che le Direzioni antimafia nazionale e distrettuale erano a conoscenza delle pratiche illegali almeno dal 1993, dato che CS ha affermato di aver fornito loro prove e di aver ulteriormente collaborato con gli investigatori della polizia conducendoli nei siti in cui erano stati seppelliti i rifiuti. I ricorrenti hanno citato uno specifico passaggio delle dichiarazioni di CS secondo cui i rifiuti tossici erano stati seppelliti fino a 20 metri di profondità sottoterra e avevano raggiunto le falde acquifere.

301. I ricorrenti non erano d'accordo con le argomentazioni del Governo secondo cui l'Italia aveva adottato tutte le misure appropriate e avevano espresso riserve sul fatto che le misure elencate dal Governo fossero state introdotte tempestivamente, dato il tempo trascorso tra le dichiarazioni di CS nel 1997 e l'emanazione del cosiddetto decreto *Terra dei Fuochi* il 10 dicembre 2013.

302. Come argomento generale, i ricorrenti hanno sostenuto che, per la maggior parte, le misure elencate dal Governo esistevano solo "sulla carta" o riguardavano una mera pianificazione delle attività e che, in ogni caso, le misure introdotte erano state adottate in modo tardivo. In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che alcune iniziative, come l'Accordo del 2013 per la *Terra dei Fuochi* (vedere paragrafo 38 sopra) e il Memorandum d'intesa del 2018 (vedere paragrafo 78 sopra) erano documenti puramente politici, contenenti misure che non erano state implementate nella pratica.

303. I ricorrenti hanno sostenuto che, nonostante la consapevolezza della situazione da parte delle autorità, come sopra descritta, i primi sforzi di mappatura riguardanti

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

terreni agricoli sono stati previsti solo nel 2013, con la Direttiva Ministeriale del 23 dicembre 2013, cioè più di vent'anni dopo che le autorità erano state informate per la prima volta della situazione. A questo strumento ne sono seguiti altri due, nel 2014 e nel 2015. Tuttavia, i ricorrenti hanno sostenuto che la mappatura delle aree definite dai testi rilevanti non era sufficiente, poiché erano molti i comuni interessati dalle stesse problematiche che non erano inclusi nell'elenco ufficiale *della Terra dei Fuochi*.

304. I ricorrenti hanno ribadito alcune conclusioni della 12a Commissione del Senato nel 2018 (vedere paragrafo 73 sopra), che, al momento della stesura del rapporto, avevano attirato l'attenzione sull'insufficiente monitoraggio dell'aria, del suolo e dell'acqua.

305. I ricorrenti hanno prodotto articoli di giornale pubblicati tra agosto e novembre 2019 contenenti resoconti che, a loro avviso, confermavano la persistenza del fenomeno *Terra dei Fuochi*.

306. I ricorrenti hanno inoltre commentato la relazione presentata dal Governo, che ha rilevato che nelle discariche dell'area Bortolotto-Sogeri erano state rilevate perdite di percolato da serbatoi che confluivano nel canale di drenaggio delle acque piovane (vedere paragrafo 75 sopra). I ricorrenti hanno notato con preoccupazione che nella stessa parte delle loro osservazioni, il Governo aveva segnalato che l'identificazione di alcune aree inquinate non era ancora iniziata nel 2018.

307. I ricorrenti hanno espresso scetticismo circa l'efficacia di alcune delle misure per contrastare l'interramento e l'incenerimento illegali dei rifiuti elencati dal Governo. Hanno citato, come esempio, le telecamere di sorveglianza, sostenendo che tali telecamere non erano state installate in tutte le aree interessate e quelle che lo erano non funzionavano correttamente. Per corroborare la loro argomentazione, hanno presentato articoli che mostravano telecamere circondate da cumuli di spazzatura accumulata. Uno degli articoli presentati ha discusso le difficoltà incontrate dalle forze dell'ordine nel catturare gli individui responsabili dell'incendio dei rifiuti, poiché utilizzavano tattiche di "mordi e fuggi" e spesso mettevano targhe false sui loro veicoli, in modo che anche se ripresi dalle telecamere non potessero essere rintracciati.

308. Hanno sostenuto che il cosiddetto fenomeno *della Terra dei Fuochi*, un tempo considerato un'emergenza, si era trasformato in una situazione di normalità. Hanno sostenuto che gli incendi continuavano a bruciare e che lo scarico e l'interramento illegali di rifiuti non erano diminuiti. Oltre cento incendi erano stati segnalati dalla stampa nell'estate del 2019. I ricorrenti hanno prodotto articoli di stampa che riportavano che nel gennaio 2020 era stata scoperta una discarica illegale, descritta in un articolo come un "lago di rifiuti tossici" nel comune di San Felice Cancellò in provincia di Caserta. A loro avviso, ciò supportava la loro tesi secondo cui la condotta illegale in questione si stava ancora verificando, non veniva fermata e rivelava l'incapacità del Governo di proteggere la popolazione esposta per oltre trent'anni.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

309. Infine, hanno sostenuto che le autorità statali non avevano fornito loro informazioni sui pericoli per la loro salute derivanti dall'inquinamento.

(ÿ) Domanda n. 51567/14

310. I ricorrenti hanno sostenuto che le autorità erano a conoscenza di un rischio reale e immediato per la vita e la salute delle persone residenti nelle aree interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi* almeno dal 1988. A tale riguardo, hanno citato diverse conclusioni tratte dalla relazione dell'11 marzo 1996 della commissione d'inchiesta istituita nel 1995, che menzionavano la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Caserta e Napoli, controllate da gruppi criminali organizzati a livello locale, e il fatto che non era stato predisposto alcun piano di vigilanza o di bonifica, sebbene il fenomeno dell'interramento e dello scarico abusivi di rifiuti pericolosi risalisse almeno al 1988 (vedere paragrafo 10 sopra).

311. I ricorrenti hanno sostenuto che le autorità italiane non avevano fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per ottemperare ai loro obblighi positivi ai sensi degli articoli 2 e 8, in quanto non avevano adottato misure preventive e protettive adeguate.

312. I ricorrenti hanno sostenuto che coloro che tra loro presentavano gravi problemi di salute avevano malattie che potevano essere considerate correlate all'esposizione al fenomeno *Terra dei Fuochi*. Hanno menzionato l'esistenza di diversi studi che indicavano che i tassi di mortalità nei comuni in cui vivevano erano aumentati costantemente nel corso degli anni e che alcuni tumori, tra cui linfoma e leucemia, erano più comuni in tali comuni rispetto al resto d'Italia. Hanno citato i risultati dello studio dell'OMS (vedere paragrafo 25 sopra) e altri studi sull'impatto sulla salute del fenomeno *Terra dei Fuochi* (vedere paragrafi 17, 95 e 51 sopra). I ricorrenti hanno citato una serie di conclusioni chiave della CGUE nelle sue sentenze del 26 aprile 2007, 4 marzo 2010 e 16 luglio 2015 (vedere paragrafi 26, 31 e 56 sopra). La CGUE ha individuato una serie di violazioni del diritto dell'UE e ha ritenuto che anche l'accumulo di grandi quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e nelle aree di stoccaggio temporaneo esponeva la salute degli abitanti locali a un rischio certo.

313. I ricorrenti hanno inoltre sostenuto che le autorità italiane non avevano fatto abbastanza per identificare e monitorare i terreni contaminati e non avevano effettuato adeguati sforzi di decontaminazione. Per quanto riguarda queste ultime misure, hanno inoltre sostenuto che le risorse stanziare per la loro attuazione non erano state utilizzate in modo efficace ed efficiente.

314. I ricorrenti hanno inoltre citato un'inchiesta giornalistica condotta nel 2019, i cui risultati sono stati trasmessi sulla televisione di Stato italiana ("RAI") il 29 giugno 2019 con il titolo "Tra Napoli e Caserta: la terra dei ciechi". Da questa è emerso un aumento dell'incenerimento illegale di rifiuti e materiali tossici in quel periodo.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

315. Per quanto riguarda la loro denuncia ai sensi dell'articolo 8, i ricorrenti hanno fatto principalmente riferimento alle loro osservazioni sull'articolo 2. Hanno ribadito che lo Stato italiano, a loro avviso, non ha garantito un adeguato pattugliamento e monitoraggio delle aree interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Tali presunte carenze, unite alla mancata bonifica delle aree inquinate, hanno portato, a loro avviso, a una violazione della parte sostanziale dell'articolo 8.

316. I ricorrenti hanno inoltre sottolineato che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 2 comportava l'obbligo per lo Stato di garantire, 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 fosse correttamente attuato e le violazioni di tale diritto fossero repressi e punite. A tale riguardo, i ricorrenti hanno sostenuto che lo Stato italiano non aveva rispettato tale obbligo. Hanno sostenuto che le pertinenti disposizioni penali gradualmente introdotte nel quadro giuridico italiano erano inadeguate per affrontare il fenomeno della *Terra dei Fuochi*. A loro avviso, le indagini penali in tale ambito non hanno portato all'identificazione e alla punizione dei responsabili, essenzialmente a causa dei brevi termini di prescrizione previsti dalla legge per i reati in questione.

317. Infine, secondo i ricorrenti, le autorità italiane non hanno rispettato l'obbligo positivo di informarli, per diversi decenni, dei rischi per la loro salute derivanti dal fenomeno di inquinamento in questione.

(ii) Il Governo

318. Il Governo ha fatto un'osservazione di massima secondo cui le misure elencate nelle sue memorie e nei documenti di supporto avrebbero dovuto indurre la Corte a concludere che erano state adottate tutte le misure appropriate per proteggere i diritti dei ricorrenti ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione. Ciò detto, ha invitato la Corte a esaminare i casi esclusivamente ai sensi dell'articolo 8.

319. Il Governo ha poi proceduto a elencare le misure adottate dalle autorità. Ha iniziato affrontando le misure adottate in relazione all'accertamento delle aree interessate dal fenomeno di inquinamento e del grado di contaminazione. Ha riassunto la legislazione e gli altri strumenti adottati in relazione al fenomeno della *Terra dei Fuochi*. In particolare, ha presentato informazioni sulla legislazione che prevede la mappatura dei terreni agricoli nella Regione Campania al fine di rilevare la presenza di contaminanti dovuti allo scarico, allo smaltimento e alla combustione illegali di rifiuti (decreto-legge n. 136/2013, convertito in legge n. 6/2014; e direttive ministeriali del 23 dicembre 2013, del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015). Il Governo ha inoltre fornito dettagli sul mandato del Gruppo di lavoro istituito ai sensi del decreto-legge n. 136/2013 e sui diversi compiti individuati come necessari per svolgere tale mandato (vedere paragrafo 111 sopra).

320. Quanto alle azioni concrete intraprese, il Governo ha sottolineato che, alla data di redazione delle osservazioni, erano in corso indagini dirette consistenti in campionamenti di suolo, vegetazione e acqua su appezzamenti di terreno classificati a rischio

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

categorie 5, 4, 3 e 2a erano state svolte. Il Governo ha presentato diversi documenti che dettagliavano i progressi compiuti in tale contesto (vedere, in particolare, i paragrafi 100 e 101 sopra).

321. Quanto all'istituzione dei catasti delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento dei rifiuti, come previsto dall'articolo 3 della legge regionale 9 dicembre 2013, n. 20 (cfr. paragrafo 42 che precede), il Governo ha affermato che tale compito spettava ai comuni e che sette comuni avevano istituito i catasti al momento della redazione delle osservazioni.

322. Passando alle misure per esaminare l'impatto dell'inquinamento sulla salute e per affrontare i rischi correlati per la salute, il Governo ha fatto un riferimento generale a una nota pubblicata dall'amministrazione regionale della Campania, che ha allegato alle sue osservazioni insieme a quarantasette allegati, alcuni dei quali erano senza titolo, altri senza data e altri ancora contenevano dati senza un'analisi di accompagnamento. Nel testo delle sue osservazioni, il Governo ha individuato il "Programma di monitoraggio integrato della Campania trasparente", avviato dalla Regione Campania e guidato dall'IZSM, il cui scopo era quello di ottenere dati sull'esposizione umana agli inquinanti su scala regionale e di promuovere una "cultura della trasparenza" negli ambiti della sicurezza alimentare e dell'ambiente (vedere paragrafo 55 sopra).

Hanno fatto riferimento alle attività di monitoraggio alimentare condotte nell'ambito di questo programma, e in particolare al "progetto codice QR" (vedere paragrafo 52 sopra). Hanno affermato che nell'ambito di quest'ultimo progetto l'IZSM aveva testato 30.000 campioni di prodotti alimentari prodotti da aziende che operavano nell'area *Terra dei Fuochi* e che si erano offerte volontariamente di sottoporsi al programma, e che erano stati rilevati solo sette casi di non conformità. Hanno inoltre osservato che una componente chiave del programma Campania Trasparente riguardava il biomonitoraggio umano e, a tale proposito, hanno fatto riferimento allo studio SPES (vedere paragrafo 52 sopra).

323. Il Governo ha elencato tre ulteriori studi sulla salute, vale a dire lo "Studio di esposizione sulla popolazione affetta da patologie" ("lo SPEM"), lo "Studio di esposizione per malattie professionali" ("lo SPEL") e lo studio GEMMA (vedere paragrafo 85 sopra). Il Governo ha inoltre menzionato l'istituzione di una piattaforma informativa per gestire e monitorare lo screening del cancro (vedere paragrafo 80 sopra).

324. Il Governo ha sottolineato che il 10 ottobre 2016 la Giunta regionale della Campania aveva adottato un Piano d'azione per contrastare lo scarico abusivo e l'incenerimento dei rifiuti, elencando le misure di carattere sanitario previste da tale piano (cfr. paragrafo 66 sopra).

325. Il Governo ha inoltre sottolineato che sono stati istituiti registri dei tumori presso tutte le aziende sanitarie locali della Regione Campania. Senza specificare il numero o le sedi specifiche, ha affermato che sono stati creati registri dei tumori infantili e registri delle malformazioni congenite. Ha aggiunto che la Regione Campania ha avviato un'iniziativa per sviluppare un "Atlante della mortalità per la Regione Campania" (vedere paragrafi 85 e 96 sopra).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Il Governo ha concluso che l'intera popolazione della Regione Campania è sottoposta a sorveglianza oncologica.

326. Il Governo ha citato il decreto del Commissario straordinario n. 38 del 1° giugno 2016, che ha previsto il rafforzamento dei programmi di screening oncologico e l'attuazione di piani di trattamento diagnostico e terapeutico per i pazienti oncologici (cfr. paragrafo 62 sopra).

327. Il Governo ha menzionato l'esistenza di un Protocollo d'intesa, sottoscritto il 23 giugno 2017 tra la Regione Campania, il Registro regionale dei tumori infantili, i Registri tumori delle ASL di Caserta e Napoli, il Servizio epidemiologico delle ASL di Caserta e Napoli 3 Sud, l'IZSM, l'ARPAC e la Procura di S. Maria Capua Vetere, al fine di adottare strategie congiunte per la valutazione dei possibili rischi per la salute connessi alle preoccupazioni ambientali nelle aree di competenza della Procura di S. Maria Capua Vetere (cfr. paragrafo 69 sopra).

328. Il Governo ha poi fornito informazioni sulle misure introdotte per impedire lo scarico illegale e l'incenerimento dei rifiuti.

Si è fatto particolare riferimento al Piano d'azione del 2016 (vedere paragrafo 66 sopra) e ad alcune delle misure o "azioni" previste da tale piano.

Il Governo ha rilevato che sono stati stanziati 4.500.000 euro per l'istituzione dei cosiddetti centri operativi. Era stata prevista la creazione di quattro di tali centri in quattro comuni. Secondo il Governo, a giugno 2019 erano stati effettivamente istituiti tre di questi centri, operativi ventiquattro ore al giorno, sette giorni alla settimana (inclusi i giorni festivi). Un quarto centro era stato istituito presso la sede centrale di SMA Campania.

Secondo il Governo, due di questi centri sono diventati operativi nell'ottobre 2017.

329. Il Governo ha evidenziato che sono stati stanziati 8.700.000 euro per l'attuazione di misure di individuazione di rifiuti abbandonati nell'ambito della corrispondente voce del Piano d'azione. In termini di azioni concrete, ha specificato che il personale della SMA Campania ha svolto attività di pattugliamento regolare. Tali attività sono state svolte in collaborazione con il personale dell'esercito e sono state finalizzate alla segnalazione di incendi, scariche abusive e altre situazioni di rischio. Sono stati stanziati fondi per l'acquisto di droni, da utilizzare da parte del personale della SMA Campania e per l'acquisto di attrezzature da parte dell'Arma dei Carabinieri (tra cui droni, laboratori avionici e dispositivi mobili su cui installare applicazioni di segnalazione).

330. Il Governo ha inoltre sottolineato che è stato sottoscritto un Memorandum d'intesa tra il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e la Regione sulle misure di spegnimento degli incendi; in base a tale accordo, a ogni centro operativo sarebbe stata assegnata una squadra di cinque vigili del fuoco pronti a intervenire in caso di segnalazione di incendi. Nel 2019 erano stati stanziati fondi allo scopo di estendere la presenza di queste squadre antincendio per un anno. Nel 2019, erano stati stanziati ulteriori fondi per

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

attuazione di tale "azione", in parte destinata all'acquisto di apparati avionici da parte della Polizia di Stato ed in parte volta a garantire il continuo funzionamento dei centri operativi.

331. Il Governo ha sostenuto che nel 2019 erano stati stanziati 1.150.000 euro per la "pulizia e la rimozione immediate" dei rifiuti laddove esisteva un'"elevata probabilità che venissero incendiati".

332. Il Governo ha fatto riferimento al Protocollo d'intesa per l'"attuazione sperimentale" del Piano d'azione sottoscritto nel 2018 tra la Regione Campania e diversi Ministeri del Governo (cfr. paragrafo 78 supra). Ha attirato l'attenzione della Corte sulla sezione del Protocollo che delinea ulteriori azioni volte a prevenire pratiche di incenerimento illecite.

Ai sensi di tale Protocollo, è stato istituito un gruppo di lavoro allo scopo di rendere il sistema informativo I.TER accessibile a una più ampia gamma di utenti, tra cui la Polizia nazionale, i Vigili del fuoco e le procure, e di garantirne la compatibilità con altri sistemi informativi utilizzati per raccogliere ed elaborare dati, tra cui dati raccolti da droni, sensori e telecamere di sorveglianza. Il Governo ha richiamato l'attenzione della Corte sulla Relazione periodica sul Piano d'azione, datata 7 agosto 2019, emessa dall'Unità di coordinamento del Piano d'azione (vedere paragrafo 88 sopra).

333. Il Governo ha inoltre menzionato il decreto ministeriale del 26 novembre 2012, con cui il Ministro dell'Interno ha disposto la nomina di un Vice-Prefetto come Funzionario Delegato (vedi paragrafo 34 sopra) e ha presentato una relazione pubblicata dal Funzionario Delegato il 14 giugno 2019 (vedi paragrafo 82 sopra). Nelle sue osservazioni supplementari del 26 maggio 2021, il Governo ha presentato un'ulteriore relazione pubblicata dal Funzionario Delegato il 4 gennaio 2021 (vedi paragrafo 99 sopra) al fine di corroborare le sue argomentazioni secondo cui erano state intraprese azioni per contrastare l'incenerimento illegale dei rifiuti.

334. Il Governo ha inoltre sostenuto che l'Italia ha agito in modo rigoroso, tempestivo ed efficace in termini di repressione delle attività criminali, avvio di procedimenti legali, punizione dei responsabili e riparazione del danno ambientale causato da condotte criminali. A sostegno di tale argomentazione, ha citato sette serie di procedimenti, come dettagliato di seguito, affermando che i casi elencati riguardavano reati penali previsti dall'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dagli articoli 434 e 439 del codice penale italiano (vedere paragrafi 128 e 130 sopra).

335. Il Governo ha citato il procedimento n. 3313/12 contro DB e altri dinanzi al Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere. Ha sostenuto che il procedimento in questione riguardava il traffico illecito di rifiuti in un complesso industriale nel comune di Aversa, dove rifiuti pericolosi venivano mescolati a rifiuti non pericolosi modificando i codici identificativi delle diverse categorie di rifiuti. Il Governo ha affermato che con sentenza del 17 dicembre 2015 il Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere aveva archiviato il procedimento per prescrizione.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

periodi. Hanno inoltre affermato, senza fornire documentazione di supporto, che erano in corso di redazione relazioni tecniche di esperti in vista dell'avvio di un procedimento civile. Il Governo non ha presentato una copia della sentenza, se non la parte dispositiva che dichiarava il procedimento prescritto.

336. Il Governo ha inoltre citato il procedimento n. 50653/04, contro MR e altri, dinanzi al Tribunale di Napoli, sezione di Pozzuoli. Tale procedimento riguardava accuse di traffico illecito di rifiuti, ai sensi dell'articolo 260 del decreto legislativo n. 152/2006, nei confronti dei titolari di alcuni impianti di recupero rifiuti ubicati in diverse parti della Campania. Secondo il Governo, le società in questione erano state coinvolte nello smaltimento illecito di circa 1.071.637.648 chilogrammi di rifiuti provenienti da trentacinque comuni ubicati nelle aree indicate, un processo reso possibile dalla modifica illegittima dei codici di smaltimento dei rifiuti. Il 22 febbraio 2013 il Tribunale di Napoli, sezione di Pozzuoli, ha condannato nove individui a varie pene detentive e li ha condannati al risarcimento dei danni alle parti civili, tra cui il Ministero dell'Ambiente, da ottenere tramite separato procedimento civile. Contro la sentenza del tribunale distrettuale era stato presentato ricorso, ma al momento della stesura delle osservazioni, nel settembre 2019, non era ancora stata fissata un'udienza. Il Governo non ha presentato copia della motivazione della sentenza, ma solo il dispositivo della sentenza del tribunale distrettuale di Napoli (sezione di Pozzuoli). Successivamente non è stata fornita alcuna informazione sullo stato di avanzamento o sull'esito del ricorso.

337. Il Governo ha inoltre richiamato l'attenzione della Corte sulla sentenza della Corte d'appello di Napoli n. 680/2015 del 23 aprile 2015 e sulla sentenza della Corte di cassazione, sezione penale I, n. 58023 del 7 maggio 2017 (cfr. paragrafo 148 sopra). La Corte di cassazione aveva confermato la condanna di tre individui condannati per traffico di ingenti quantitativi di rifiuti, tra il 2001 e il 2005, nel comune di Acerra. In particolare, sono stati ritenuti responsabili della gestione illecita di aziende di compostaggio, che ha determinato un danno ambientale come definito dall'articolo 434 del codice penale. Senza fornire documentazione a supporto, il Governo ha dichiarato che l'ISPRA aveva valutato il danno causato all'ambiente in 3.794.900 euro. Un ordine di sequestro era stato emesso dal Tribunale distrettuale di Napoli in relazione a società, terreni, edifici, veicoli, aeromobili e conti correnti bancari di proprietà di CP, GP e SP. Secondo il Governo, l'ordine era stato eseguito dalla Polizia Tributaria di Napoli il 14 febbraio 2017.

338. Il Governo ha menzionato il procedimento penale n. 24961/10, avviato presso la Corte d'assise di Napoli nei confronti di RA e altri, conclusosi con sentenza n. 14/16 dell'11 gennaio 2017. Ha inoltre menzionato una sentenza pronunciata il 17 gennaio 2019 dalla Corte d'assise d'appello di Napoli in relazione allo stesso procedimento, che riguardava attività di smaltimento illecito di rifiuti presso una discarica nel comune di Giugliano in Campania. Tali attività avevano causato gravi danni all'ambiente e, in particolare, avevano determinato la contaminazione delle falde acquifere provenienti dalla

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

stoccaggio, nel tempo, di grandi quantità di rifiuti industriali pericolosi. Il 17 gennaio 2019 la Corte d'Assise d'Appello di Napoli ha condannato un individuo a dieci anni di reclusione per contaminazione delle acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale e gli ha ordinato di risarcire i danni al Ministero dell'Ambiente. Il Governo ha dichiarato che il Ministero dell'Ambiente intendeva avviare un procedimento civile.

339. Il Governo ha citato il procedimento penale n. 47098/13, avviato nei confronti di NP, WS e LD dinanzi al Tribunale di Napoli Nord, conclusosi con sentenza n. 685/18 del 21 marzo 2018. Il procedimento in questione riguardava l'inquinamento delle falde acquifere mediante lo scarico, a partire dalla metà degli anni '80, di circa 150.000 metri cubi di rifiuti nel comune di Casal di Principe e l'interramento degli stessi a circa 10 metri di profondità. Il 21 marzo 2018 il Tribunale di Napoli Nord ha dichiarato la propria incompetenza a conoscere del caso e lo ha rinviato al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, presso il quale era pendente il procedimento.

Non sono state fornite informazioni circa l'ulteriore svolgimento di questo procedimento.

340. Infine, il Governo ha citato il procedimento penale n. 56063/09, avviato presso il Tribunale distrettuale di Santa Maria Capua Vetere nei confronti di GA e altri, conclusosi con sentenza 1951/18 del 28 marzo 2014. Ha inoltre menzionato sentenze emesse dalla Corte d'appello di Napoli e dalla Corte di cassazione in relazione allo stesso insieme di procedimenti. All'esito del procedimento alcuni soggetti erano stati dichiarati responsabili del reato di traffico illecito di rifiuti e condannati al risarcimento dei danni al Ministero dell'ambiente, da quantificarsi in separato giudizio civile. Il Governo ha affermato che l'ISPRA, su richiesta del Ministero dell'ambiente, aveva effettuato una valutazione del danno ambientale causato dalla condotta criminosa in questione, consistente nello smaltimento illecito di terreni da alveo fluviale e fanghi di depurazione, falsificando informazioni (come i codici di smaltimento dei rifiuti) necessarie per la gestione di tali rifiuti, tra il 2004 e il 2008, nel comune di Marcianise. Secondo il Governo, l'ISPRA aveva quantificato il danno in 235.000.000 di euro e nell'agosto 2018 la *Guardia di finanza* ha valutato la situazione finanziaria dei condannati al fine di assistere il Ministero dell'ambiente nell'avvio di un procedimento civile. Non sono state fornite informazioni sull'ulteriore svolgimento di tale procedimento.

341. Il Governo ha poi fornito informazioni sulle misure adottate per la bonifica delle aree interessate. Ha innanzitutto descritto le misure adottate a livello nazionale. A tale proposito, ha sottolineato che la "Legge di Bilancio 2019" che ha previsto l'adozione di un Programma nazionale di bonifica (vedi paragrafo 79 sopra) e ha aumentato i fondi destinati all'"attuazione di misure ambientali" in, tra le altre, aree contaminate in quella che chiamano *Terra dei Fuochi*.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

342. Il Governo ha specificato che circa 20 milioni di euro all'anno erano stati stanziati per tali scopi per il periodo 2019-2024. A tale riguardo, il Ministero dell'Ambiente aveva individuato una serie di attività che riteneva necessarie per preparare il piano nazionale, tra cui, in via prioritaria, l'identificazione di criteri standardizzati per la classificazione dei siti contaminati, al fine di dare priorità alle attività di decontaminazione. Nell'aprile 2019 era stata istituita una task force per elaborare tali criteri. Una delle prime attività della task force è stata un'indagine sui criteri e sugli indicatori utilizzati a livello regionale per elaborare le classifiche dei siti contaminati, da utilizzare come base per elaborare criteri applicabili a livello nazionale. Secondo il Governo, la task force si è riunita il 3 settembre 2019 e ha concordato di esaminare vari casi di studio al fine di avviare un'attività di test iniziale. Ciò le avrebbe consentito di identificare esattamente quali informazioni fossero necessarie per definire i criteri prioritari da adottare nel programma nazionale di decontaminazione. Il Governo ha sottolineato l'importanza di questa fase di test per identificare criteri affidabili a livello nazionale. Il Governo ha specificato che è stato stilato un elenco di siti di test e che è previsto che entro la fine del 2019 venga adottato il programma nazionale.

343. Il Governo si è rivolto alle misure adottate a livello regionale. Hanno citato un Protocollo d'intesa sottoscritto il 2 ottobre 2017 tra la Regione Campania e Invitalia (vedi paragrafo 70 sopra), finalizzato all'attuazione di misure di messa in sicurezza e bonifica di aree definite nel Piano Regionale di Bonifica (vedi paragrafo 39 sopra). Il Governo ha riprodotto una tabella in cui sono elencate alcune attività e interventi in relazione a sedici *Terre dei Fuochi*

municipalità. Tali attività includono la messa in sicurezza di una serie di discariche abusive e la successiva decontaminazione dell'area interessata; la classificazione e la decontaminazione dei terreni agricoli individuati ai sensi della Legge n. 6/2014 (vedere paragrafo 103 sopra); la rimozione dei rifiuti da diversi siti, compresi i rifiuti solidi urbani dai siti di stoccaggio temporaneo, nonché analisi preliminari del suolo e le misure di sicurezza e decontaminazione richieste. Il Governo ha dichiarato che erano in corso di pubblicazione i documenti di gara per l'assegnazione delle attività di classificazione ambientale e decontaminazione.

344. Infine, il Governo ha sostenuto che la Regione Campania si era impegnata ad assumere le attività di bonifica presso quei comuni che non disponevano delle risorse o delle attrezzature necessarie per realizzarle. Senza fornire ulteriori spiegazioni o dettagli, il Governo ha affermato che altre misure di decontaminazione venivano eseguite direttamente dai singoli comuni, utilizzando finanziamenti regionali.

345. Il Governo ha poi affrontato le misure adottate per porre rimedio alle carenze nella gestione del ciclo dei rifiuti. Il Governo ha iniziato riassumendo alcuni aspetti chiave del procedimento contro l'Italia dinanzi alla CGUE in merito alla gestione dei rifiuti in Campania.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

346. Quanto alle misure concrete adottate, il Governo ha evidenziato che nel 2016 la Giunta regionale aveva adottato un nuovo "Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani in Campania" (vedere paragrafo 67 sopra) e che il programma si concentrava sulla *raccolta differenziata* dei rifiuti domestici e sulla costruzione di impianti di termovalorizzazione. Il Governo ha osservato che la Regione Campania aveva avviato un programma da 200 milioni di euro nell'ambito di tale piano per costruire impianti di compostaggio.

Senza fornire ulteriori dettagli, hanno affermato che i comuni avevano risposto positivamente a un avviso pubblico emesso nel maggio 2016 riguardante quest'ultimo programma. Hanno inoltre preso atto dell'introduzione di un "Programma straordinario per la rimozione delle balle di rifiuti" e hanno fatto riferimento alla relazione congiunta sullo stato di avanzamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani del Direttore generale per il ciclo dei rifiuti della Regione Campania e del Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente (vedere paragrafo 77 sopra). Il Governo ha sottolineato che sono stati stanziati 294 milioni di euro nel 2016 e nel 2017 per l'attuazione del programma nei comuni ufficialmente designati *della Terra dei Fuochi*.

347. Il Governo ha inoltre richiamato l'attenzione della Corte sull'emanazione della legge 26 maggio 2016, n. 14 (*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti*), denominata "Legge regionale sul ciclo dei rifiuti" (cfr. paragrafo 61 supra).

348. Per quanto riguarda la capacità di trattamento dei rifiuti della Regione Campania, il Governo ha sostenuto che i requisiti per la costruzione di nuovi impianti, come stabilito nella sentenza della CGUE del 2015, erano basati su dati non aggiornati e che non tenevano conto né dei recenti sviluppi né dell'emanazione del Piano regionale per la gestione dei rifiuti. Il Governo ha osservato che la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE aveva chiesto che la sanzione giornaliera fosse ridotta di un terzo, dato che erano già state introdotte alcune misure.

(b) I terzi intervenienti

(i) *Il Forum per i diritti umani e la giustizia sociale (Università di Newcastle), il Newcastle Environmental Regulation Research Group (Università di Newcastle), Let's Do It! Italia e Legambiente*

349. I terzi intervenienti hanno fornito una panoramica di ciò che considered to be important features of the *Terra dei Fuochi* phenomenon.

350. Hanno iniziato concentrandosi sul primo aspetto del fenomeno, vale a dire il traffico illecito di rifiuti. A loro avviso, questo derivava in parte dalla limitata capacità degli impianti italiani di smaltire rifiuti urbani, industriali e pericolosi. Hanno sottolineato come la *Camorra*, un'organizzazione criminale, avesse creato joint venture con aziende del Nord e del Centro Italia, con l'obiettivo di trasformare la gestione dei rifiuti in un'attività illegale che, secondo la ONG ambientalista *Legambiente*,

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

generava oltre 1200 miliardi di lire italiane all'anno negli anni '90. La stessa ONG ha stimato che il business illegale dei rifiuti gestito dalla *Camorra* abbia avuto un fatturato di oltre 16,7 miliardi di euro nel 2013.

351. Hanno citato un rapporto *Legambiente* del 2015 che affermava che tra il 1991 e il 2015 erano state aperte ottantadue indagini giudiziarie relative al commercio illegale di rifiuti in Campania (vedi paragrafo 53 sopra). Hanno sottolineato che lo stesso rapporto stimava che, nel corso di ventitré anni, 10 milioni di tonnellate di rifiuti, compresi rifiuti pericolosi, erano stati smaltiti illegalmente in Campania.

352. Quanto al secondo aspetto, la combustione illegale di rifiuti, hanno sostenuto che le sue cause potevano essere individuate, *tra l'altro*, nelle carenze che incidono sul ciclo dei rifiuti urbani, che hanno portato all'accumulo e all'abbandono di rifiuti solidi urbani, insieme allo scarico illegale di rifiuti industriali da parte di acciaierie, stabilimenti tessili e concerie locali. A sostegno di queste ultime affermazioni hanno fatto riferimento alle dichiarazioni rese dal Funzionario delegato alla quinta Commissione parlamentare d'inchiesta il 21 ottobre 2015 (cfr. paragrafo 58 sopra).

353. Hanno sostenuto che l'entità del problema della combustione illegale di rifiuti era chiara dai dati disponibili presso il Ministero dell'Interno, indicando che 14.457 incendi erano stati registrati tra il 2012 e il 2018 nei comuni delle province di Napoli e Caserta. Questi incendi hanno interessato comuni all'interno e all'esterno dei confini dell'area ufficialmente delimitata della *Terra dei Fuochi*. Hanno inoltre sostenuto che la combustione illegale di rifiuti ha contribuito al degrado ambientale della Campania e ha portato alla dispersione nell'atmosfera e al successivo deposito nel suolo di inquinanti tossici come le diossine.

354. Inoltre, ciò che hanno definito un "disastro ambientale" in Campania è stato aggravato da due fattori principali, vale a dire, l'assenza di quello che hanno definito un "approccio precauzionale" rispetto all'affrontare e rimuovere tutte le fonti di inquinamento ambientale dannose per la salute umana, e la mancanza di un quadro giuridico efficace per affrontare i reati ambientali.

355. Per quanto riguarda il primo fattore, hanno sostenuto che, nonostante il fatto che le organizzazioni non governative ambientaliste, come *Legambiente*, avessero sollecitato fin dal 1997 l'introduzione di un quadro giuridico per affrontare i reati ambientali, il primo reato penale correlato all'ambiente è stato creato solo nel 2001. Hanno esaminato l'introduzione di disposizioni di diritto penale per combattere il danno ambientale in Italia e hanno sostenuto che, fino a poco tempo fa, la maggior parte dei reati ambientali in Italia erano reati minori e che ciò aveva avuto un impatto sull'effetto deterrente della legislazione. A questo proposito, hanno sottolineato che i reati minori comportavano termini di prescrizione legali più brevi.

356. Quanto al secondo fattore, i terzi intervenienti hanno sostenuto che sussistevano prove di gravi ritardi nella valutazione del rischio che

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

siti contaminati che mettono a rischio la salute umana e il lento progresso nelle attività di bonifica dei siti interessati in Campania. Hanno fatto riferimento alla relazione di avanzamento della Giunta regionale della Campania sullo stato di attuazione del Piano regionale di bonifica per il 2018 (vedere paragrafo 80 sopra). Dei siti identificati come richiedenti indagini su inquinanti nocivi per la salute umana, le procedure formali per condurre un'analisi del rischio erano iniziate solo per il 25% dei siti in questione e solo il 3,5% di questi siti era stato bonificato.

357. Hanno inoltre osservato che le informazioni sull'entità del commercio illegale di rifiuti in Campania erano state coperte dal segreto di Stato fino al 2013. Hanno sottolineato, a tale proposito, che il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecologicamente corretti di sostanze e rifiuti pericolosi aveva sottolineato che le informazioni sulla salute e sulla sicurezza relative a sostanze chimiche tossiche non devono mai essere riservate.

358. I terzi intervenienti hanno inoltre sostenuto che le corti regionali per i diritti umani e gli organismi internazionali per i diritti umani facevano sempre più affidamento su standard e principi di diritto ambientale quando valutavano le violazioni dei diritti umani. Si sono concentrati, in particolare, sul principio di prevenzione e sul principio di precauzione, ribadendo che la mancanza di certezza scientifica sugli effetti reali o potenziali di un'attività non dovrebbe impedire agli Stati di adottare misure appropriate per prevenire danni ambientali. Hanno citato il parere consultivo n. OC-23/18, emesso dalla Corte interamericana dei diritti umani, in cui tale corte ha ritenuto che il principio di precauzione fosse rilevante nella determinazione se uno Stato avesse rispettato i propri doveri ai sensi della Convenzione americana sui diritti umani. Hanno anche osservato che, secondo la Corte interamericana, gli Stati dovevano agire in conformità con il principio di precauzione, anche in assenza di certezza scientifica, e adottare misure per prevenire danni gravi o irreversibili all'ambiente.

359. I terzi intervenienti hanno inoltre sottolineato che il diritto a un ambiente sano ha ottenuto riconoscimento e tutela costituzionale in più di cento Stati, tra cui l'Italia.

(ii) Cliente Terra

360. Il terzo interveniente ha sostenuto che gli individui colpiti dall'inquinamento ambientale hanno dovuto affrontare diverse sfide nel cercare un risarcimento legale, come l'individuazione della sua esistenza, l'identificazione delle sue fonti (che erano spesso molteplici) e l'accertamento di nessi causali tra inquinamento e impatti sulla salute.

361. La natura dell'inquinamento, insieme alle relative incertezze scientifiche, era stata quindi affrontata dallo sviluppo di concetti giuridici nel quadro del diritto ambientale, richiedendo ai legislatori e ai tribunali di adottare un approccio proattivo e protettivo. In questo contesto, il principio di prevenzione sanciva il dovere di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento e il danno ambientale. Si basava sulla consapevolezza che il danno

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

causati dall'inquinamento alla salute umana e all'ambiente erano spesso irreversibili. Il principio di precauzione era uno strumento utilizzato per superare l'incertezza scientifica sui rischi per la vita e la salute umana, o per l'ambiente. Era strettamente collegato al principio di prevenzione. La sua importanza risiedeva nell'assicurare la protezione in una fase precoce e nell'abbassare lo standard probatorio del rischio.

362. Il terzo interveniente ha sostenuto che entrambi i principi erano riconosciuti nelle dichiarazioni delle Nazioni Unite e nel diritto internazionale consuetudinario, ed erano anche sanciti in varie convenzioni internazionali di cui l'Italia era parte, riguardanti l'inquinamento atmosferico, l'inquinamento idrico e la gestione dei rifiuti.

363. Basandosi sulla sentenza *Týtar* (citata sopra), ha sottolineato che la Corte aveva precedentemente individuato il principio di precauzione come fonte di diritto internazionale rilevante e si era basata su di esso nel ragionamento giuridico nei casi riguardanti l'inquinamento ambientale.

364. Il terzo interveniente ha sostenuto che, in base al principio di prevenzione, non appena emerge un insieme di prove scientifiche indicanti l'esistenza di una minaccia per la vita e la salute umana, gli Stati sono tenuti ad adottare misure attive per prevenire e mitigare l'inquinamento ambientale. Inoltre, in base al principio di precauzione, anche se l'esistenza o l'entità di determinati rischi non sono certe, ciò non giustifica l'inazione, ma richiede agli Stati di peccare di cautela.

365. Client Earth ha sottolineato il lavoro delle Procedure speciali delle Nazioni Unite del Consiglio per i diritti umani, tra cui il Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente e il Relatore speciale sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecologicamente corretti di sostanze e rifiuti pericolosi.

366. L'interveniente terzo ha sostenuto che la raccolta di informazioni sull'inquinamento ambientale era il primo, essenziale, passo per proteggere efficacemente la vita e la salute di una popolazione. Una volta raccolte, queste informazioni dovevano essere rese disponibili al pubblico. L'interveniente ha sostenuto che l'obbligo di uno Stato di raccogliere e diffondere informazioni si applicava in modo continuo e indipendentemente da una specifica procedura decisionale. Se una condotta dannosa per l'ambiente veniva attuata senza autorizzazione ufficiale, come nel caso di specie, l'obbligo positivo di uno Stato di monitorare la situazione e fornire alla popolazione informazioni relative alla protezione della propria salute acquisiva un significato ancora maggiore. Ha attirato l'attenzione della Corte sull'articolo 5 § 1 (c) della Convenzione di Aarhus (vedere paragrafo 182 sopra).

367. L'interveniente terzo ha inoltre sostenuto che tale obbligo non solo richiedeva la diffusione delle informazioni detenute da un'autorità pubblica, ma richiedeva anche alle autorità di raccogliere informazioni in modo proattivo. Ha sottolineato che, secondo la Guida all'attuazione della Convenzione di Aarhus, la raccolta e la diffusione attive di informazioni implicavano un senso di urgenza che determinati tipi di informazioni dovessero raggiungere il pubblico. Mentre la base

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

obbligo era quello di rendere disponibili le informazioni ambientali "progressivamente", la Convenzione di Aarhus imponeva un chiaro obbligo di "diffondere immediatamente e senza indugio" tutte le informazioni "che avrebbero potuto consentire al pubblico di adottare misure per prevenire o mitigare i danni derivanti" da "qualsiasi minaccia imminente alla salute umana o all'ambiente", sia che fosse causata da attività umane o dovuta a cause naturali. Questa disposizione mirava a garantire che gli individui fossero informati di eventuali rischi per la loro salute derivanti da attività inquinanti, in modo che potessero prendere le precauzioni necessarie e/o richiedere alle autorità competenti misure urgenti.

(iii) Macrocrimini

368. Il terzo interveniente ha sostenuto che le relazioni delle commissioni parlamentari d'inchiesta emanate a partire dal 1995 (cfr. paragrafi 10, 13, 28 e 74 supra), nonché la relazione della XII Commissione del Senato (cfr. paragrafo 73 supra), contenevano resoconti precisi dell'inquinamento nell'area interessata dall'interramento e dalla combustione illegali di rifiuti, unitamente a dati allarmanti sull'aumento statistico dei tumori, confermato da numerosi studi epidemiologici. È quindi innegabile che lo Stato non solo era a conoscenza del grave fenomeno in esame, ma era addirittura, su iniziativa delle proprie commissioni parlamentari, costantemente informato dei suoi sviluppi.

369. Il terzo interveniente ha sostenuto che i dati epidemiologici disponibili, ricavati da studi specificamente svolti nelle aree interessate dal fenomeno in esame, come lo studio *Sentieri*, avevano evidenziato un aumento dell'incidenza di patologie che la letteratura scientifica internazionale collegava a sostanze rilasciate nell'ambiente dai rifiuti pericolosi (v. paragrafi 57 e 83 supra). A suo avviso, ciò costituiva una prova dell'esistenza di un rischio che la popolazione esposta all'inquinamento generato dallo smaltimento illecito di tali rifiuti contraesse patologie potenzialmente mortali.

(iv) G. D'Alisa (Università di Coimbra) e Professor M. Amiero (KTH Institute of Technology, Svezia)

370. I terzi intervenienti hanno sostenuto che le autorità statali erano a conoscenza del coinvolgimento di gruppi criminali organizzati nel traffico di rifiuti tossici almeno dalla metà degli anni Novanta, ma avevano deciso di mantenere segrete tali informazioni, concentrandosi invece sulla cosiddetta "emergenza rifiuti", connessa alle carenze nello smaltimento dei rifiuti urbani.

(v) Professor F. Bianchi (Consiglio Nazionale delle Ricerche, Pisa, Italia)

371. Il terzo interveniente ha sostenuto che le pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti da parte di gruppi criminali organizzati, che hanno portato allo scarico illegale e alla combustione all'aperto di rifiuti urbani e pericolosi, erano state documentate sin dal

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

primi anni '80. Entro la fine degli anni '90, una parte dei diversi tipi di rifiuti prodotti nella Regione Campania e grandi quantità di rifiuti pericolosi portati in Campania da altre regioni, erano stati smaltiti e inceneriti illegalmente per circa due decenni.

372. Il terzo interveniente ha attirato l'attenzione della Corte su pubblicazioni scientifiche che, già nel 2004, avevano segnalato tassi eccessivi di mortalità, morbilità e anomalie congenite nelle zone della Campania interessate da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti (v. paragrafo 18 supra). Con particolare riguardo a uno studio pubblicato alla fine del 2004, ha evidenziato, tra l'altro, che la mortalità per cancro era notevolmente aumentata, in particolare per alcuni tipi di cancro, nell'area di studio (vale a dire i comuni di Giugliano in Campania, Qualiano e Villaricca). Ha osservato che l'area in questione era caratterizzata dalla presenza documentata di discariche abusive, dove venivano anche bruciati rifiuti, e da siti in cui erano stati interrati abusivamente rifiuti industriali (v. paragrafo 19 supra). Ha inoltre citato i risultati dello studio condotto dall'OMS su richiesta del Dipartimento nazionale della protezione civile tra il 2005 e il 2008 (vedere paragrafi 21 e 25 sopra) e altri articoli scientifici che hanno rafforzato l'ipotesi di un'associazione tra la residenza in aree interessate dallo smaltimento incontrollato dei rifiuti e vari effetti negativi sulla salute umana.

373. Secondo il terzo interveniente, le conoscenze disponibili raccolte tra il 2004 e il 2008 sull'associazione tra pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti e salute, seppur descrittive e non indicanti nessi causali certi, erano comunque sufficienti a innescare un approccio precauzionale.

Ciò ha comportato la necessità per le autorità di introdurre misure di protezione della salute pubblica misure.

374. Ha inoltre sottolineato che anche le persone che non soffrono di una particolare malattia potrebbero essere considerate vulnerabili in termini di salute, perché una maggiore esposizione a fattori ambientali riconosciuti come pericolosi per la salute significa che hanno una maggiore probabilità, o rischio, di esiti sanitari negativi.

(c) La valutazione della Corte

(i) Principi rilevanti

375. La Corte ribadisce che l'articolo 2 della Convenzione non riguarda solo i decessi risultanti 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 (vedere, tra le altre autorità, *LCB c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, § 36, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1998-III; *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 71, CEDU 2004-XII, e *Budayeva e altri*, cit., § 128). Inoltre, questo articolo, letto nel suo insieme, copre non solo le situazioni in cui una certa azione o omissione da parte dello Stato

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

ha portato alla morte lamentata, ma anche situazioni in cui, sebbene il ricorrente sia sopravvissuto, sussisteva chiaramente un rischio per la sua vita (vedere, *mutatis mutandis*, *Makaratzis c. Grecia* [GC], n. 50385/99, §§ 49-55, CEDU 2004-XI, e *Kolyadenko e altri c. Russia*, nn. 17423/05 e altri 5, § 151, 28 febbraio 2012).

376. La Corte ha ritenuto che tale obbligo debba essere interpretato come applicabile nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui possa essere in gioco il diritto alla vita (vedere, tra gli altri, *Öneryıldız*, citata sopra, § 71; e *Brincat e altri contro Malta*, nn. 60908/11 e altri 4, § 101, 24 luglio 2014). La Corte ha ritenuto che l'obbligo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita si applica *a fortiori* nel contesto di attività che possono rappresentare un rischio per la vita umana a causa della loro natura intrinsecamente pericolosa. Tra queste rientrano la gestione di siti di raccolta dei rifiuti (vedi *Öneryıldız*, citato sopra, § 71), test nucleari (vedi *LCB contro Regno Unito*, citato sopra, § 36) e la gestione di una riserva idrica in una regione soggetta a forti piogge e tifoni (vedi *Kolyadenko*, citato sopra, § 164).

377. Ha anche ritenuto che, affinché l'articolo 2 si applichi nel contesto di un'attività che, per sua stessa natura, è in grado di mettere a rischio la vita di un individuo, deve esserci un rischio "reale e imminente" per la vita. Potrebbe essere impossibile elaborare una regola generale su cosa costituisca un rischio "reale e imminente" per la vita, poiché ciò dipenderà dalla valutazione da parte della Corte delle circostanze particolari di un caso (vedere, *mutatis mutandis*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. 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, genuina e sufficientemente accertabile per la vita (ibid., § 512, con ulteriori riferimenti). L'"imminenza" di un tale rischio comporta un elemento di prossimità fisica della minaccia e di prossimità temporale della stessa (ibid., con ulteriori riferimenti).

378. Nel determinare se le autorità avessero un obbligo positivo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita, la Corte ha anche considerato se le autorità nazionali sapessero o avrebbero dovuto sapere che i ricorrenti erano stati esposti a una minaccia per la vita (vedi *Öneryıldız*, citato sopra, § 101; *Brincat*, citato sopra, § 105; e, *mutatis mutandis*, *Vilnes e altri c. Norvegia*, (nn. 52806/09 e 22703/10, §§ 222-23, 5 dicembre 2013).

379. Una volta accertata quest'ultima, il compito della Corte è di determinare se, date le circostanze del caso, lo Stato abbia fatto tutto ciò che gli si poteva chiedere per impedire che la vita del ricorrente fosse messa in pericolo in modo evitabile (vedi *LCB c. Regno Unito*, citato sopra, § 36).

380. La Corte ribadisce che l'obbligo positivo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita ai sensi dell'articolo 2 comporta, in primo luogo, un dovere primario dello Stato di predisporre un quadro legislativo e amministrativo concepito per fornire un'efficace deterrenza contro le minacce alla vita

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

diritto alla vita (vedi *Öneryıldız*, citato sopra, § 89, e *Budayeva e altri*, citato sopra, § 129).

381. Quanto alla scelta di particolari misure operative volte a proteggere i cittadini la cui vita potrebbe essere messa in pericolo dai rischi intrinseci posti da attività pericolose, la Corte ha costantemente sostenuto che, quando lo Stato è tenuto ad adottare misure positive, la scelta dei mezzi è in linea di principio una questione che rientra nel margine di apprezzamento dello Stato contraente (vedi *Öneryıldız*, citato sopra, §§ 71 e 90). Esistono diverse vie per garantire i diritti della Convenzione e, anche se lo Stato non ha applicato una particolare misura prevista dal diritto interno, può comunque adempiere al suo dovere positivo con altri mezzi. A questo riguardo, non si deve imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità senza considerare, in particolare, le scelte operative che devono fare in termini di priorità e risorse; ciò deriva dall'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati, come la Corte ha precedentemente affermato, in difficili ambiti sociali e tecnici (vedere *Budayeva e altri*, citato sopra, §§ 134-35, e le autorità ivi citate). La Corte ha anche osservato, in determinati contesti, che affinché le misure siano efficaci, spetta alle autorità pubbliche agire in tempo utile, in modo appropriato e coerente (vedere, ad esempio, nel contesto del cambiamento climatico, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, citato sopra, § 548).

382. La Corte ha anche sostenuto che tra le misure preventive occorre porre particolare enfasi sul diritto del pubblico all'informazione (vedi *Öneryıldız*, citato sopra, §§ 89-90, e *Budayeva e altri*, citato sopra, § 132). In relazione all'articolo 8, la Corte ha affermato che esiste un obbligo positivo per gli Stati di fornire l'accesso alle informazioni essenziali che consentono agli individui di valutare i rischi per la loro salute e la loro vita (vedi *Guerra e altri*, cit., §§ 57-60; *López Ostra*, cit., § 55; *McGinley e Egan c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, §§ 98-104, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1998-III; e *Roche c. Regno Unito* [GC], n. 32555/96, §§ 157-69, CEDU 2005-X). La Corte ha accettato che tale obbligo possa, in determinate circostanze, comprendere anche il dovere di fornire tali informazioni (vedi *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, citata sopra, § 538; *Brincat e altri*, citata sopra, § 102; *Vilnes e altri*, citata sopra, § 235, e *LCB c. Regno Unito*, citata sopra, §§ 38-41; e *Týtar*, citata sopra, § 122). Ha inoltre riconosciuto che nel contesto delle attività pericolose, la portata degli obblighi positivi previsti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione si sovrappone ampiamente (vedi *Brincat e altri*, citata sopra, § 102).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

(ii) Applicazione al caso di specie

(ÿ) Se le autorità avessero l'obbligo di proteggere i ricorrenti vite

383. Alla luce dei principi sopra esposti, il compito della Corte è, in primo luogo, quello di determinare se le autorità fossero tenute ad adottare misure appropriate per salvaguardare la vita dei ricorrenti.

384. La Corte riconosce in via preliminare che il presente caso differisce da quei casi ambientali che hanno riguardato una singola, identificata e circoscritta fonte di inquinamento o un'attività che la causa, e un'area geografica più o meno limitata (vedere, tra gli altri esempi, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, serie A n. 303; *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, CEDU 2005-IV; *Giacomelli c. Italia*, n. 59909/00, CEDU 2006-XII; *Ledyayeva e altri c. Russia*, nn. 53157/99 e altri 3, 26 ottobre 2006; *Týtar*, citato sopra; *Dubetska e altri c. Ucraina*, n. 30499/03, 10 febbraio 2011; e *Kotov e altri c. Russia*, nn. 6142/18 e altri 13, 11 ottobre 2022) o l'esposizione a una particolare sostanza rilasciata da una fonte chiaramente identificabile (vedi, ad esempio, *Brincat e altri*, citata sopra). Nel caso di specie, la Corte si trova di fronte a una forma di inquinamento particolarmente complessa e diffusa che si verifica principalmente, ma non esclusivamente, su terreni privati. Come già osservato, nelle parole del Senato italiano, il cosiddetto fenomeno *della Terra dei Fuochi* è caratterizzato da una molteplicità di fonti di inquinamento molto diverse per tipologia, estensione geografica, inquinanti rilasciati, modalità di contatto degli individui con essi e impatto ambientale (vedi paragrafo 73 sopra). Inoltre, la Corte sottolinea che il caso di specie non riguarda attività pericolose, quali attività industriali, svolte nel contesto di un quadro normativo esistente, come nella maggior parte dei casi sottoposti al suo esame. Al contrario, il presente caso riguarda attività svolte da soggetti privati, vale a dire gruppi criminali organizzati, nonché da industrie, aziende e individui, al di là dei limiti di qualsiasi forma di legalità o regolamentazione legale. La Corte terrà presenti queste considerazioni nella sua valutazione se gli obblighi di protezione ai sensi dell'articolo 2 siano stati attivati nel presente caso. A tale riguardo, ribadisce che il suo approccio all'interpretazione dell'articolo 2 è guidato dall'idea che l'oggetto e lo scopo della Convenzione come strumento per la protezione degli esseri umani individuali richiedano che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo tale da rendere le sue garanzie pratiche ed efficaci (vedere, tra molte altre autorità, *Önerýıldýz*, citato sopra, § 69).

385. Passando alla sua valutazione, la Corte ritiene innanzitutto che non vi possa essere alcun dubbio che lo scarico illegale e quindi del tutto non regolamentato, spesso accompagnato da incenerimento, e l'interramento di rifiuti pericolosi in questione nel presente caso siano attività intrinsecamente pericolose che possono rappresentare un rischio per la vita umana. La gravità del potenziale danno per la salute umana derivante

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

derivanti da tali attività, che interessano tutti gli elementi ambientali quali suolo, acqua e aria, sembrano essere indiscussi tra le parti.

386. La Corte rileva, inoltre, che il Governo non è sembrato contestare che l'esposizione a sostanze tossiche, come quelle rilasciate nell'ambiente a seguito del fenomeno di inquinamento in esame, e che includevano noti cancerogeni come diossine e metalli pesanti, comporti un rischio per la vita e la salute. Piuttosto, il Governo ha concentrato le proprie argomentazioni sulla mancanza di un rapporto causale scientificamente provato tra l'esposizione all'inquinamento in questione e l'insorgenza di una specifica malattia rispetto ai singoli ricorrenti o ai loro familiari deceduti.

387. La Corte ritiene che vi siano ampie prove nel fascicolo del caso che suggeriscono che le autorità nazionali erano a conoscenza dell'esistenza delle attività pericolose sopra descritte, e in particolare dello scarico e dell'interramento illegali di rifiuti pericolosi, almeno dall'inizio degli anni Novanta, se non prima.

Da diversi documenti del fascicolo emerge chiaramente che indagini penali su tali pratiche erano state avviate fin dall'inizio degli anni Novanta (vedi paragrafi 10, 16 e 35 sopra). Inoltre, nel 1997 il *collaboratore di giustizia* CS ha confermato al Parlamento italiano l'esistenza di pratiche sistematiche e su larga scala di seppellimento e scarico illegali di rifiuti pericolosi, in diverse parti della Campania, iniziate alla fine degli anni Ottanta (vedi paragrafo 40 sopra). CS, che aveva conoscenza diretta di tali pratiche per via del suo ruolo in una delle organizzazioni criminali che le perpetravano, ha anche confermato al Parlamento che prove di tali pratiche erano state rese disponibili alle autorità di polizia fin dal 1993 (vedi paragrafo 40 sopra). Nel 1996 e nel 1998, la prima commissione parlamentare d'inchiesta ha segnalato la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Napoli e Caserta e ha rilevato che il fenomeno dell'interramento e dello scarico di rifiuti pericolosi stava aumentando in alcune aree (vedi paragrafi 10 e 13 sopra). Inoltre, dai documenti in archivio risulta che tra il 2000 e il 2002 sono state censite circa 980 discariche abusive nelle province di Napoli e Caserta (vedi paragrafo 16 sopra).

Per quanto riguarda la pratica dell'incenerimento illegale di rifiuti, la Corte rileva che, secondo il materiale in atti, la combustione illegale di rifiuti in alcune zone della Campania, e in particolare nelle province di Napoli e Caserta, era nota al Parlamento italiano almeno dal 2004 (vedere paragrafi 16 e 17 sopra), sebbene pratiche di incenerimento illegale in alcuni comuni fossero già state segnalate dalla ONG ambientalista *Legambiente* nel 2003 (vedere paragrafo 5 sopra).

388. La Corte osserva inoltre che il Parlamento italiano è stato informato fin dal 1996 dalla sua prima commissione d'inchiesta che in alcune zone della Campania si registrava un aumento dei tassi di cancro (vedere paragrafo 10 sopra). Nel 1998, dopo aver constatato un aumento dei tumori nella provincia di Caserta, la stessa commissione d'inchiesta aveva sollecitato che fossero indagati i possibili collegamenti tra tale aumento e lo scarico illegale di rifiuti pericolosi in tale provincia (vedere

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

paragrafo 14 sopra). Nel 2004 e nel 2005 sono stati pubblicati studi che rivelavano un aumento dell'incidenza del cancro e dei tassi di mortalità nelle aree della Campania caratterizzate dallo smaltimento illegale di rifiuti e dall'esistenza di discariche abusive (vedere paragrafi 18, 19 e 21 sopra). Sebbene questi studi iniziali non rivelassero una correlazione diretta e certa tra l'esposizione all'inquinamento generato da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti e l'insorgenza di determinate malattie, hanno sollevato credibili preoccupazioni prima facie su gravi implicazioni per la salute potenzialmente letali per i cittadini interessati, individualmente e collettivamente, sulle quali è stata sollecitata in via prioritaria un'ulteriore ricerca.

389. La Corte non può non osservare, inoltre, che nel 2011 la Marina degli Stati Uniti ha emanato misure precauzionali nei confronti del suo personale residente e operativo in alcune aree delle province di Napoli e Caserta, nonostante la nota limitata disponibilità di informazioni da parte delle autorità italiane e la necessità di ulteriori indagini sulla natura e l'entità della contaminazione ambientale in tali aree (vedere paragrafo 32 sopra).

390. Sulla base degli elementi che precedono, e tenendo presente la natura particolare del fenomeno di inquinamento in questione e la condotta che lo ha generato (vedere paragrafo 384 sopra), la Corte accetta l'esistenza di un rischio per la vita "sufficientemente grave, reale e accertabile" per invocare l'articolo 2 della Convenzione e far sorgere un obbligo di agire da parte delle autorità. La Corte accetta inoltre che il rischio possa essere considerato "imminente" nei termini stabiliti dalla giurisprudenza della Corte (vedere paragrafo 377 sopra), data la residenza dei ricorrenti, per un considerevole periodo di tempo, in comuni identificati dalle autorità statali come interessati dal fenomeno di inquinamento in questione, che era in corso, onnipresente e inevitabile da decenni e non era cessato al momento in cui i ricorsi sono stati presentati alla Corte. Essendo convinta che i ricorrenti siano stati esposti a un rischio così descritto, la Corte non ritiene necessario o appropriato esigere che i ricorrenti dimostrino un collegamento comprovato tra l'esposizione a un tipo identificabile di inquinamento o addirittura a una sostanza nociva e l'insorgenza di una specifica malattia pericolosa per la vita o la morte come conseguenza di tale esposizione (cfr. *Brincat*, § 83).

391. La Corte ritiene inoltre che, in linea con un approccio precauzionale (vedi *Týtar*, cit., § 120), dato che il rischio generale era noto da molto tempo (vedi paragrafi 387 e 388 sopra), il fatto che non vi fosse certezza scientifica circa gli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto avere sulla salute di un particolare ricorrente non può negare l'esistenza di un obbligo di protezione, laddove uno degli aspetti più importanti di tale obbligo è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio (vedi, *mutatis mutandis*, *Kurt c. Austria* [GC], n. 62903/15, § 159, 15 giugno 2021; vedi anche paragrafo 395 di seguito). Stabilendo diversamente nelle circostanze specifiche del presente caso, implicherebbe che le autorità statali potrebbero fare affidamento su un mancato rispetto o su ritardi nell'adempimento di un obbligo al fine di

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

negarne la stessa esistenza, rendendo così inefficace la tutela dell'articolo 2.

392. Alla luce di quanto sopra, la Corte conclude che l'articolo 2 è applicabile al caso di specie e che gli obblighi positivi degli Stati ai sensi di tale articolo richiedevano alle autorità nazionali di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita dei ricorrenti residenti nella cosiddetta *Terra dei Fuochi*.

comuni delimitati dalle direttive interministeriali, individuati dalle stesse autorità come interessati dal fenomeno di inquinamento in questione (cfr. paragrafo 7 che precede).

393. La Corte passerà ora a determinare la portata degli obblighi incombenti alle autorità statali e a valutare se le autorità abbiano rispettato tali obblighi.

(ÿ) Se le autorità abbiano adottato misure adeguate ai sensi della circostanze

394. La Corte ribadisce che la portata degli obblighi che incombono alle autorità statali in un dato contesto dipende dall'origine della minaccia, dal tipo di rischi in questione e dalla misura in cui l'uno o l'altro rischio è suscettibile di attenuazione (vedi *Budayeva e altri*, citata sopra, §§ 136-37; *Kolyadenko*, citata sopra, § 161; e *Smiljanij c. Croazia*, n. 35983/14, § 70, 25 marzo 2021).

395. Nel contesto del presente caso, la Corte ritiene che le autorità fossero, in primo luogo, tenute a effettuare una valutazione completa del fenomeno di inquinamento in questione, vale a dire identificando le aree interessate e la natura e l'entità della contaminazione in questione, e quindi ad adottare misure per gestire qualsiasi rischio rivelato. Ci si aspettava inoltre che indagassero sull'impatto di questo fenomeno di inquinamento sulla salute delle persone che vivevano nelle aree interessate. Allo stesso tempo, ci si poteva ragionevolmente aspettare che le autorità adottassero misure per combattere la condotta che dava origine al fenomeno di inquinamento, vale a dire lo scarico illegale, l'interramento e l'incenerimento dei rifiuti. Le autorità erano inoltre tenute a fornire alle persone che vivevano nelle aree interessate dal fenomeno di inquinamento informazioni tempestive che consentissero loro di valutare i rischi per la loro salute e la loro vita.

396. La Corte ribadisce inoltre che, nella scelta delle misure concrete specifiche per ottemperare ai propri obblighi, le autorità nazionali godono di un ampio margine di discrezionalità, anche alla luce delle complesse scelte operative che devono compiere in termini di priorità e di risorse (v., *mutatis mutandis*, *Budayeva e altri*, cit., §§ 134-135). Ciò è tanto più vero se si considera, come già più volte rilevato, che il fenomeno di inquinamento in esame è caratterizzato da un grado di complessità eccezionale (v. paragrafo 73 supra). Ciò premesso, rientra nella competenza della Corte valutare se le autorità abbiano affrontato il problema con la diligenza richiesta data la natura e la gravità della minaccia in questione.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

A questo proposito, la Corte sottolinea che la tempestività della risposta delle autorità acquisisce un'importanza fondamentale (vedi *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., § 538). Ritiene inoltre che la natura e la gravità della minaccia richiedessero una risposta sistematica, coordinata e completa da parte delle autorità.

397. In tale contesto, la Corte si occuperà di valutare la misure adottate dalle autorità, come presentate dal Governo.

γ Misure per individuare le aree inquinate e verificare i livelli di aria, suolo e acqua inquinamento

398. La Corte ritiene in primo luogo che l'individuazione delle aree interessate dall'inquinamento e l'accertamento dell'entità della contaminazione ambientale in questione costituiscano un prerequisito necessario sia per una valutazione significativa dei rischi per la salute, sia per la definizione delle misure di gestione di tali rischi.

399. Come considerazione di massima, la Corte rileva che, nelle sue osservazioni, il Governo si è basato quasi esclusivamente su misure introdotte dopo l'emanazione del decreto-legge n. 136 del dicembre 2013, convertito nella legge n. 6 del 2014. Il Governo ha posto notevole enfasi sul fatto che il decreto-legge del 2013 prevedeva la mappatura dei terreni agricoli nella regione Campania al fine di rilevare la presenza di contaminazione legata allo scarico, all'interramento e alla combustione illegali di rifiuti (vedere paragrafo 104 sopra). La Corte rileva inoltre le osservazioni del Governo sull'importanza di questo strumento come sforzo per accertare, in modo sistematico, la natura del fenomeno di inquinamento in questione.

400. Per quanto riguarda le azioni precedenti al 2013, nel fascicolo del caso sono presenti alcune prove sulle attività svolte dall'ARPAC per identificare discariche illegali fin dai primi anni del 2000 e sui test per identificare i contaminanti in tali discariche (vedere paragrafo 16 sopra). Tuttavia, il Governo non ha fornito alla Corte un quadro completo di queste attività. La Corte ribadisce inoltre che nel 2011 il Dipartimento della Marina degli Stati Uniti, nel condurre la sua valutazione della salute pubblica, ha rilevato la limitata disponibilità di informazioni da parte delle autorità italiane per determinare la natura e l'entità della contaminazione nelle aree in cui risiedeva il personale della Marina degli Stati Uniti e che erano necessarie ulteriori indagini da parte delle autorità italiane per documentare la natura e l'entità di tale contaminazione (vedere paragrafo 32 sopra).

401. La Corte è colpita da quella che sembra essere l'assenza di un approccio sistematico all'identificazione delle aree colpite e degli inquinanti rilasciati a seguito del fenomeno *Terra dei Fuochi* prima dell'emanazione dello strumento del 2013, nonostante le autorità fossero a conoscenza di tutti gli aspetti significativi del problema da quasi due decenni (vedere paragrafi 10 e 14 sopra). Alla luce di quanto precede, la Corte non è convinta che, almeno fino al 2013, le autorità abbiano adottato misure adeguate per identificare le aree colpite dal fenomeno

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

fenomeno di inquinamento e natura ed entità della contaminazione risultante.

402. Passando alle misure introdotte a partire dal 2013, la Corte riconosce l'importanza, come sottolineato dal Governo, del decreto legge n. 136 come misura che consente di individuare le aree inquinate e di testare gli elementi ambientali per i contaminanti. Per quanto riguarda l'attuazione concreta di tale strumento, dal materiale presentato dal Governo risulta che le attività di test svolte tra il 2014 e il 2020 hanno riguardato 240 ettari di terreno che erano stati classificati nelle categorie di rischio presunto più elevate, e che tale test è stato completato e che il gruppo di lavoro ha classificato i terreni in questione nelle loro categorie di rischio definitive (vedere paragrafo 100 sopra).

403. Mentre la Corte accoglie con favore gli importanti sforzi descritti nel paragrafo precedente, e tiene a mente che complesse attività di valutazione ambientale come quelle in questione possono comportare lunghi processi, non può ignorare il fatto che, come osservato sopra, lo strumento che prevedeva tale valutazione è stato emanato in modo intempestivo, ma anche che otto anni dopo la sua promulgazione, non era ancora stata condotta alcuna valutazione per alcuni appezzamenti di terreno identificati e i progressi erano lenti su altri. In effetti, secondo il materiale presentato dal Governo, nel 2021 c'erano ancora aree appartenenti alle categorie di rischio identificate per le quali i test erano in una fase preliminare e altre per le quali la classificazione e i test non erano nemmeno iniziati (vedere paragrafo 101 sopra). Inoltre, alla stessa data non risulta essere stato adottato alcun provvedimento relativamente ai terreni dei due comuni inclusi nella *Terra dei Fuochi* con decreto interministeriale del 10 dicembre 2015. A tale riguardo, e in assenza di argomenti o prove nel fascicolo circa le ragioni di tali ritardi nella sua attuazione, la Corte non può concludere che le autorità abbiano agito con la diligenza loro richiesta.

404. La Corte rileva inoltre che nella sua relazione del 2018 sulla Campania, la sesta commissione parlamentare d'inchiesta ha preso atto dell'importanza delle azioni del Gruppo di lavoro in materia di mappatura e test. Allo stesso tempo, ha espresso preoccupazioni circa il fatto che il Gruppo di lavoro fosse stato costretto, senza alcuna sua colpa, a condurre la sua valutazione concreta della contaminazione e del rischio associato per la salute e l'ambiente senza alcuna regolamentazione che stabilisse i parametri e le procedure pertinenti per i terreni agricoli, sebbene l'emanazione di tale strumento fosse stata prevista dalla legge sin dal 2006 (vedere paragrafo 74 sopra). A parere della commissione, ciò avrebbe potuto creare problemi in termini di sottostima del rischio in alcuni casi e di sovrastima in altri (ibid.). La Corte rileva che la legge n. 6 del 2014 prevedeva che il regolamento in questione dovesse essere adottato entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore (vedere paragrafo 106 sopra), ma che nonostante ciò il regolamento è stato adottato solo nel 2019 (vedere paragrafo 87 sopra). Ci volle poi circa un altro anno per la

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

emissione di una risposta alle richieste del Gruppo di lavoro su come l'adozione di tale regolamento avrebbe avuto un impatto sul suo lavoro (vedere paragrafo 101 sopra). Essendo inoltre consapevole delle preoccupazioni espresse dalla commissione parlamentare, la Corte è ancora una volta portata a mettere in discussione la diligenza delle autorità.

405. La Corte osserva inoltre, come sottolineato anche dai ricorrenti, che il decreto legge n. 136 si concentra esclusivamente sui terreni utilizzati per l'agricoltura e sulle acque utilizzate per scopi irrigui agricoli. Le indagini riguardanti, ad esempio, l'inquinamento atmosferico o l'individuazione di aree interessate dall'inquinamento che non fanno parte di terreni agricoli esulano dall'ambito di applicazione dello strumento. A tale riguardo, la Corte rileva che nella sua relazione del 2018 sulla Campania, la sesta commissione parlamentare d'inchiesta ha raccomandato, tra l'altro, che le misure di monitoraggio in relazione al fenomeno della *Terra dei Fuochi* siano dirette a tutti i siti interessati da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti e non solo a quelli situati all'interno di terreni agricoli, essendo il problema di inquinamento in questione, nelle parole della commissione, "di natura più ampia" (vedere paragrafo 74 sopra).

406. Per quanto riguarda le misure di accertamento della contaminazione del suolo e delle acque che esulano dall'ambito delle attività di monitoraggio previste dal decreto-legge n. 136, e l'entità dell'inquinamento atmosferico nella cosiddetta area *Terra dei Fuochi*, il Governo ha fatto riferimento al piano di monitoraggio integrato "Campania trasparente" adottato nel 2015 (vedi paragrafo 55 sopra). È stato presentato un solo documento riguardante lo stato di attuazione di tale piano di monitoraggio. Da esso si evince che una parte delle attività di monitoraggio previste dal piano era stata svolta a marzo 2017 (vedi paragrafo 68 sopra). Il Governo ha indicato che tale programma è stato avviato nel 2015, sebbene non sia chiaro per quanto tempo sia stato in atto e se le attività di verifica e monitoraggio siano mai state completate. Un documento contenente un programma di attività da realizzare nel 2019-2021 dalla Regione Campania nell'ambito del "Piano d'azione per il contrasto al fenomeno dello scarico abusivo e dell'incenerimento dei rifiuti" (cfr. paragrafo 66 che precede) indica che era effettivamente previsto un "follow-up" del programma Campania Trasparente, e che questo includeva il monitoraggio dell'aria e dell'acqua, non solo nelle aree agricole ma anche in quelle urbane. Alla data di pubblicazione di tale documento nell'aprile 2019, le azioni previste apparivano in una fase preliminare, comportando uno studio degli sforzi di monitoraggio esistenti al fine di pianificare attività più mirate in una fase successiva; sarebbero state pianificate attività di campionamento al fine di definire le aree di interesse (ibid.).

407. Il Governo ha anche menzionato, senza elaborare la propria affermazione, che l'ARPAC aveva svolto attività di monitoraggio ambientale, tra cui il monitoraggio della qualità dell'aria e analisi delle acque superficiali, delle falde acquifere e delle acque di balneazione. La Corte non è stata in grado di ottenere un quadro chiaro e completo di queste attività, o se e in che modo si collegano ad altri sforzi di monitoraggio.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

408. Sulla base delle osservazioni e dei documenti presentati dal Governo, la Corte non può che concludere che quanto fatto o previsto in termini di accertamento della contaminazione del suolo, delle acque e dell'aria – oltre alle attività descritte in relazione al decreto del 2013, che, come detto sopra, riguardava solo i terreni agricoli nei comuni ufficialmente designati della *Terra dei Fuochi* – è stato alquanto frammentato.

409. Passando agli sforzi per identificare le aree interessate da scarico illegale, interrimento e incenerimento di rifiuti al di fuori dell'ambito di applicazione del decreto del 2013, la Corte prende atto dell'istituzione, nel 2016, di una piattaforma informativa per registrare l'ubicazione dei siti in cui i rifiuti venivano scaricati e inceneriti, in linea con il "Piano d'azione per contrastare il fenomeno dello scarico illegale e dell'incenerimento dei rifiuti" a livello regionale (vedere paragrafo 66 sopra). Secondo le informazioni presentate dal Governo, la piattaforma era operativa nel 2019. La Corte rileva inoltre che il Governo ha fatto un riferimento non specifico al fatto che l'ARPAC avesse raccolto dati sui siti interessati da smaltimento illegale e incenerimento di rifiuti. Non è chiaro alla Corte se e in che modo questi sforzi fossero interconnessi o coordinati.

Per quanto riguarda l'istituzione dei registri delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento dei rifiuti ai sensi della legge regionale n. 20 del dicembre 2013 (cfr. paragrafo 42 che precede), e in risposta a un quesito della Corte in merito all'attuazione di tale disposizione, il Governo nelle sue osservazioni del settembre 2019 ha elencato solo sette comuni come aventi istituito tali registri, sottolineando tuttavia che era responsabilità dei singoli comuni provvedervi.

410. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che, per quanto riguarda le misure adottate per individuare le aree interessate dal fenomeno di inquinamento in questione e per accertare la natura e l'estensione della contaminazione che esula dall'ambito di applicazione del decreto-legge n. 136 del 2013, non vi è alcuna prova nel materiale sottoposto alla Corte di una risposta sistematica, coordinata e completa da parte delle autorità.

411. Infine, la Corte rileva che, secondo i documenti presentati dalle parti e risalenti al periodo compreso tra il 2018 e il 2021, il fenomeno di inquinamento in questione non sembra essersi esaurito, in quanto sono continuate a essere scoperte discariche abusive di rifiuti e segnalate attività di incenerimento abusivo (cfr. paragrafi 73, 84 e 99). La Corte rileva che, in tale contesto, le misure volte a garantire un aggiornamento periodico della situazione nelle zone interessate sono particolarmente significative. La Corte rileva che il Governo non ha presentato alcuna osservazione specifica su questo punto, nonostante un invito della Corte a fornire informazioni in merito.

ÿ Misure per gestire i rischi

412. La Corte rileva che il Governo ha posto notevole enfasi sulle misure adottate per gestire il rischio ai sensi del decreto legge n. 136 del 2013 (cfr. paragrafo 104 sopra). Ha attirato l'attenzione della Corte sul fatto che i lotti

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

dei terreni oggetto di indagine ai sensi di tale strumento erano stati classificati in categorie di rischio che comportavano diversi gradi di restrizioni alle attività agricole, al fine di proteggere la salute (vedere paragrafo 116 sopra). Il Governo ha inoltre citato i decreti interministeriali dell'11 marzo 2014 e del 12 febbraio 2015, che hanno formalizzato la classificazione dei terreni effettuata dal Gruppo di lavoro e le restrizioni allo svolgimento delle attività agricole. Ciò detto, emerge da alcuni documenti presentati dal Governo che vi è stato un certo ritardo nell'adozione di alcuni degli strumenti legislativi che formalizzavano le conclusioni del Gruppo di lavoro e introducevano le relative restrizioni, comportando così ritardi nell'attuazione delle misure di protezione (vedere paragrafi 100 e 101 sopra).

413. Passando a misure di protezione simili, esterne all'ambito del decreto del 2013, che riguarda solo i terreni agricoli, la Corte rileva che la legge regionale n. 20 del dicembre 2013 (cfr. paragrafo 42) sopra prevedeva che dovessero essere istituiti registri delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento dei rifiuti e che le aree individuate in tali registri non potessero essere utilizzate per attività agricole, produttive, edilizie, turistiche o commerciali in attesa di prove, *tra l'altro*, che potessero escludere rischi per la salute. Pur rilevando ancora una volta che, secondo il Governo, solo sette comuni avevano istituito tali registri al 2019, la Corte rileva che non vi sono informazioni in suo possesso, né sono state presentate informazioni dal Governo, in merito alle azioni di protezione intraprese in conformità a tali disposizioni.

414. La Corte rileva che il Governo ha anche posto notevole enfasi sugli sforzi compiuti in relazione alla bonifica dei terreni interessati dal fenomeno di inquinamento in questione. A tale riguardo, ha individuato il Programma nazionale di bonifica del 2018 come strumento chiave per realizzare misure urgenti di bonifica e messa in sicurezza in quella che è stata definita "terra contaminata" nella zona *Terra dei Fuochi*. Tuttavia, la Corte osserva che il materiale presentato in relazione a tale strumento riguarda solo le attività preparatorie necessarie all'avvio del programma (vedere paragrafo 93 sopra).

415. Quanto agli sforzi di bonifica a livello regionale, secondo la relazione sullo stato di avanzamento del Programma regionale di bonifica, pubblicata a marzo 2019 dalla Giunta regionale della Campania, e invocata dai terzi intervenienti, per circa il 70% dei siti della Regione individuati come bisognosi di bonifica nel programma del 2013, nonché quelli aggiunti successivamente, non era stata avviata alcuna procedura (cfr. paragrafo 81 sopra). Dalla stessa relazione emerge che al momento della sua redazione le attività di bonifica erano state concluse solo nel 3% dei siti (*ibidem*).

Ciò premesso, la Corte rileva che la presente relazione non si riferisce solo alla bonifica relativa al fenomeno di inquinamento in questione nel caso di specie, bensì a tutte le aree che necessitano di una bonifica a livello regionale.

416. Con specifico riferimento al fenomeno *Terra dei Fuochi*, la Corte rileva l'affidamento del Governo alle misure adottate nel 2017 e

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

2018 per accelerare l'attuazione delle misure di messa in sicurezza e bonifica nelle aree individuate nel Piano Regionale di Bonifica del 2013 e successive integrazioni, una parte consistente delle quali riguarda quella che i documenti chiamano l'area *Terra dei Fuochi* (vedi paragrafi 70 e 76 sopra). Gli interventi riguardanti i comuni elencati nei comuni ufficialmente designati *Terra dei Fuochi*, come evidenziato dal Governo, includevano la messa in sicurezza di alcune discariche abusive e la successiva bonifica dell'area interessata; la classificazione e la bonifica di terreni agricoli individuati ai sensi della legge n. 6 del 2014 (vedi paragrafo 103 sopra); la rimozione di rifiuti da vari siti, compresi rifiuti solidi urbani da siti di stoccaggio temporaneo, e lo svolgimento di indagini preliminari sul suolo e l'adozione delle misure di messa in sicurezza e bonifica richieste. Mentre tali sforzi per accelerare le attività di bonifica sono certamente da riconoscere, la Corte rileva che diverse attività prevedono solo una classificazione preliminare delle aree in questione.

Inoltre, il documento presentato dal Governo ha individuato le difficoltà incontrate nell'elaborazione del piano e ha messo in guardia da possibili ostacoli aggiuntivi che potrebbero rallentare il processo (vedere paragrafo 76 sopra). Infine, la Corte osserva che, a settembre 2019, in termini di attuazione concreta, il Governo ha rilevato solo la pubblicazione dei documenti di gara pubblica.

417. Quanto alle misure di decontaminazione svolte a livello comunale, nelle osservazioni del settembre 2019 il Governo ha menzionato che alcune attività di decontaminazione venivano svolte direttamente dai comuni con finanziamenti regionali e che la Regione Campania si impegnava ad assistere i comuni che non avevano la capacità di svolgere autonomamente tali attività. Tuttavia, non sono stati forniti ulteriori dettagli. Mentre emerge dai documenti del fascicolo che alcune azioni erano previste nel Piano d'azione e nelle sue successive articolazioni (vedere paragrafi 66, 78 e 85), il Governo non le ha elaborate.

In sintesi, è difficile per la Corte valutare in modo sufficientemente dettagliato in quale misura siano stati pianificati o attuati sforzi a livello locale e se e in che modo le azioni elencate dal Governo siano interconnesse.

418. La Corte osserva che la sesta commissione parlamentare d'inchiesta, nella sua relazione del 2018 sulla Campania, ha evidenziato la lentezza complessiva dei progressi nella regione nella bonifica dei siti inclusi come "siti di interesse nazionale" e che necessitavano di una bonifica urgente (cfr. paragrafo 74 supra). Ha inoltre fatto riferimento, tra l'altro, a difficoltà generalizzate nelle procedure di gara pubbliche necessarie per la selezione dei fornitori, che hanno portato a uno "stallo" delle attività di bonifica urgentemente richieste (ibid.).

419. La Corte rileva inoltre che, nel suo rapporto di dicembre 2020, il gruppo di lavoro istituito dall'Istituto superiore di sanità e dalla Procura di Napoli Nord (vedere paragrafo 63 sopra) ha segnalato che non erano state condotte attività significative di bonifica e ripristino al momento

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

l'indagine è iniziata nel 2016 nell'area di studio, che comprendeva trentotto comuni, di cui trentasette individuati dai decreti come facenti parte dell'area *Terra dei Fuochi* (vedi paragrafo 98 sopra).

420. La Corte rileva inoltre le preoccupazioni espresse dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle sostanze tossiche e i diritti umani in merito agli sforzi di decontaminazione in relazione al fenomeno *della Terra dei Fuochi*, a seguito di una visita in Italia nel 2021 (vedere paragrafo 178 sopra). Il Relatore speciale ha evidenziato l'insufficienza dei finanziamenti stanziati a tale scopo e ha ritenuto che fosse necessario un maggiore sostegno da parte del Governo centrale.

421. Nel complesso, sulla base delle informazioni ad essa sottoposte, che spesso riguardano l'intera Regione Campania, la Corte ritiene difficile ottenere un senso chiaro degli sforzi di bonifica previsti nei comuni interessati dal fenomeno *Terra dei Fuochi*, in particolare per quanto riguarda l'inquinamento che ne è derivato, e delle misure concrete adottate per attuarli. Sottolinea, a questo proposito, che la sesta commissione parlamentare d'inchiesta, nella sua relazione del 2018 sulla Campania, ha affermato di aver incontrato difficoltà nell'ottenere una ricostruzione attendibile delle attività di bonifica nella Regione Campania, seppur non solo in relazione alla *Terra dei Fuochi*, e che le informazioni ad essa sottoposte dalle autorità responsabili di tali attività erano spesso frammentarie e obsolete (cfr. paragrafo 74 supra). A giudizio della Corte, il fatto stesso che una commissione d'inchiesta istituita dallo Stato stesso abbia ritenuto di non essere in grado di raccogliere un quadro completo e di non poter ottenere dati aggiornati e sufficientemente estesi è rivelatore e rivela di per sé un motivo di preoccupazione.

422. Ciò che emerge dalle informazioni fornite alla Corte, in termini molto generali, è un lento progresso complessivo negli sforzi di decontaminazione, con molte delle azioni descritte dal Governo che comportano solo fasi preliminari, ancora nel 2017 e nel 2019. Gli sforzi di decontaminazione a vari livelli sembrano inoltre essere caratterizzati da ritardi, nonostante le dichiarazioni sull'urgente necessità di decontaminazione in alcune aree interessate da pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti. Non è chiaro alla Corte se e in che modo i vari sforzi previsti a livello comunale, regionale e nazionale fossero interconnessi e/o coordinati. A quest'ultimo riguardo, la Corte fa riferimento alle preoccupazioni espresse dalla sesta commissione parlamentare d'inchiesta, nella sua relazione del 2018 sulla Campania, circa un problema generalizzato di coordinamento e attribuzione di responsabilità nell'ambito della decontaminazione, in particolare per quanto riguarda l'identificazione degli enti responsabili delle attività di decontaminazione a diversi livelli dell'apparato statale (vedere paragrafo 74 sopra).

La stessa Commissione aveva notato lenti progressi nonostante quella che aveva descritto come una situazione estremamente grave che richiedeva un'azione rapida, efficiente ed efficace (ibid.).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

423. Infine, la Corte non è stata in grado di comprendere come le aree che non sono ancora state decontaminate o in cui sussistono ostacoli alla decontaminazione debbano essere "rese sicure".

ÿ Misure per indagare gli impatti sulla salute

424. Secondo quanto sostenuto dal Governo, sono state intraprese numerose azioni volte ad accertare l'impatto del fenomeno dell'inquinamento sulla salute, al fine di tutelare i soggetti residenti in quella che essi chiamano la zona della *Terra dei Fuochi*.

425. Passando al materiale fornito dal Governo a sostegno delle proprie argomentazioni, la Corte non può fare a meno di rilevare, in via preliminare, che il Governo ha fatto un riferimento generale ad una nota redatta dalla Regione Campania (cfr. paragrafo 322 supra).

426. La Corte osserva, come ha fatto in relazione alle altre categorie di misure, che la maggior parte delle azioni elencate riguarda misure introdotte dopo il 2013. Le prove di azioni precedenti rilevate dal Governo includono l'incarico da parte del Dipartimento nazionale della protezione civile dello studio svolto congiuntamente con l'OMS (vedere paragrafi 21 e 25 sopra). Ancora una volta, la Corte non può escludere la possibilità che altre indagini, che non sono state elencate dal Governo e non sono incluse nel materiale presentato dalle parti, possano essere state svolte. Allo stesso tempo, rileva che il Senato italiano, attraverso la sua XII Commissione, ha attirato l'attenzione sui ritardi nel riconoscimento della gravità della *Terra dei Fuochi*

fenomeno, soprattutto per quanto riguarda i rischi per la salute e la necessità di adottare misure per l'individuazione del cancro tra i gruppi di popolazione interessati (vedere paragrafo 73 sopra). Nella stessa relazione, il Senato italiano ha concluso che almeno fino al 2013, e in una certa misura anche al momento della stesura della sua relazione nel 2018, le autorità non avevano raccolto dati sufficienti circa l'impatto dell'inquinamento legato al fenomeno della *Terra dei Fuochi* sull'ambiente e sulla salute pubblica (vedere paragrafo 73 sopra).

427. Passando alle misure introdotte a partire dal 2013, e dopo un esame complessivo dei materiali presentati dal Governo, la Corte rileva che una delle azioni chiave menzionate nei documenti delle ASL della Campania è l'attuazione delle disposizioni in materia sanitaria introdotte dalla legge n. 6 del 2014 (cfr. paragrafo 107 sopra). Tali disposizioni includevano l'introduzione di misure volte a definire gli accertamenti e gli screening medici necessari per monitorare lo stato di salute della popolazione residente nei comuni interessati da pratiche di smaltimento illecito di rifiuti, come individuati dalle pertinenti direttive interministeriali. La Corte rileva inoltre che il Governo ha presentato documentazione attestante i progressi compiuti nell'attuazione di tali disposizioni. In particolare, sembra che siano stati compiuti notevoli progressi nell'ambito dei percorsi di screening e cura dei tumori in Campania, con l'assegnazione di finanziamenti e iniziative specifiche mirate ai comuni della *Terra dei Fuochi*, e nell'attuazione

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

misure di prevenzione delle patologie potenzialmente connesse all'esposizione all'inquinamento derivante dalle pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti in tali comuni. La Corte rileva inoltre le misure adottate per rafforzare i registri dei tumori e la sorveglianza epidemiologica, con il risultato che nel 2018 l'intera popolazione della Regione Campania era sottoposta a sorveglianza epidemiologica.

428. La Corte prende atto anche di un gran numero di indagini epidemiologiche svolte sotto l'egida delle autorità. Rileva, in particolare, gli studi volti a monitorare l'esposizione umana ai contaminanti ambientali e ai rischi per la salute nella Regione Campania, come elencati dal Governo (vedere paragrafi 55 e 86 sopra). La Corte rileva che, ad eccezione dello studio "SPES", avviato nel 2015 (vedere paragrafo 55 sopra) e apparentemente completato (dato che era previsto uno studio di follow-up), non sono state fornite date o altre informazioni per gli altri studi (vedere paragrafo 86 sopra). Il Governo ha sottolineato la cooperazione tra i servizi della procura e gli enti coinvolti nella sorveglianza epidemiologica (vedere paragrafi 63 e 69 sopra). A quest'ultimo riguardo, la Corte prende atto dello studio che ha indagato i possibili impatti sulla salute delle pratiche di smaltimento dei rifiuti, sia legali che illegali, in trentotto comuni sotto la giurisdizione della Procura di Napoli Nord, condotto dal Gruppo di lavoro istituito in base a un accordo tra l'Istituto superiore di sanità e la Procura di Napoli Nord; i cui risultati sono stati pubblicati nel 2020 (vedere paragrafo 98 sopra). La Corte prende inoltre atto del progetto "Sentieri" e, in particolare, degli aggiornamenti degli studi condotti nel 2015 (vedere paragrafo 57 sopra) e nel 2019 (vedere paragrafo 83 sopra).

429. In tale contesto, e sulla base del materiale sottoposto, la Corte non è convinta che, almeno prima del 2013, le autorità abbiano adottato misure adeguate per indagare sugli impatti sulla salute connessi al fenomeno di inquinamento in questione. La Corte rileva che già nel 1998 la seconda commissione parlamentare d'inchiesta, rilevando un aumento dei tumori nella provincia di Caserta, aveva sollecitato le autorità a indagare su eventuali collegamenti tra tale aumento e lo scarico illegale di rifiuti pericolosi sul territorio in questione (vedere paragrafo 14 sopra). Pur riconoscendo i progressi compiuti nel periodo intermedio, come descritto nei paragrafi precedenti, e non sottovalutando in alcun modo l'importanza delle misure adottate, la Corte ritiene sorprendente 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 di inquinamento in questione sia stato presentato quasi due decenni dopo, con l'emanazione della legge n. 6 del 2014 (vedere paragrafi 105 e 107 sopra).

La Corte non può non rilevare, inoltre, che gli sforzi per attuare quelle che il Governo definisce "disposizioni sanitarie" della legge n. 6 del 2014 sembrano aver preso forma tangibile solo a partire dal 2016. Infatti,

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

dal materiale presentato dal Governo emerge che fino al giugno 2016 non è stata intrapresa alcuna azione per attuare tali disposizioni e che, a causa di tale inerzia, si è reso necessario l'adozione da parte di un Commissario straordinario di un decreto che delineasse un programma di azione, al fine di garantire l'attuazione delle disposizioni in questione (cfr. paragrafo 62 sopra).

430. Alla luce di quanto precede, la Corte non è convinta che le autorità abbiano agito con la diligenza richiesta nelle loro indagini sull'impatto sulla salute del fenomeno di inquinamento in questione.

ÿ Misure per contrastare lo scarico illegale, l'interramento e l'incenerimento dei rifiuti

431. La Corte ribadisce che il fenomeno di inquinamento in questione deriva dallo scarico, dall'interramento e dall'incenerimento di rifiuti da parte di gruppi criminali organizzati, nonché da parte di industrie, imprese e individui che hanno operato al di fuori dei limiti di qualsiasi condotta lecita. Per quanto riguarda le misure volte a prevenire e scoraggiare tale condotta, il Governo si è concentrato sul monitoraggio del territorio interessato da parte degli organi di polizia e sulla repressione di tale condotta da parte del sistema di diritto penale.

ÿ Monitoraggio del territorio da parte delle forze dell'ordine

432. Quanto alla prima categoria di misure evidenziate dal Governo, l'attenzione della Corte è stata attirata sulla creazione, nel novembre 2012, del Funzionario delegato, figura istituzionale istituita per fungere da collegamento tra gli organi di polizia e i diversi attori istituzionali coinvolti negli sforzi per contrastare le pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti (vedere paragrafo 34 sopra).

Le due relazioni del Funzionario delegato del 2019 e del 2020, presentate dal Governo, rivelano ampi sforzi da parte di questo attore istituzionale per riunire queste diverse entità e coordinare le attività di monitoraggio (vedere paragrafi 84 e 99 sopra). Le relazioni rivelano anche ampi sforzi concreti in termini di monitoraggio territoriale da parte delle diverse entità delle forze dell'ordine (esercito, varie forze di polizia), anche tramite operazioni congiunte supervisionate dal Funzionario delegato. Ciò che emerge anche come un passaggio particolarmente importante è la raccolta da parte del Funzionario delegato di statistiche, non solo sul numero di incendi e siti di smaltimento illegale segnalati o scoperti, ma anche sulle attività svolte dagli organi delle forze dell'ordine. Ad esempio, la relazione di gennaio 2021, presentata dal Governo, elenca il numero di unità delle forze dell'ordine dispiegate, il numero di controlli su aziende, persone e veicoli, il numero di sequestri di aziende e veicoli e il numero di sanzioni amministrative emesse nel secondo semestre del 2020 (vedere paragrafo 99 sopra). Ciò detto, va notato che il Funzionario Delegato ha evidenziato gli ostacoli incontrati nello svolgimento dei suoi compiti. In particolare, la relazione del 2021 fa riferimento, ad esempio, a una mancanza di cooperazione da parte delle autorità regionali (ibid.).

Sono state sollevate preoccupazioni anche in riferimento alla carenza di personale negli organi di polizia (vedere paragrafo 84 sopra).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

433. La Corte rileva che il Governo ha anche posto notevole enfasi sulle misure volte a rafforzare le attività di monitoraggio nell'ambito del Piano d'azione del 2016 (vedere paragrafo 66 sopra). Secondo il preambolo del Piano d'azione, ciò è stato ritenuto necessario in considerazione del fatto che i metodi illegali di smaltimento dei rifiuti erano particolarmente diffusi nelle aree con una presenza meno visibile delle forze dell'ordine, il che ha contribuito a generare un senso di impunità. Oltre all'impiego di personale delle forze dell'ordine e dell'esercito, il piano prevedeva anche il monitoraggio aereo e l'uso di telecamere di sorveglianza. Il Governo ha anche menzionato il "Piano d'azione" rivisto del 2018 che prevedeva un aumento del numero di ufficiali di polizia e personale dell'esercito per scopi di pattugliamento e l'istituzione di una rete di monitoraggio potenziata mediante telecamere di sorveglianza, droni e altri dispositivi (vedere paragrafo 78 sopra).

434. Sebbene la Corte riconosca certamente l'importanza della creazione della figura del Funzionario delegato nel 2012 al fine di garantire un certo grado di coordinamento tra gli attori coinvolti nel contrasto alle pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio e il controllo del territorio, e di fornire dati concreti sulle azioni intraprese per contrastare tali condotte, essa rileva che tale figura è stata creata quando le autorità erano a conoscenza della condotta che ha dato origine al fenomeno in questione, in tutte le sue componenti, da quasi un decennio, se non di più. Analogamente, mentre la Corte accoglie con favore lo sforzo di semplificare gli sforzi di monitoraggio nell'ambito del "Piano d'azione" del 2016, essa mette ancora una volta in discussione la tempestività di tale azione, ancor più se confrontata con la successiva necessità di introdurre un nuovo piano d'azione nel 2018, che includeva nuove misure per intensificare tali sforzi (cfr. paragrafo 78 sopra).

ÿ Indagini penali e procedimenti giudiziari

435. La Corte rileva la tesi generale del Governo secondo cui le autorità hanno agito in modo rigoroso, puntuale ed efficace per punire i responsabili del danno ambientale in quella che chiamano l'area *Terra dei Fuochi*. A sostegno delle loro argomentazioni, si sono basati sulle indagini penali sulle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti nell'area in questione e sui successivi procedimenti penali, sottolineando anche che erano state adottate significative misure legislative in ambito penale.

436. Per quanto riguarda queste misure legislative, la Corte rileva che, nella sua relazione del 1996, la prima commissione parlamentare d'inchiesta ha sottolineato la necessità che i reati ambientali siano inclusi nel quadro del diritto penale come reati gravi e non solo come reati minori (vedere paragrafo 10 sopra). Nella sua relazione del 1998, la seconda commissione parlamentare d'inchiesta ha evidenziato le difficoltà segnalate dalla magistratura nell'assicurare la punizione dei reati ambientali, la maggior parte dei quali erano reati minori (vedere paragrafo 13 sopra). La Corte rileva che, come sostenuto dai ricorrenti e dai terzi intervenienti, il primo reato grave (*delitto*) di "associazione organizzata"

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

attività di traffico di rifiuti” è stata introdotta nel 2001 (vedere paragrafo 131 sopra).

437. La Corte rileva inoltre che, nel 2004, la terza commissione parlamentare d'inchiesta ha espresso l'opinione che la tutela ambientale offerta tramite il quadro di diritto penale fosse scarsamente efficace e avesse solo un modesto effetto deterrente (vedere paragrafo 20 sopra). Ha sottolineato l'assenza di un quadro giuridico unificato e coordinato per i reati ambientali. Ha ribadito il fatto che la maggior parte dei reati era di natura minore, un fatto che la commissione ha ritenuto, di per sé, sollevare una serie di preoccupazioni in termini di effettiva efficacia di tali disposizioni. In particolare, ciò comportava brevi termini di prescrizione legale, precludeva l'uso di determinati strumenti investigativi e limitava anche l'applicabilità di determinate misure provvisorie. La commissione ha inoltre commentato che, sebbene l'introduzione del reato di "attività organizzate per il traffico di rifiuti" nel 2001 avesse segnato un'importante evoluzione, le autorità inquirenti che erano state sentite hanno sollevato dubbi sulla sua efficacia, date le difficoltà incontrate nel provare la condotta sottostante il reato.

438. La Corte riconosce inoltre l'introduzione del reato di incenerimento abusivo dei rifiuti nel 2013 (cfr. paragrafo 132 che precede), che, nelle parole della sesta commissione parlamentare d'inchiesta, è stato un intervento legislativo volto ad affrontare un aspetto della natura specifica del fenomeno che si verifica nella cosiddetta *Terra dei Fuochi* (cfr. paragrafo 74 che precede). Pur elogiando l'intenzione di affrontare un problema estremamente grave attraverso uno specifico reato, la stessa commissione d'inchiesta, nella sua relazione del 2018 sulla Regione Campania, ha affermato che il reato in questione non si era dimostrato nella pratica uno strumento efficace per contrastare il fenomeno dell'incenerimento abusivo (cfr. paragrafo vedi paragrafo 74 che precede). In una precedente relazione, pubblicata anch'essa nel 2018, la commissione aveva descritto la limitata applicazione della disposizione rilevante rispetto alla frequenza del fenomeno che intendeva contrastare.

439. La Corte osserva, come rilevato anche dai ricorrenti e dai terzi, che solo nel 2015, con l'emanazione della legge n. 68, è stata introdotta una serie di reati penali specifici per contrastare il traffico e lo scarico illegale di rifiuti (vedere paragrafo 133 sopra). Nel 2018 la sesta commissione parlamentare d'inchiesta, pur accogliendo con favore l'adozione di queste ultime disposizioni, ha ritenuto che sarebbe stato necessario monitorare se e in quale misura i reati ambientali introdotti da quest'ultima legge sarebbero stati in grado di fornire strumenti più efficaci per contrastare i reati ambientali (vedere paragrafo 74 sopra).

440. Senza addentrarsi in una valutazione *in abstracto* di tale quadro, la Corte rileva che, come sopra descritto e sullo sfondo delle preoccupazioni espresse dalle commissioni parlamentari d'inchiesta, emergono dubbi circa l'efficacia del quadro giuridico dato

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

nella prevenzione dei reati ambientali, compresi quelli derivanti dalla condotta in esame nel caso di specie, almeno fino all'emanazione della legge n. 68 nel 2015. Inoltre, fino al 2015, la risposta legislativa appare non solo poco convincente in termini di efficacia, ma anche lenta e frammentaria, con singoli reati gravi creati nel tempo ma senza alcun tentativo di rivisitare, in modo olistico, le carenze del sistema penale individuate dalle stesse commissioni parlamentari italiane.

441. Passando alle argomentazioni correlate del Governo relative alle indagini penali e ai procedimenti penali che ne sono derivati, la Corte rileva che dal fascicolo risulta che indagini penali sullo scarico e l'interramento di rifiuti da parte di gruppi criminali organizzati erano state avviate già a partire dagli anni Novanta (cfr. paragrafi 10, 16, 20 e 53 sopra).

Le informazioni contenute nel fascicolo non consentono tuttavia alla Corte di acquisire un quadro chiaro e completo delle indagini penali condotte in relazione allo scarico, all'interramento e all'incenerimento dei rifiuti nell'area di *Terra dei Fuochi*, né dell'esito di tali indagini. Analogamente, il Governo non ne ha fornito una panoramica, ma si è invece concentrato su sette serie di procedimenti penali.

442. Per quanto riguarda due serie di procedimenti descritti dal Governo nelle sue osservazioni (cfr. paragrafi 335 e 336 supra), la Corte rileva che gli unici documenti forniti a sostegno sono i dispositivi delle sentenze collegate. Da tali documenti emerge che una serie di procedimenti è stata interrotta per scadenza dei termini di prescrizione e, nella seconda serie di procedimenti, diversi individui sono stati condannati in primo grado per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e alcuni reati sono stati dichiarati prescritti. Tuttavia, i documenti presentati non forniscono alcun dettaglio sui fatti che hanno dato origine ai casi o sul modo in cui questi erano collegati al fenomeno *Terra dei Fuochi*.

443. Un altro insieme di procedimenti a cui fa riferimento il Governo si è concluso con una sentenza di condanna di un individuo per reati minori riguardanti lo stoccaggio non autorizzato di veicoli e parti di veicoli (vedere paragrafo 163 sopra).

444. Infine, un altro caso invocato dal Governo, riguardante lo scarico illegale di rifiuti pericolosi nel comune di Casal di Principe, è stato infine trasferito ad altro tribunale di primo grado per una questione di giurisdizione, senza che venissero fornite informazioni sugli sviluppi successivi (vedere paragrafi 153-155 sopra).

445. La Corte ritiene che, in assenza di ulteriori elaborazioni o prove, questi procedimenti difficilmente possono essere considerati come prova dell'efficace perseguimento dei reati penali derivanti dalla condotta illecita in questione nel presente caso e relativi al fenomeno di inquinamento in questione, come il Governo sembra sostenere.

446. La Corte rileva tuttavia che in tre casi sono stati condannati individui per reati penali connessi allo smaltimento illegale di grandi quantità di rifiuti pericolosi in comuni compresi nella *Terra dei*

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Area *Terra dei Fuochi* (vedi paragrafi 148-152 e 156-159 sopra). I reati penali in questione erano il reato di disastro in due casi e l'avvelenamento di corsi d'acqua nel terzo. In un altro caso sono state ottenute condanne per il reato di "attività organizzate per il traffico di rifiuti" (vedi paragrafo 131 sopra) in relazione all'infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti in un comune compreso nell'area *Terra dei Fuochi* (vedi paragrafi 160-162 sopra). Sebbene questi casi forniscano prove di azioni penali efficaci, la Corte ritiene che il piccolo numero di procedimenti invocati dal Governo non sia tale da convincere la Corte che - sulla base delle sole prove di queste azioni penali - lo Stato abbia adottato le misure necessarie per proteggere i residenti della *Terra dei Fuochi*

zona.

447. La Corte rileva che il Governo non ha presentato alcuna prova di procedimenti avviati in relazione al reato di incenerimento illegale di rifiuti, né di procedimenti avviati in relazione ai nuovi reati ambientali introdotti nel 2015.

Le Misure in relazione alla gestione del ciclo dei rifiuti

448. La Corte sottolinea che il caso di specie non riguarda direttamente la cosiddetta "crisi dei rifiuti" in Campania *in sé*, né l'incapacità delle autorità italiane di garantire la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti nella regione, questione che è stata trattata, come tale, in altri casi decisi dalla Corte (vedi *Di Sarno*, cit., e *Locascia e altri c. Italia*, n. 35648/10, 19 ottobre 2023). Ciò detto, nella misura in cui risulta da numerosi documenti del fascicolo che un fattore che ha contribuito alla *Terra dei Fuochi*

fenomeno potrebbe essere identificato come carenze nel sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti (vedere, ad esempio, paragrafi 58, 74, 78 e 84 sopra) e poiché il Governo ha presentato osservazioni relative alle misure adottate dalle autorità per porre rimedio a tali carenze nell'ambito delle misure adottate per affrontare il problema di inquinamento in questione, la Corte procederà ora all'esame di tali misure.

449. La Corte rileva che il Governo ha fatto riferimento a diverse relazioni, in particolare una redatta dalle autorità regionali della Campania nel 2018 (vedere paragrafo 77 sopra) e un'altra dalla Direzione generale dei rifiuti e dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente nel 2019 (vedere paragrafo 94 sopra). Il Governo ha inoltre depositato una copia delle informazioni presentate al Comitato dei ministri il 4 aprile 2019 in relazione all'esecuzione della sentenza *Di Sarno* della Corte (citata sopra; vedere paragrafo 85 sopra). Questi documenti indicano che sono stati adottati una legislazione e altri strumenti per affrontare le carenze nella gestione dei rifiuti nella regione. Contengono prove di progressi in diversi settori, come nella raccolta differenziata dei rifiuti domestici, e rivelano che la capacità di smaltimento e trattamento dei rifiuti nella regione era stata aumentata o era in fase di aumento.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

450. La Corte sottolinea che la sesta commissione parlamentare d'inchiesta ha elogiato alcuni risultati conseguiti dalle autorità in tale ambito, pur sottolineando che sussistevano diverse preoccupazioni a partire da febbraio 2018 (vedere paragrafo 74 sopra). La Corte rileva inoltre che, nella sua relazione di gennaio 2021, il funzionario delegato ha sottolineato la persistenza di "gravi preoccupazioni sistemiche", vale a dire inadeguatezze che incidono sul funzionamento del ciclo dei rifiuti e l'assenza di impianti, che hanno contribuito alla persistenza di pratiche di incenerimento illegali (vedere paragrafo 99 sopra).

451. La Corte osserva inoltre che, almeno a settembre 2019, secondo il Governo, l'Italia stava pagando la penalità giornaliera imposta dalla CGUE nella sentenza del 2015 (vedere paragrafo 173 sopra).

452. Quanto all'esecuzione della sentenza *Di Sarno* sopra citata, la Corte rileva che la decisione del Comitato dei Ministri del giugno 2019, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per promuovere sistemi di raccolta differenziata e i risultati incoraggianti conseguiti al riguardo, ha altresì rilevato con preoccupazione che, almeno fino al 15 febbraio 2018, era stata rimossa solo una minima parte dei cosiddetti "rifiuti storici" accumulati prima del 2009 (vedere paragrafo 175 supra). Nel settembre 2021 il Comitato dei Ministri ha rilevato con preoccupazione che continuavano a essere segnalate disfunzioni in relazione allo smaltimento dei rifiuti in Campania (vedere paragrafo 176 supra). Tuttavia, la Corte rileva anche che, nel settembre 2022, il Comitato dei Ministri ha rilevato con soddisfazione i progressi compiuti verso l'eliminazione dei "rifiuti storici" e gli ulteriori progressi attesi nello stesso anno, pur rilevando con una certa preoccupazione che non erano stati compiuti progressi significativi a livello di raccolta differenziata.

453. Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte si limiterà a concludere che per molti anni dopo la dichiarazione dello stato di emergenza in Campania a metà degli anni Novanta in relazione alla cosiddetta "crisi dei rifiuti", e almeno fino al 2019, le autorità italiane sembrano essere state piuttosto lente nell'affrontare le carenze che affliggevano il sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti della Regione Campania.

ÿ Misure relative alla fornitura di informazioni

454. La Corte ritiene in primo luogo che nel caso di specie la valutazione se le autorità abbiano rispettato il loro obbligo di fornire alle persone, come i ricorrenti, che vivono in aree colpite dal fenomeno dell'inquinamento, informazioni che consentano loro di valutare i rischi per la loro vita e la loro salute si sovrappone in una certa misura alla questione se abbiano prima adottato misure per identificare le aree colpite e per accertare la natura e l'entità della contaminazione. La Corte ha già rilevato l'assenza di un approccio sistematico a tale riguardo prima del 2013 e, pur avendo riconosciuto una serie di misure adottate dalle autorità nel periodo intermedio (vedere paragrafi 398-407 sopra), non è convinta che la risposta delle autorità in termini di raccolta di informazioni sulla natura e

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

l'entità del fenomeno di inquinamento in questione è stata sufficientemente sistematica, completa e coordinata, in particolare per quanto riguarda gli sforzi che vanno oltre la valutazione dei terreni agricoli ai sensi del decreto-legge n. 136 del 2013 (vedere paragrafi 408 e 410 sopra). Secondo la Corte, ciò non può che riflettersi negativamente sulla capacità delle autorità di fornire alle persone che vivono in aree interessate dal fenomeno di inquinamento le informazioni disponibili necessarie per consentire loro di valutare i rischi per la loro vita e la loro salute.

455. Passando alla diffusione delle informazioni raccolte e disponibili, la Corte rileva che, a parte la menzione della pubblicazione sul sito web dell'ARPAC delle conclusioni del Gruppo di lavoro istituito ai sensi del decreto del 2013 (vedere paragrafi da 111 a 116 sopra), il Governo non ha presentato osservazioni specifiche in merito alla diffusione o alla divulgazione al pubblico di informazioni relative al fenomeno di inquinamento in questione e/o ai suoi effettivi o potenziali impatti sulla salute. Ciò detto, la Corte rileva che diversi studi epidemiologici condotti sotto gli auspici delle autorità statali (vedere paragrafi 21, 25, 57, 64, 83 e 98 sopra) erano accessibili al pubblico.

456. La Corte ritiene che nel valutare se le autorità abbiano rispettato il loro dovere di informazione, essa debba necessariamente tenere conto della natura specifica del fenomeno di inquinamento in questione e delle tipologie di rischio interessate. La Corte ha già rilevato la natura su vasta scala del fenomeno *Terra dei Fuochi* e la sua ampia diffusione geografica. Ha anche rilevato che esso derivava da varie forme di condotte illecite - e quindi del tutto non regolamentate - perpetrate nel corso di molti anni, vale a dire lo scarico e l'interramento di rifiuti pericolosi e di altro tipo, spesso associati al loro incenerimento. La Corte osserva inoltre che gli inquinanti rilasciati nell'ambiente a seguito del fenomeno hanno interessato tutti gli elementi ambientali (aria, suolo, acqua); inoltre, come evidenziato dalla XII Commissione del Senato, le modalità con cui tali inquinanti venivano rilasciati nell'ambiente erano diverse e, di conseguenza, vi erano diverse modalità con cui la popolazione poteva entrare in contatto con essi (vedere paragrafo 73 sopra).

457. In tale contesto, pur riconoscendo che studi epidemiologici e altre informazioni, come i risultati del Gruppo di lavoro citati dal Governo, sono stati resi pubblici su base individuale, la Corte non ritiene che tali misure siano sufficienti nelle circostanze del presente caso. Ritiene, piuttosto, che un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità richiedesse, come risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione completa e accessibile, al fine di informare il pubblico in modo proattivo sui potenziali o effettivi rischi per la salute e sulle azioni intraprese per gestire tali rischi.

458. Infine, la Corte non può non rilevare che, nel caso di specie, le informazioni fornite al Parlamento italiano nel 1997 sulle pratiche sistematiche di interrimento e di scarico di rifiuti pericolosi, pratiche che si verificavano almeno dal 1988 (vedere paragrafo 12 sopra), erano coperte dal segreto di Stato e sono state solo declassificate e rese pubbliche.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

accessibili al pubblico nel 2013, vale a dire quindici anni dopo (vedi paragrafo 40 sopra). Mentre la Corte non mette in dubbio che possa esserci un forte interesse pubblico nel mantenere la segretezza di determinate informazioni (vedi, ad esempio, nel contesto della lotta al terrorismo, *Al-Hawsawi c. Lituania*, n. 6383/17, § 185, 16 gennaio 2024), è colpita dalla durata complessiva e dalla natura onnicomprensiva del segreto d'ufficio imposto nel presente caso.

(c) Conclusioni generali

459. Senza voler ripetere le conclusioni tratte in relazione alle specifiche serie di misure analizzate nei paragrafi precedenti, la Corte formula le seguenti osservazioni generali in merito alla risposta delle autorità italiane al fenomeno dell'inquinamento *della Terra dei Fuochi*.

460. La Corte non può non rilevare che il Governo nelle sue osservazioni si è basato quasi esclusivamente su misure introdotte dopo il 2013, anche se dal materiale sottoposto alla Corte emerge che alcune azioni erano già state intraprese prima di tale data. In effetti, la Corte è colpita dal fatto che il primo strumento di carattere generale adottato al fine di accertare l'entità del fenomeno di inquinamento in questione e affrontarne le componenti sia stato emanato solo nel dicembre 2013 (vedere paragrafo 103 sopra), nonostante le autorità fossero a conoscenza di almeno alcuni aspetti significativi del problema fin dall'inizio degli anni Novanta e del fenomeno nella sua interezza almeno dall'inizio degli anni Duemila (vedere paragrafi 16-18 sopra).

461. La Corte non può escludere la possibilità che ulteriori misure isolate, non elencate dal Governo e non incluse nel materiale presentato dalle parti, possano essere state adottate dalle autorità prima del 2013. Tuttavia, la Corte rileva che nel 2018 la XII Commissione del Senato italiano ha affermato che le autorità avevano "iniziato" a valutare la portata critica della situazione nell'area della Campania nota come *Terra dei Fuochi*, di cui erano ben informate, e ad agire, con notevole ritardo, e avevano iniziato ad adottare misure concrete per affrontare il fenomeno solo nel 2013 (vedere paragrafo 73 sopra). Data la natura del problema di inquinamento in questione e il tipo di rischi interessati, la Corte ritiene che tale ritardo nell'adottare misure sia inaccettabile. La Corte è inoltre portata a concludere, sulla base del materiale a sua disposizione, che prima del 2013 le misure per affrontare il fenomeno dell'inquinamento erano, nella migliore delle ipotesi, frammentate e che non è possibile rilevare sforzi significativi per affrontare il problema in modo sistematico, completo e coordinato.

462. La Corte è inoltre colpita dal fatto che un "Piano d'azione" per contrastare il fenomeno dello scarico illegale e dell'incenerimento dei rifiuti a livello regionale sia stato adottato solo nel 2016 (vedere paragrafo 66 sopra). Inoltre, la Corte rileva che entro novembre 2018 è stata ritenuta necessaria una nuova strategia di attuazione del Piano d'azione (vedere paragrafo 78 sopra). Pur riconoscendo che questa nuova strategia rappresenta un importante tentativo di avvicinarsi alla *Terra*

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

dei Fuochi in modo più strutturato e coordinato, la Corte formula diverse osservazioni. In primo luogo, rileva che l'esigenza di un approccio più strutturato e coordinato ha preso forma come proposta concreta solo alla fine del 2018, vale a dire ben oltre due decenni dopo che il problema era giunto per la prima volta all'attenzione delle autorità (cfr. paragrafo 78 sopra). Inoltre, la Corte è preoccupata dal fatto che il Preambolo del documento sembri suggerire che, anche nel 2018, si riteneva ancora necessario, in primo luogo, identificare e, in secondo luogo, coordinare le responsabilità delle diverse entità coinvolte nella lotta alle pratiche di incenerimento illegale (ibid.). La Corte rileva inoltre che la strategia del 2018 sembra aver spostato l'attenzione primaria su un aspetto specifico del fenomeno in questione nel presente caso, vale a dire l'incenerimento illegale.

Infine, sulla base dei documenti sottoposti alla Corte, è difficile per la Corte comprendere se e in quale modo le misure previste dal Piano d'azione siano interconnesse o coordinate con gli altri sforzi in atto e in atto da parte di altri attori istituzionali coinvolti nell'affrontare il problema *della Terra dei Fuochi*.

463. Inoltre, la Corte rileva che il Governo non ha fornito informazioni sufficienti in merito a diverse serie di misure elencate per consentire alla Corte di farsi un'idea di come sono state attuate nella pratica e quali progressi sono stati compiuti (vedere, ad esempio, 417, 421, 423, 428 e 441).

464. Infine, la Corte non può fare a meno di rilevare che gli elementi sottoposti al suo esame indicano che l'attuazione di taluni insiemi di misure è stata caratterizzata da ritardi (vedere, ad esempio, paragrafi 403, 404, 412, 416, 418, 422 e 429 supra).

465. Alla luce delle considerazioni generali che precedono, unite a quelle formulate in relazione a determinate serie specifiche di misure, la Corte ritiene che il Governo non abbia dimostrato che le autorità italiane abbiano affrontato il problema della *Terra dei Fuochi* con la diligenza giustificata dalla gravità della situazione e ritiene che non siano riuscite a dimostrare che lo Stato italiano abbia fatto tutto quanto gli si poteva chiedere per proteggere la vita dei ricorrenti.

466. Alla luce delle conclusioni della Corte ai paragrafi da 384 a 392 che precedono, l'eccezione del Governo secondo cui i ricorrenti non potrebbero essere considerati vittime della violazione lamentata a causa dell'assenza di un nesso causale provato tra le asserite violazioni della Convenzione e il danno subito dai ricorrenti deve essere respinta.

467. Da quanto precede consegue che sussiste violazione dell'art. 2 della Convenzione.

468. La Corte ritiene che, alla luce di quanto precede, e in particolare del ragionamento svolto ai paragrafi da 435 a 447 che precedono, la questione se esistesse un quadro giuridico adeguato che consentisse alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento non giustifica un esame separato.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

2. Presunta violazione dell'articolo 8

469. Considerando le sue conclusioni ai sensi dell'articolo 2, vale a dire che il Governo non è riuscito a dimostrare che lo Stato italiano abbia fatto tutto ciò che gli si poteva chiedere per proteggere la vita dei ricorrenti, e considerando che, per quanto riguarda l'articolo 8, i ricorrenti si sono basati essenzialmente sugli stessi argomenti avanzati in relazione alla loro denuncia ai sensi dell'articolo 2, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare se vi sia stata anche una violazione separata dell'articolo 8 a causa di una presunta mancata protezione della salute e del benessere dei ricorrenti.

470. Quanto alla presunta violazione dell'articolo 8 per mancata comunicazione ai ricorrenti di informazioni sui rischi per la salute, tenuto conto delle conclusioni tratte ai sensi dell'articolo 2, e in particolare del ragionamento svolto ai paragrafi 454-456 che precedono, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare separatamente tale censura.

V. ALTRE PRESUNTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

471. Invocando l'articolo 13 della Convenzione, i ricorrenti hanno sostenuto che non esistevano rimedi effettivi per contestare le presunte violazioni.

Il ricorrente n. 5 lamentava inoltre la violazione dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione.

472. Tuttavia, tenuto conto dei fatti del caso, delle argomentazioni delle parti e delle sue conclusioni ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, la Corte ritiene di aver esaminato le principali questioni giuridiche sollevate nel presente ricorso e che non vi sia necessità di pronunciarsi separatamente sull'ammissibilità e sul merito delle restanti doglianze.

VI. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

473. L'articolo 46 della Convenzione prevede:

“1. Le Alte Parti Contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte in ogni controversia di cui siano parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri, che ne supervisionerà l'esecuzione.

474. La Corte ribadisce che una sentenza in cui accerta una violazione della Convenzione impone allo Stato convenuto un obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme accordate a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione accertata dalla Corte e per ripararne, per quanto possibile, gli effetti. Spetta in primo luogo allo Stato interessato scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel suo ordinamento giuridico interno per assolvere al suo obbligo ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, con una

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Al fine di aiutare lo Stato convenuto ad adempiere a tale obbligo, la Corte può cercare di indicare il tipo di misure generali che potrebbero essere adottate per porre fine alla situazione da essa constatata (vedere *Centre for Legal Resources per Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 158-59, CEDU 2014; *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06, §§ 254-55, CEDU 2012; *Scoppola c. Italia (n. 2)* [GC], n. 10249/03, § 148, 17 settembre 2009; e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 194, CEDU 2004-V).

**A. Le conclusioni delle parti circa l'idoneità della sentenza pilota
procedura**

1. Il Governo

475. Il Governo ha ritenuto superfluo che la Corte avviasse una procedura di sentenza pilota, dato che, a suo avviso, i fatti del caso in esame non avevano rivelato l'esistenza di un problema strutturale.

476. Hanno sottolineato che, come già esposto nella loro memoria di merito, lo Stato italiano aveva adottato tutte le misure idonee a monitorare i terreni agricoli, prevenire rischi per la salute pubblica, scoraggiare lo scarico e l'incenerimento illegali di rifiuti e punire i responsabili, nonché attuare urgenti misure di messa in sicurezza e bonifica all'interno della cosiddetta area *Terra dei Fuochi*.

477. Basandosi sulla sentenza *Lakatos c. Ungheria* (n. 21786/15, §§ 88-91, 26 giugno 2018), il Governo ha sostenuto che, laddove uno Stato convenuto avesse già adottato misure per porre rimedio alle doglianze dei ricorrenti, la Corte ha escluso l'applicazione della procedura della sentenza pilota.

478. Inoltre, il Governo ha sostenuto che la presenza di rimedi nazionali accessibili ed efficaci consentirebbe ai potenziali ricorrenti di ottenere riparazione per eventuali violazioni simili a quelle lamentate dai ricorrenti attuali. Per questo motivo, il Governo ha sostenuto che il rischio che venissero presentati un gran numero di reclami simili appariva remoto, rafforzando così la loro affermazione secondo cui la procedura di sentenza pilota non sarebbe stata giustificata.

2. I ricorrenti

(a) Domanda n. 51567/14

479. I ricorrenti hanno contestato le argomentazioni del Governo.

480. Hanno sostenuto che le violazioni lamentate derivavano da un problema strutturale e diffuso, derivante dall'inadempimento da parte dello Stato italiano dei propri obblighi, dall'inefficacia del quadro normativo rilevante e dall'uso insufficiente o inefficiente delle risorse per la prevenzione, la gestione e la repressione delle condotte che avevano dato origine al fenomeno della *Terra dei Fuochi* e per la bonifica delle aree inquinate. Come

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

A causa di queste carenze, circa tre milioni di individui hanno subito e continuano a subire una violazione dei loro diritti garantiti dalla Convenzione.

481. A sostegno della loro tesi secondo cui il problema era diffuso o di natura su vasta scala, i ricorrenti hanno affermato che l'area ufficialmente delimitata *della Terra dei Fuochi* comprendeva circa il 52% della popolazione della Regione Campania. Hanno nuovamente fatto riferimento alla relazione del 2018 della XII Commissione del Senato, che ha affermato che l'elenco dei comuni individuati dalla legislazione e dai decreti come facenti parte della *Terra dei Fuochi* era stato redatto sulla base di presunzioni e che ciò non doveva essere interpretato nel senso che alcune aree che non figuravano in tale elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (vedere paragrafo 73 sopra). Hanno anche citato la stessa commissione, in cui il fenomeno *della Terra dei Fuochi* è stato descritto come un fenomeno irresponsabile e incontrollato riguardante lo scarico e l'incenerimento di sostanze tossiche e di ogni forma di rifiuto e come una catastrofe ambientale (ibid.).

482. I ricorrenti hanno ribadito le argomentazioni riassunte nel paragrafo 312 che precede in merito all'impatto della sentenza *Terra dei Fuochi* fenomeno sulla salute umana. Hanno inoltre sottolineato le carenze che hanno influenzato la risposta delle autorità italiane in termini di identificazione e monitoraggio dei terreni contaminati e hanno ribadito le loro argomentazioni secondo cui gli sforzi di decontaminazione erano stati insufficienti, come affermato nel paragrafo 313 di cui sopra.

483. I ricorrenti hanno sottolineato che reclami simili erano stati sollevati in un gran numero di altri ricorsi pendenti dinanzi alla Corte e che era probabile che in futuro venissero presentati altri ricorsi sulle stesse questioni.

484. Sulla base delle considerazioni che precedono, i ricorrenti hanno invitato la Corte ad adottare una procedura di sentenza pilota al fine di indicare le misure che lo Stato italiano dovrà adottare al fine di sradicare le disfunzioni strutturali in questione.

(b) Domanda n. 74208/14

485. I ricorrenti non erano d'accordo con l'affermazione del Governo secondo cui erano state adottate tutte le misure necessarie per affrontare le ripercussioni ambientali dannose dell'inquinamento. Hanno inoltre contestato l'affermazione del Governo secondo cui la probabilità che un gran numero di reclami simili venissero presentati alla Corte era remota. A questo proposito, hanno osservato che vi erano diversi casi simili pendenti dinanzi alla Corte.

486. Essi hanno tuttavia concordato con il Governo sul fatto che una procedura pilota nel caso di specie non sarebbe stata necessaria. A sostegno della loro conclusione, e riferendosi ai casi *Lakatos* e *Cordella*, entrambi citati sopra, hanno sottolineato la complessità tecnica delle misure in questione, in particolare quelle necessarie per la decontaminazione delle aree interessate dall'inquinamento.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

B. La valutazione della Corte

1. Principi generali

487. La Corte ribadisce che l'articolo 46 della Convenzione, come interpretato alla luce dell'articolo 1, impone agli Stati convenuti l'obbligo giuridico di applicare, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, misure generali e/o individuali appropriate per garantire i diritti del ricorrente che la Corte ha ritenuto violati. Tali misure devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella situazione dei ricorrenti, in particolare risolvendo i problemi che hanno portato la Corte a constatare una violazione (vedere, tra le altre, *Rutkowski e altri c. Polonia*, nn. 72287/10 e altri, § 200, 7 luglio 2015; *Ališij e altri c. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia, Slovenia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 60642/08, § 78, CEDU 2014; *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, § 83, 8 gennaio 2014). 2013; e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 192-93, CEDU 2004-V, e i riferimenti ivi citati).

488. Per facilitare l'attuazione effettiva delle sue sentenze, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di identificare chiaramente i problemi strutturali alla base delle violazioni della Convenzione e di indicare le misure che gli Stati convenuti devono applicare per porvi rimedio (vedere la risoluzione Res(2004)3 sulle sentenze che rivelano un problema sistemico sottostante, adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004, e *Broniowski*, citata sopra, §§ 189-94). Questo approccio giurisprudenziale è, tuttavia, perseguito nel dovuto rispetto delle rispettive funzioni delle istituzioni della Convenzione: spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali e generali ai sensi dell'articolo 46 § 2 della Convenzione (vedere *Rutkowski e altri*, citata sopra, § 201, e i riferimenti ivi citati).

489. La Corte ribadisce che la procedura della sentenza pilota è stata concepita come risposta all'aumento del carico di lavoro della Corte, causato da una serie di casi derivanti dalla stessa disfunzione strutturale o sistemica, e per garantire l'efficacia a lungo termine del meccanismo della Convenzione. Ribadisce che il duplice scopo della procedura della sentenza pilota è, da un lato, quello di ridurre la minaccia al funzionamento efficace del sistema della Convenzione e, dall'altro, quello di facilitare la risoluzione più rapida ed efficace di una disfunzione che incide sulla tutela dei diritti della Convenzione in questione nell'ordinamento giuridico nazionale (vedere *Burmych e altri c. Ucraina*

(cancellando) [GC], nn. 46852/13 et al., § 158 e 159, 12 ottobre 2017).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

2. Applicazione dei principi sopra esposti al caso di specie**a) Se la situazione nel caso di specie giustifichi l'applicazione della procedura di giudizio pilota**

490. La Corte rileva in primo luogo che la violazione riscontrata nel caso di specie ha avuto origine in un fenomeno di inquinamento diffuso e su larga scala, derivante non da un incidente isolato, bensì dallo scarico illegale, dall'interramento e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associati al loro incenerimento, effettuati per decenni, in un modo spesso descritto come "sistematico" (vedere paragrafi 16, 68, 73 e 148 sopra). La Corte sottolinea inoltre le sue conclusioni in merito alla lenta risposta delle autorità statali nel reagire al problema (vedere paragrafi 460, 461 e 462 sopra) nonché ai ritardi che hanno continuato a caratterizzare gli sforzi per affrontarlo (vedere paragrafo 464 sopra). Ciò denota, secondo la Corte, un fallimento sistemico nel rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di sforzi, al problema di inquinamento in esame. La Corte rileva, peraltro, che la situazione lamentata non può essere considerata cessata, almeno per quanto attestato dagli ultimi documenti prodotti dalle parti, datati tra il 2018 e il 2021, dai quali emerge che continuavano a essere scoperte discariche abusive di rifiuti e che continuavano a essere segnalati casi di incenerimento abusivo di rifiuti (cfr., ad esempio, paragrafi 73, 83, 84 e 99 supra).

491. Inoltre, la Corte non può ignorare il fatto che, secondo la sua banca dati di gestione dei casi, sono stati presentati settantadue ricorsi che sollevano questioni simili, di cui trentasei ricorsi, per un totale di circa quattromilasettecento ricorrenti, sono attualmente pendenti dinanzi ad essa per quanto riguarda l'Italia. Non può non rilevare che la zona *Terra dei Fuochi*, come definita dalle direttive interministeriali, ha una popolazione di circa 2.963.000 abitanti (vedere paragrafi 7 e 8 sopra). Come sottolineato dai ricorrenti, ciò equivale a circa la metà della popolazione della regione Campania.

492. Tenendo conto della natura persistente del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta dello Stato, unite al gran numero di persone che ha colpito ed è in grado di colpire, nonché dell'urgente necessità di garantire loro un risarcimento rapido e appropriato, la Corte ritiene opportuno applicare la procedura della sentenza pilota nel presente caso (vedi *Burdov (n. 2)*, citato sopra, § 130, e *Finger c. Bulgaria*, n. 37346/05, § 128, 10 maggio 2011).

(b) Misure generali

493. Dato che le sentenze della Corte sono essenzialmente dichiarative, lo Stato convenuto resta libero, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi con cui adempiere al proprio obbligo ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, a condizione che siano compatibili con le conclusioni raggiunte nella sentenza della Corte. Tuttavia, al fine di

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

assistere lo Stato convenuto nell'adempimento dei propri obblighi, la Corte può eccezionalmente indicare il tipo di misure che potrebbero essere adottate per porre fine a un problema da essa individuato (vedere *Varga e altri*, cit., §§ 101-102, e *Sukachov c. Ucraina*, n. 14057/17, § 144, 30 gennaio 2020). A tale riguardo, la Corte ritiene opportuno fornire indicazioni più dettagliate in merito alle misure generali da adottare in relazione al problema sistemico sopra individuato (vedere paragrafo 490 sopra).

(i) *Strategia globale che riunisca le misure esistenti o previste*

494. La Corte ribadisce in via preliminare la sua conclusione secondo cui la natura della minaccia in questione nel presente caso ha, a suo avviso, richiesto in tutto il suo complesso una risposta sistematica, coordinata e completa da parte delle autorità (vedere paragrafo 396 sopra). Mentre la Corte riconosce che sono stati compiuti sforzi significativi - seppur tardivi - per affrontare il problema *della Terra dei Fuochi* in modo più strutturato (vedere, in particolare, paragrafo 462 sopra), essa esorta le autorità statali ad adottare ulteriori misure per garantire completezza e coordinamento nel loro approccio, con una chiara delimitazione delle competenze in modo da evitare un'inutile frammentazione delle responsabilità tra i diversi livelli dell'apparato statale (governo locale, regionale e centrale) e le diverse agenzie statali e attori istituzionali coinvolti nell'affrontare il problema.

495. In questo contesto, le autorità statali devono basarsi sui loro sforzi esistenti, al fine di sviluppare, in opportuna consultazione con le parti interessate locali, regionali e/o nazionali (compresi i rappresentanti della società civile e le associazioni pertinenti), una strategia globale che riunisca tutte le misure esistenti o previste, a ogni livello dell'apparato statale, al fine di affrontare il fenomeno dell'inquinamento in questione.

Ciò include tutte le misure volte a identificare le aree interessate da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti e a valutare la natura e l'entità della loro contaminazione (suolo, acqua e aria); gestire qualsiasi rischio rivelato; indagare gli impatti sulla salute del fenomeno di inquinamento in questione; e contrastare la condotta che dà origine al fenomeno di inquinamento, ovvero lo scarico illegale, l'interramento e l'incenerimento di rifiuti (vedere paragrafo 395 sopra). Qualsiasi strategia di questo tipo dovrebbe contenere chiare tempistiche per l'attuazione a breve, medio e lungo termine e l'identificazione, in linea di principio, delle risorse necessarie e della loro allocazione agli attori statali interessati.

496. Per quanto riguarda in particolare l'identificazione delle aree interessate dall'inquinamento in questione e l'accertamento della natura e dell'entità della contaminazione ambientale in questione, la Corte ricorda di aver rilevato in precedenza che tali misure costituiscono un prerequisito necessario sia per qualsiasi valutazione significativa dei rischi potenziali o effettivi per la salute, sia per la definizione delle misure richieste per gestire tali rischi (vedere paragrafo 398 sopra). Essa rileva gli sforzi sostanziali compiuti dalle autorità in tale ambito dal 2013, in particolare per quanto riguarda l'identificazione, la verifica e la classificazione

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

misure relative ai terreni agricoli introdotte con decreto-legge n. 136 del dicembre 2013, convertito nella legge n. 6 del 2014 (vedere paragrafo 104), e le autorità dello Stato dovrebbero completarle senza indugio l'attuazione.

Lo Stato deve inoltre garantire, nell'ambito della propria strategia, che le misure relative alla valutazione dei siti interessati, oltre a quelli situati nei terreni agricoli, siano attuate in modo completo e coordinato.

497. La Corte rileva inoltre che il fenomeno di inquinamento in questione è stato descritto dalla sesta commissione parlamentare d'inchiesta come «in evoluzione», in quanto emergono informazioni dagli sforzi di verifica, o le indagini portano alla luce nuovi siti di interrimento o discarica di rifiuti, e dato che le segnalazioni di incendi, sebbene ridotte nel corso degli anni, continuano a essere registrate (cfr. paragrafo 74 supra). Le autorità statali devono quindi prevedere, nell'ambito della loro strategia, l'aggiornamento continuo delle aree interessate dalle pratiche di smaltimento illegale di rifiuti in questione nel presente caso, e la loro valutazione in termini di natura ed estensione della contaminazione.

498. La Corte ritiene inoltre che la decontaminazione delle aree interessate dall'inquinamento ambientale in questione sia di primaria e urgente importanza (vedere, *mutatis mutandis*, *Cordella*, cit., § 182), così come la messa in sicurezza delle aree contaminate. La Corte fa riferimento alle conclusioni della sesta commissione parlamentare d'inchiesta secondo cui i suoi membri non erano stati in grado di ottenere una ricostruzione oggettiva e aggiornata della situazione della decontaminazione a causa di dati frammentati e incompleti, presentati da diverse entità con competenze sovrapposte, il cui ambito di azione non era talvolta del tutto chiaro alla commissione (vedere paragrafo 74 sopra). Alla luce di quanto precede, la Corte esorta le autorità statali a prevedere, nel contesto della loro strategia, una rendicontazione regolare e dettagliata sulle misure di decontaminazione intraprese e/o completate e sulla loro efficacia, al fine di indirizzare meglio le misure future.

(ii) Meccanismo di monitoraggio indipendente

499. La Corte ribadisce inoltre le sue conclusioni relative alla mancata risposta tempestiva a un problema noto alle autorità da molti anni (vedere paragrafi 460-461 sopra), ai ritardi che caratterizzano l'attuazione di alcune serie di misure (vedere paragrafo 464 sopra) e all'assenza di informazioni sull'attuazione concreta di altre (vedere paragrafo 463 sopra). In tale contesto, e tenendo conto del principio di sussidiarietà, le autorità statali dovrebbero istituire un meccanismo a livello nazionale per monitorare l'attuazione e l'impatto delle misure introdotte nell'ambito di qualsiasi strategia globale sul problema della *Terra dei Fuochi* e per valutare il rispetto delle tempistiche ivi stabilite (vedere paragrafi 494-498 sopra). Le autorità devono garantire che siano messe in atto adeguate garanzie per garantire l'indipendenza del meccanismo, comprese misure volte a garantire che la sua composizione comprenda

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

individui – come rappresentanti della società civile e associazioni pertinenti – che siano liberi da qualsiasi affiliazione istituzionale con le autorità statali. Al fine di aumentare la trasparenza, il meccanismo dovrebbe rendere i suoi risultati disponibili al pubblico (vedere paragrafo 500 di seguito).

(iii) Piattaforma informativa

500. Infine, la Corte sottolinea la sua conclusione secondo cui le autorità non hanno adempiuto in modo adeguato al loro obbligo di fornire alle persone residenti in aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento informazioni che consentano loro di valutare i rischi per la loro salute e la loro vita (vedere paragrafi 454-457 sopra). A questo proposito, ha sottolineato l'assenza di una strategia di comunicazione completa e accessibile volta a informare il pubblico sui rischi potenziali o effettivi per la salute e sulle azioni intraprese o previste per gestire tali rischi. A questo proposito, lo Stato italiano dovrebbe istituire un'unica piattaforma di informazione pubblica che riunisca, in modo accessibile e strutturato, tutte le informazioni pertinenti relative alla *Terra dei Fuochi*

problema e le misure adottate o previste per affrontarlo, con informazioni sul loro stato di attuazione (vedere paragrafo 499 sopra), e che prendano disposizioni per il suo aggiornamento regolare.

(c) Termine ultimo

501. La Corte ha deciso di applicare la procedura della sentenza pilota nel caso di specie, facendo riferimento in particolare alle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta dello Stato al problema in questione, come esposto nella presente sentenza, al gran numero di persone interessate e all'urgente necessità di garantire loro un rapido e appropriato risarcimento a livello nazionale (vedere paragrafo 492 sopra). Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che lo scopo della presente sentenza possa essere raggiunto solo se le misure sono attuate senza indebito ritardo, vale a dire entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diventa definitiva, fatta salva la supervisione del Comitato dei Ministri.

(d) Procedura da seguire in casi simili

502. La Corte ha riconosciuto come inerente alla procedura di sentenza pilota che la Corte esamina le questioni in gioco anche dal punto di vista degli interessi di altre persone potenzialmente interessate. Tale valutazione comprende necessariamente la procedura per casi simili, sia quelli attualmente pendenti sia quelli che potrebbero essere presentati alla Corte in futuro (e *Wajyysa c. Polonia*, n. 50849/21, § 333, 23 novembre 2023).

A partire dalla sentenza *Broniowski*, la Corte ha adottato una prassi costante per includere nelle sentenze pilota, oltre alle decisioni nel caso pilota, varie decisioni procedurali riguardanti il futuro trattamento dei casi di follow-up, sia quelli comunicati al governo convenuto che quelli nuovi. Per

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Ad esempio, la Corte ha spesso deciso di rinviare casi simili in attesa dell'attuazione di misure generali da parte dello Stato convenuto (vedere *Wayyysa*, citato sopra, § 334, con ulteriori riferimenti). Tuttavia, il rinvio è facoltativo piuttosto che obbligatorio, come dimostrano le parole "come appropriato" nella Regola 61 § 6 del Regolamento della Corte e la varietà di approcci nei precedenti casi pilota (vedere *Ananyev e altri*, citato sopra, § 235, con ulteriori riferimenti).

503. La Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità nazionali, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, delle misure necessarie a livello nazionale, essa rinverrà l'esame di qualsiasi ricorso di cui il Governo non sia ancora stato informato, per un periodo di due anni a partire dalla data in cui la presente sentenza diventa definitiva. Essa sottolinea che può tuttavia decidere in qualsiasi momento di dichiarare tale caso inammissibile o di cancellarlo in caso di composizione amichevole tra le parti o di risoluzione della questione con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 o 39 della Convenzione (vedere *Torreggiani e altri*, citata sopra, § 101, e *Rezmivej e altri c. Romania*, nn. 61467/12 e altri 3, § 128, 25 aprile 2017).

VII. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

504. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

"Se la Corte accerta che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non consente che una riparazione parziale, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

A. Danno non patrimoniale

505. I ricorrenti hanno avanzato le seguenti pretese in merito a danno non patrimoniale:

- a) applicants nos. 5 (Mario Cannavacciuolo), 7 (Maria José Ardizzone), 10 (Luciano Centonze), and 12 (Dario Letizia) claimed 100,000 euros (EUR) each;
- b) la ricorrente n. 21 (Rosa Auriemma) ha chiesto 30.000 euro;
- c) applicant no. 24 (Giuseppina Campolattano) claimed EUR 35,000;
- d) applicant no. 25 (Maria Lucia Capaldo) claimed EUR 45,000.

506. Il Governo ha ritenuto che le loro pretese fossero eccessive.

507. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non sia matura per la decisione. Di conseguenza, essa deve essere riservata e la procedura successiva deve essere fissata dopo la scadenza del termine indicato al paragrafo 501.

508. Nella futura valutazione di qualsiasi questione ai sensi dell'articolo 41, l'approccio della Corte potrebbe ben dipendere dalla valutazione del Comitato dei Ministri della

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

risposta delle autorità alle carenze individuate e alle misure correttive raccomandate ai sensi dell'articolo 46 nella presente sentenza (cfr. paragrafi 494-495).
499 sopra).

B. Costi e spese

509. I ricorrenti hanno chiesto le seguenti somme per le spese e spese sostenute innanzi al Tribunale:

- a) i ricorrenti nella domanda n. 51567/14 (ricorrenti nn. 5, 7, 10, e 12) hanno chiesto congiuntamente 20.000 euro;
- b) i ricorrenti nel ricorso n. 74208/14 (ricorrenti nn. 21, 24 e 25) hanno chiesto congiuntamente EUR 23.520,70;

510. Hanno chiesto alla Corte che qualsiasi risarcimento per le spese e i costi sia versati direttamente sul conto bancario dei loro rappresentanti legali.

511. Il Governo ha contestato tali importi.

512. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese e dei costi solo nella misura in cui sia stato dimostrato che sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e che sono ragionevoli quanto al loro importo. Nel caso di specie, tenuto conto dei documenti in suo possesso e dei criteri di cui sopra, la Corte ritiene ragionevole accordare ai ricorrenti nel ricorso n. 51567/14 la somma di 20.000 EUR, congiuntamente, e ai ricorrenti nel ricorso n. 74208/14 la somma di 20.000 EUR, congiuntamente, per il procedimento dinanzi alla Corte, oltre a qualsiasi imposta che possa essere loro addebitata. Tali importi devono essere versati direttamente sui conti bancari dei rappresentanti dei ricorrenti (vedere *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, § 288, 15 dicembre 2016).

PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE,

1. *Decide*, all'unanimità, di unire le candidature;
2. *Decide*, all'unanimità, di cancellare il ricorso n. 39742/14, presentato da ricorrenti nn. 1-4, dal suo ruolo di casi;
3. *Respinge*, all'unanimità, l'eccezione preliminare del Governo secondo cui la Corte sarebbe stata esclusa dall'esame dei ricorsi in quanto sostanzialmente identici a una questione sottoposta a un'altra procedura internazionale di indagine o di risoluzione;
4. *Accoglie*, con sei voti contro uno, l'eccezione del Governo relativa allo status di vittima/legittimità *ad agire* delle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione e *dichiara* inammissibili i loro reclami;

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

5. *Unisce*, all'unanimità, al merito l'eccezione del Governo relativa alla qualità di vittima dei ricorrenti individuali ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione e la *respinge* ;
6. *Accoglie*, all'unanimità, l'eccezione del Governo per quanto riguarda lo status di vittima, ai sensi degli articoli 2 e 8, dei ricorrenti che non hanno risieduto, o i cui familiari defunti non hanno risieduto, nei comuni elencati nelle pertinenti direttive interministeriali (ricorrenti nn. 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32 e 33) e *dichiara* inammissibili i loro ricorsi;
7. *Respinge* all'unanimità l'eccezione del Governo relativa alla mancato esaurimento dei rimedi interni;
8. *Respinge* all'unanimità l'eccezione del Governo relativa al rispetto del termine di sei mesi per quanto riguarda i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25;
9. *Accoglie*, all'unanimità, l'eccezione del Governo relativa al rispetto del termine di sei mesi per quanto riguarda i ricorrenti nn. 6, 8, 11, 13, 20, 22, 23, 29 e 34 e *dichiara* inammissibili i loro ricorsi;
10. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibili i motivi di ricorso presentati dai ricorrenti n. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25 ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione;
11. *Ritiene*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 2 del Convenzione;
12. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non è necessario esaminare separatamente le doglianze dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
13. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione;
14. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso presentato dal ricorrente n. 5 ai sensi dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione;
15. *Dichiara*, all'unanimità, che lo Stato convenuto deve adottare, senza indugio e, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diviene definitiva, misure di carattere generale idonee a far fronte, in modo adeguato, alla situazione

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

fenomeno di inquinamento in questione, conformemente alle raccomandazioni esposte nei paragrafi 494-500 della presente sentenza;

16. *Decide*, all'unanimità, di rinviare, in attesa dell'adozione delle misure necessarie a livello nazionale, tutti i ricorsi analoghi contro l'Italia di cui il Governo non sia ancora stato informato per due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva;
17. *Ritiene*, all'unanimità, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione al danno non patrimoniale non è ancora pronta per la decisione; di conseguenza,
 - (a) *riserva* la questione nella sua interezza;
 - b) *riserva* la procedura ulteriore e *delega* al Presidente della Camera il potere di fissarla, se del caso, entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva;
18. *Detiene*, all'unanimità,
 - a) che lo Stato convenuto paghi, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
 - (i) EUR 20.000 (ventimila euro), congiuntamente, ai ricorrenti n. 5, 7, 10 e 12, oltre all'eventuale imposta a loro carico, per spese e oneri, da versare direttamente sui conti correnti bancari dei loro rappresentanti e
 - (ii) EUR 20.000 (ventimila euro), congiuntamente, ai ricorrenti n. 21, 24 e 25, oltre all'eventuale imposta loro dovuta, per spese e oneri, da versare direttamente sui conti correnti bancari dei loro rappresentanti;
 - b) che dalla scadenza dei tre mesi sopra menzionati fino al regolamento saranno dovuti interessi semplici sugli importi di cui sopra ad un tasso pari al tasso di prestito marginale della Banca centrale europea durante il periodo di inadempimento aumentato di tre punti percentuali;

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

19. *Respinge*, con sei voti contro uno, la restante parte della domanda dei ricorrenti relativa alle spese processuali.

Redatto in inglese e notificato per iscritto il 30 gennaio 2025, ai sensi dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Ivana Jelic
Presidente

Conformemente all'articolo 45 § 2 della Convenzione e alla regola 74 § 2 del Regolamento della Corte, alla presente sentenza sono allegate le seguenti opinioni separate:

- (a) Parere concorrente del giudice Krenc;
- (b) Opinione in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Serghides.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – OPINIONI SEPARATE

OPINIONE CONCORRENTE DEL GIUDICE KRENC

(Traduzione)

1. Ho concordato con tutte le disposizioni operative della presente sentenza, che è della massima importanza in quanto rileva una violazione dell'articolo 2 della Convenzione e indica una serie di misure che lo Stato convenuto deve adottare in risposta al grave problema di inquinamento ivi individuato dalla Corte.

Vorrei tuttavia esporre separatamente le mie preoccupazioni riguardo a un singolo punto, riguardante l'approccio della Corte alla *legittimazione ad agire* delle associazioni nei casi ambientali.

2. Nel caso di specie, rifiutando di riconoscere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire dinanzi ad essa (punto 4 del dispositivo), la Corte si basa sulla sua giurisprudenza tradizionale secondo cui un'associazione può essere legittimata ad agire dinanzi alla Corte solo se è in grado di dimostrare di essere stata direttamente interessata dall'atto contestato, vale a dire di essere stata essa stessa colpita da tali atti (v. paragrafi 215-22 della presente sentenza; v. anche *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, §§ 93-95, 18 gennaio 2018, nonché *Jonka e Ligue des droits de l'homme c. Belgio* (dec.), n. 51564/99, 13 marzo 2001).

3. Nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Corte ha notevolmente semplificato tale giurisprudenza, riconoscendo alle associazioni la possibilità, a determinate condizioni, di essere legittimate a proporre ricorso dinanzi alla Corte a causa delle azioni o dell'inazione degli Stati in materia di cambiamenti climatici (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* [GC], n. 53600/20, §§ 489-503 e 525-26, 9 aprile 2024).

4. La presente sentenza conferma, tuttavia, che tale allentamento della giurisprudenza è limitato al contesto molto specifico del cambiamento climatico e non può essere esteso ad altre forme di danno ambientale. I paragrafi 220 e 221 della presente sentenza sono inequivocabili su questo punto.

5. Per molti, questa posizione è comprensibile. Sebbene il cambiamento climatico sia un fenomeno globale che riguarda tutta l'umanità e che inevitabilmente influenzerà le generazioni future, si sostiene che il danno ambientale è, al contrario, tracciabile e le sue vittime sono identificabili qui e ora.

6. Tuttavia, devo confessare un certo sconcerto.

Sebbene il cambiamento climatico sollevi senza dubbio questioni specifiche e senza precedenti, non è forse artificioso tracciare una distinzione così netta tra le questioni legate al clima, da un lato, e all'ambiente, dall'altro?

In entrambi i casi, è in gioco il diritto a un ambiente sano. A mio modesto parere, tutte le forme di danno ambientale, siano esse locali, transnazionali o globali, meritano la stessa attenzione per quanto riguarda il loro impatto sul godimento effettivo dei diritti stabiliti dalla Convenzione per le persone interessate. Non dovremmo perdere di vista il fatto che ciò che è in questione nella

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

Il caso in esame è l'articolo 2 della Convenzione, che sancisce il diritto alla vita, il cui rispetto determina il godimento degli altri diritti previsti dalla Convenzione.

Inoltre, il danno ambientale derivante dall'inquinamento su larga scala ha effetti diffusi, e difficilmente si può affermare che sia perfettamente circoscritto entro un dato perimetro e potrebbe non manifestarsi in futuro. Come si possono tracciare con certezza i confini del danno ambientale? Come si possono determinare con precisione le persone che saranno colpite da questo danno? Come è possibile essere così sicuri che questo danno non avrà alcun impatto sulle generazioni future, in particolare in termini di salute? È assurdo sostenere che il peso della deinquinamento andrà a scapito anche delle generazioni future, data non solo la sua portata, ma anche i costi coinvolti?

In altre parole, e per dirla in parole povere, clima e ambiente sono così distinti ed ermetici da giustificare due approcci fondamentalmente diversi per quanto riguarda la *legittimazione ad agire* delle associazioni?

7. Ricordo che nella Dichiarazione di Reykjavík (2023), i Capi di Stato e di Governo hanno solennemente sottolineato "l'urgenza" di agire per contrastare non solo i cambiamenti climatici, ma anche l'inquinamento e la perdita di biodiversità. Tutte e tre le questioni fanno parte della "triplice crisi globale" che l'umanità sta affrontando. Hanno inoltre affermato che un ambiente pulito, sano e sostenibile è essenziale per il pieno godimento dei diritti umani da parte delle generazioni presenti e future.

8. Non ignoro la fonte di questa discrepanza. Essa deriva dalla stessa sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*. In essa, la Corte ha notevolmente allentato il suo approccio alla legittimazione ad agire delle associazioni (vedi *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, §§ 489-503) e ha notevolmente inasprito le condizioni relative allo status di vittima dei singoli ricorrenti (ibid., §§ 478-

88). Più precisamente, la Corte ha allentato notevolmente il suo approccio alla legittimazione ad agire delle associazioni perché ha notevolmente inasprito le condizioni relative allo status di vittima dei ricorrenti individuali¹. Non vi è dubbio che se la Corte non avesse aperto le porte alle associazioni, ciò avrebbe potuto comportare una lacuna estremamente dannosa in termini di tutela giurisdizionale nel campo del clima.

9. Il caso di specie è diverso, in quanto le persone interessate dall'inquinamento contestato hanno potuto rivolgersi alla Corte e ottenere da quest'ultima lo status di vittima. È anche degno di nota che tale status è concesso ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione alle persone che vivono nei comuni interessati dall'inquinamento, senza che sia richiesto loro di dimostrare, individualmente, di essere state colpite da una malattia mortale direttamente collegata alla loro esposizione all'inquinamento in questione (vedere paragrafi 390-392 della presente sentenza).

¹ Per queste persone, la "soglia" è effettivamente "particolarmente elevata" per adire la Corte. Gli individui devono dimostrare un'elevata intensità di esposizione agli effetti negativi del cambiamento climatico e un'esigenza impellente di garantire la propria protezione individuale (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera*, citato sopra, §§ 487-88).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – OPINIONI SEPARATE

Pertanto, non vi è dubbio che la soluzione adottata nella presente sentenza sia coerente con la giurisprudenza consolidata della Corte, che riconosce alle associazioni *la legittimazione ad agire* solo in "circostanze eccezionali" (cfr. *Centre for Legal Resources per Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 104-14, CEDU 2014, e *Association Innocence en Danger e Association Enfance et Partage c. Francia*, nn. 15343/15 e 16806/15, §§ 119-32, 4 giugno 2020), sia perché le vittime dirette sono morte senza eredi, sia perché la loro estrema vulnerabilità impedisce loro di agire. Tuttavia, tali circostanze non sono state dimostrate nel caso di specie. Ecco perché ho potuto votare con i miei stimati colleghi, in linea con la giurisprudenza attuale.

10. Tuttavia, l'approccio della Corte appare discutibile in un momento in cui la legislazione interna degli Stati parti è sempre più incline a concedere alle associazioni il diritto di intraprendere azioni giudiziarie in materia ambientale.

Pertanto, e concretamente, dalla giurisprudenza attuale consegue che se un'associazione è stata costituita allo scopo specifico di difendere i suoi membri, che sono stati colpiti dalle conseguenze di un danno ambientale, le verrà negata la legittimazione ad agire dinanzi alla Corte, in quanto non può essa stessa affermare di essere vittima di una violazione della Convenzione, e ciò anche se ha rappresentato i suoi membri durante tutto il procedimento interno. Spetta esclusivamente alle persone fisiche colpite dal danno ambientale presentare individualmente ricorso alla Corte (vedi *Yusufeli ilçesini Güzelleştirme Yayıtma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia* (dec.), n. 37857/14, § 42, 7 dicembre 2021), un approccio che la presente sentenza conferma inequivocabilmente (vedi paragrafo 219)².

Un'eccezione riguarda i casi in cui l'associazione lamenta che i procedimenti giudiziari nazionali di cui è parte erano iniqui. In tale situazione, è pacifico che l'associazione può affermare di essere vittima diretta di una violazione dell'articolo 6 (vedere *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox e Mox contro Francia* (dec.), n. 75218/01, 28 marzo 2006)³.

11. A mio parere, vi sono solidi argomenti a favore della concessione della legittimazione ad agire dinanzi alla Corte alle associazioni a cui è stato consentito di rappresentare i propri membri dinanzi ai tribunali nazionali su questioni ambientali.

² A questo proposito, occorre rilevare che nel caso *Gorraiz Lizarraga*, la Corte ha riconosciuto la qualità di vittima a persone che non erano parti del procedimento interno in nome proprio, ma tramite l'associazione che avevano costituito per difendere i propri interessi (vedere *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, n. 62543/00, § 38, CEDU 2004-III).

³ Tuttavia, la questione se l'articolo 6 sia applicabile e, più in particolare, se l'associazione interessata possa rivendicare un "diritto" distinto dall'interesse generale, è un'altra questione. La Corte l'ha già accettata (*Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox e Mox* (dec.), cit.; *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, nn. 56176/18 e altri 5, §§ 51-60, 1° luglio 2021; confronta *Tmmob e Tezcan Karakuyü Canda c. Turchia* (dec.), §§ 41-47, 11 giugno 2024).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

Vi sono, in primo luogo, evidenti ragioni legate all'efficacia dell'azione legale, alla concentrazione delle risorse umane e logistiche e alla messa in comune dei costi. Un'associazione è un canale ideale per presentare un gran numero di reclami da parte delle vittime di danni ambientali. Nel caso di specie, la Corte riconosce espressamente il "ruolo chiave" svolto dalle associazioni ricorrenti (vedere paragrafo 218).

In secondo luogo, ci sono considerazioni relative alla corretta amministrazione della giustizia. Di fronte a un disastro ambientale su larga scala, che colpisce potenzialmente centinaia di migliaia di persone⁴, è davvero ragionevole richiedere un ricorso alla Corte da parte di ciascuno degli individui interessati, i cui interessi sono stati validamente difesi da un'associazione a livello nazionale? La Corte non ha già adottato un approccio globale nel presente caso, astenendosi dall'esaminare la situazione di ciascun individuo per quanto riguarda l'esposizione contestata⁵?

In terzo luogo, la sussidiarietà, che è al centro della Convenzione, non impedisce alla Corte di rimettere in discussione la *legittimazione ad agire* riconosciuta a un'associazione dalle autorità nazionali, dato che, secondo queste stesse autorità, è l'azione di tale associazione quella più adatta a garantire un'efficace protezione della Convenzione a livello nazionale, al fine di prevenire, porre fine o fornire riparazione per una violazione? In effetti, la Corte ha già attribuito "una notevole importanza" alla concessione della *legittimazione ad agire* a livello nazionale a un'associazione quando ha deciso di riconoscerle la legittimazione ad agire (cfr. *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, § 110; cfr. anche *Association Innocence en Danger e Association Enfance et Partage c. Francia*, § 122).

È chiaro che non si può parlare di un accesso incondizionato alla Corte per le associazioni. Un'actio *popularis* deve ovviamente restare proibita. In realtà, siamo molto lontani da quest'ultimo scenario quando i singoli individui decidono di raggrupparsi e di ricorrere all'azione collettiva per far valere più efficacemente le proprie rivendicazioni ambientali, di fronte ad attori statali o privati che dispongono di risorse particolarmente ingenti⁶.

Si tratta infatti di una questione di accesso alla giustizia ambientale, al fine di garantire che i diritti sanciti dalla Convenzione siano effettivamente "pratici ed effettivi" per tutti gli interessati.

⁴ La "zona Terra dei Fuochi", così come definita dalle direttive interministeriali, conta una popolazione di circa 2.963.000 abitanti, pari a circa la metà della popolazione della regione Campania.

⁵ Vedere anche la sentenza *Cordella e altri c. Italia* (24 gennaio 2019, §§ 100-109), in cui la Corte ha concesso lo status di vittima a più di cento ricorrenti residenti in un'area identificata come interessata dal danno contestato, senza procedere a un esame individuale della situazione di ciascuna di tali persone.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – OPINIONI SEPARATE

12. A questo proposito, occorre rilevare che il riconoscimento della legittimazione ad agire non deve essere confuso con la concessione dello status di vittima (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 464). In *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Corte ha riconosciuto all'associazione ricorrente la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, §§ 525 e 526; punto 4 delle disposizioni operative), mentre ha ritenuto che potesse essere considerata come avente lo "status di vittima" ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 623; punto 9 delle disposizioni operative).

13. Nel caso di specie, sebbene "la Corte riconosca la funzione essenziale delle associazioni come organi di controllo pubblico", essa applica la sua giurisprudenza consolidata secondo cui "quando un'associazione ricorrente si basa esclusivamente sui diritti individuali dei suoi membri, e senza dimostrare di essere stata essa stessa sostanzialmente colpita in alcun modo, non le può essere riconosciuto lo status di vittima ai sensi di una disposizione sostanziale della Convenzione" (vedere paragrafo 218). Inoltre, sottolineando che il caso di specie "non riguarda palesemente la questione del cambiamento climatico", essa rifiuta di riconoscere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei loro membri (vedere paragrafo 221). Così facendo, la Corte intende chiaramente limitare la portata della sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

Con tutto il rispetto, è difficile comprendere come un'associazione possa essere considerata l'organismo ideale per intraprendere un'azione giudiziaria in materia climatica, ma che questa stessa conclusione non si applichi in materia ambientale, anche quando si tratta di un inquinamento su larga scala che colpisce un'ampia area e un gran numero di persone.

Ci si può legittimamente chiedere se l'approccio della Corte non sia "in contrasto con le realtà della società civile odierna, in cui le associazioni svolgono un ruolo importante, *tra l'altro* difendendo cause specifiche dinanzi alle autorità o ai tribunali nazionali, in particolare nell'ambito della tutela dell'ambiente" (vedi *Stop Melox* (dec.), cit.).

14. A mio parere, la protezione ambientale deve essere considerata nel suo complesso, indipendentemente dalla natura locale, transnazionale o globale delle minacce poste. Ciò che conta è l'impatto di queste violazioni sui diritti umani degli individui interessati.

È altrettanto chiaro che l'effettività del diritto a un ambiente sano (la cui tutela è indiretta ma indiscutibile nella Convenzione) dipende dalla possibilità di far valere tale diritto in sede giudiziaria quando ci si trovi di fronte all'inerzia delle autorità.

15. Sono del parere che il pragmatismo che domina l'attuale giurisprudenza in materia di accesso delle associazioni alla Corte abbia i suoi limiti. La Corte si è già concessa di discostarsi in diverse occasioni dalla giurisprudenza che afferma che, per avere legittimazione dinanzi alla Corte, un'associazione deve essere stata essa stessa colpita dal provvedimento di cui si lamenta. Negli ultimi anni sono stati compiuti vari e significativi passi in tal senso. Ora è importante stabilire linee guida chiare e coerenti,

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

specificando le eccezioni in termini generali e astratti, anziché continuare ad autorizzare esenzioni, qua e là, caso per caso, sulla base di “circostanze eccezionali” (*Centro per le risorse legali per conto di Valentin Câmpeanu*, § 112) o “considerazioni speciali” (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 475).

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

PARZIALMENTE CONCORDE, PARZIALMENTE DISSIDENTE OPINIONE DEL GIUDICE SERGHIDES

1. Il presente caso, che è un caso molto delicato e sfortunato, riguarda la presunta incapacità delle autorità italiane di adottare misure appropriate e sufficienti per proteggere la vita, la salute e il diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti in aree della Regione Campania interessate da un fenomeno di inquinamento su larga scala derivante da scarico illegale, interrimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associati al loro incenerimento. Ciò non costituisce un problema semplice, ma un fenomeno che mette a rischio la vita.

2. Ho votato a favore di tutti i punti delle disposizioni operative della sentenza, ad eccezione dei punti 4, 12-14 e 19. In particolare:

(a) Non sono d'accordo con la decisione di accogliere l'eccezione del Governo per quanto riguarda la mancanza di status di vittima/locus *standi* delle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione e di dichiarare inammissibili i loro reclami. La sentenza nel presente caso (vedere paragrafi 220-222) si distingue da *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera* ([GC], n. 53600/20, §§ 498-499, 9 aprile 2024) e conclude che, poiché non riguarda i cambiamenti climatici come in quel caso, ma piuttosto l'inquinamento ambientale, non vi erano considerazioni specifiche che deponessero a favore del riconoscimento della possibilità per le associazioni di avere legittimazione ad agire dinanzi alla Corte. A mio modesto parere, questa conclusione è errata per quattro motivi. In primo luogo, tale distinzione è molto tecnica e non sostanziale; in secondo luogo, *la sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri* si è limitata ai propri fatti senza escludere l'esistenza di considerazioni specifiche in altri casi, come quello di specie, che giustificano l'applicazione della procedura della sentenza pilota (vedere paragrafi 490-92 della sentenza); in terzo luogo, nel caso di specie sussistevano circostanze specifiche che richiedevano la concessione della legittimazione ad agire alle associazioni ricorrenti; e, infine, il termine "vittima" di cui all'articolo 34 della Convenzione dovrebbe essere interpretato e applicato in modo autonomo, ampio e in modo evolutivo secondo il principio di effettività (vedere *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, n. 62543/00, §§ 35 e 38, 27 aprile 2004), in modo da includere le associazioni ricorrenti nel caso di specie.

Diversi fattori o considerazioni possono supportare l'argomentazione presentata secondo cui il presente caso presenta "caratteristiche particolari" che giustificano la trasposizione della test di *legittimazione ad agire* per le ONG sviluppato in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, e che distinguono il presente caso da *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yağatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği contro Turchia* (dec.), n. 37857/14, 7 dicembre 2021, che, presumibilmente, riguardava una fonte localizzata di inquinamento chimico su piccola scala. In primo luogo, come si evince dai fatti del caso, l'inquinamento da rifiuti in Campania è su larga scala e si è diffuso in una regione agricola molto densamente popolata; le sostanze tossiche che ne sono derivate sono state

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

presenti nel suolo, nell'acqua e nell'aria. Gli effetti di questo inquinamento sono diffusi e a lungo termine, dato che è noto che gli inquinanti provenienti da rifiuti urbani mal gestiti si bioaccumulano nella catena alimentare e nel latte materno, con conseguenti potenziali conseguenze multigenerazionali¹. In secondo luogo, come affermato in vari rapporti pubblicati, tra gli altri, dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e dall'Organizzazione mondiale della sanità, i rifiuti incontrollati non conoscono confini, poiché vengono trasportati dalle vie d'acqua attraverso e tra i paesi². I rifiuti smaltiti sulla terraferma possono causare l'inquinamento a lungo termine delle fonti di acqua dolce da parte di patogeni, metalli pesanti, sostanze chimiche che alterano il sistema endocrino e altri composti pericolosi³. La combustione all'aperto dei rifiuti rilascia inquinanti organici persistenti non intenzionali, le cosiddette "sostanze chimiche eterne", che possono essere trasportate a lunghe distanze nell'aria, persistono nell'ambiente, si bioamplificano e si bioaccumulano negli ecosistemi⁴. Le emissioni derivanti dalla combustione e dallo scarico all'aperto dei rifiuti vengono depositate negli ecosistemi terrestri e acquatici e nell'atmosfera⁵.

L'inquinamento causato dai rifiuti è associato a una serie di effetti negativi sulla salute e sull'ambiente, molti dei quali dureranno per generazioni⁶. Si stima che ogni anno tra 400.000 e 1 milione di persone muoiano a causa di malattie legate alla cattiva gestione dei rifiuti, tra cui diarrea, malaria, malattie cardiache e cancro⁷. In terzo luogo, "[p]ratiche di gestione dei rifiuti pericolose o non sicure, come la combustione all'aperto, possono danneggiare direttamente i lavoratori dei rifiuti o i residenti delle comunità vicine [e] [i] gruppi vulnerabili, tra cui donne e bambini e comunità emarginate, sono a maggior rischio di esiti negativi per la salute"⁸. In quarto luogo, i rifiuti sono intrinsecamente collegati alla triplice crisi planetaria del cambiamento climatico, dell'inquinamento e della perdita di biodiversità⁹.

In

particolare, "i rifiuti mal gestiti generano un'ampia gamma di emissioni che contribuiscono al cambiamento climatico, in particolare metano da discariche e siti di smaltimento, carbonio nero e una serie di altre emissioni dalla pratica diffusa della combustione all'aperto dei rifiuti"¹⁰. In quinto luogo, la bonifica (pulizia) dei siti contaminati da rifiuti ereditati accumulati e il ripristino di tali siti (riportando le aree interessate al loro stato ecologico iniziale) comporterà necessariamente interventi tecnici complessi, a lungo termine e costosi.

¹ Vedere il rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente "Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024", p. 28.

² Ivi, pag. 9.

³ Ivi, p. 12.

⁴ Ivi, pp. 12 e 48.

⁵ Ivi, pag. 9.

⁶ Ibid., pp. 9, 12 e 46-48; e Organizzazione Mondiale della Sanità, "Compendio dell'OMS e altre linee guida delle Nazioni Unite su salute e ambiente", aggiornamento 2024, capitolo 4, Rifiuti solidi, p. 1.

⁷ Rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente "Oltre un'era di rifiuti - Prospettive globali sulla gestione dei rifiuti 2024", pp. 12 e 28.

⁸ Organizzazione Mondiale della Sanità, Compendio delle linee guida dell'OMS e di altre Nazioni Unite su salute e ambiente, aggiornamento 2024, capitolo 4, Rifiuti solidi, pag. 1.

⁹ Vedere il rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente "Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024", pp. 9 e 12.

¹⁰ Ivi, pp. 11, 27, 28 e 49.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

misure che richiedono una spesa significativa da parte di fondi pubblici¹¹. Migliorare la gestione dei rifiuti potrebbe richiedere anche il coinvolgimento del settore privato e un cambiamento nelle abitudini di consumo della società¹².

Alla luce di tutte queste considerazioni, è giusto concludere che la situazione nel presente caso, non diversamente da quella del caso di *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri*, solleva una questione di condivisione degli oneri intergenerazionali e ha un impatto più pesante su vari gruppi vulnerabili della società, che necessitano di cure e protezione speciali da parte delle autorità¹³.

Inoltre, le emissioni derivanti dallo smaltimento incontrollato dei rifiuti, analogamente a quelle dei gas serra, producono conseguenze dannose a seguito di una complessa catena di effetti e non tengono conto dei confini nazionali¹⁴. Allo stesso modo, l'inquinamento da rifiuti e la sua gestione influenzano e continueranno a influenzare intere popolazioni, sebbene in modi diversi, a vari livelli e con diversa gravità e imminenza di conseguenze¹⁵. Sebbene le misure di mitigazione possano generalmente essere localizzate e limitate a siti specifici da cui emanano effetti dannosi, la portata già ampia e in continua crescita del problema dei rifiuti rende la mitigazione necessariamente una questione di politiche di regolamentazione complete e di cooperazione tra varie entità pubbliche, il settore privato e la società. In questo senso, l'inquinamento da rifiuti, come il cambiamento climatico, è una questione policentrica che richiede una trasformazione completa e profonda in vari settori dell'economia, nonché "un insieme complesso e di vasta portata di azioni, politiche e investimenti coordinati che coinvolgano sia il settore pubblico che quello privato"¹⁶. Dato che la lotta efficace al problema dei rifiuti richiederà una significativa riduzione della produzione di rifiuti, anche gli individui stessi saranno chiamati ad assumersi una quota di responsabilità e oneri. Pertanto, le politiche di lotta all'inquinamento da rifiuti comportano inevitabilmente questioni di conciliazione sociale e di condivisione intergenerazionale degli oneri, sia rispetto alle diverse generazioni di coloro che vivono attualmente, sia rispetto alle generazioni future¹⁷.

La presente opinione può essere considerata un buon esempio di dimostrazione del fatto che la scienza svolge un ruolo importante nell'affrontare questioni legali, in particolare nelle aree dei diritti umani e del diritto ambientale. Esaminando come la presenza di conoscenze scientifiche autorevoli dal punto di vista cognitivo influenzi le modalità di elaborazione di giudizi convincenti e (epistemicamente) legittimi, Sulyok conclude, *tra l'altro*, che:

¹¹ Ibid., pp. 11, 21-41 e 55-67; e Organizzazione Mondiale della Sanità, "Compendio dell'OMS e altre linee guida delle Nazioni Unite su salute e ambiente", aggiornamento 2024, capitolo 4, Rifiuti solidi.

¹² Rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente "Oltre un'era di rifiuti - Prospettive globali sulla gestione dei rifiuti 2024", pp. 40-43, 53 e 68-75.

¹³ Confronta *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro. Svizzera* [GC], n. 53600/20, § 410, 9 aprile 2024.

¹⁴ Ivi, § 416.

¹⁵ Ivi, § 417.

¹⁶ Ivi, §§ 418 e 419.

¹⁷ Ivi, § 419.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

"Se i giudici trascurassero importanti differenze tra le modalità di elaborazione di giustificazioni epistemicamente legittime per accettare o confutare affermazioni di conoscenza basate sulla scienza, le loro decisioni diventerebbero imprecise e vulnerabili a sfide di legittimità. Tuttavia, se i giudici rispettassero le condizioni per la legittimità epistemica, diventerebbero in grado di sfruttare l'autorità cognitiva della scienza per rafforzare la forza convincente delle loro scoperte".¹⁸

(b) Non sono d'accordo con i paragrafi 469-472 e i corrispondenti punti 12-14 delle sue disposizioni operative, vale a dire che non è necessario esaminare separatamente i reclami dei ricorrenti ai sensi degli articoli 8 e 13 della Convenzione e il reclamo presentato dal ricorrente n. 5 ai sensi dell'aspetto procedurale dell'articolo 2. Poiché ho recentemente assunto la stessa posizione nella mia opinione parzialmente dissenziente in *Adamjyo c. Slovacchia* (n. 2) (nn. 55792/20 e altri 2, 12 dicembre 2024 (non ancora definitiva)), dove ho presentato in modo esauriente tutti gli argomenti rilevanti per la questione in esame, in particolare il mio disaccordo nel distinguere tra reclami "principali" e "secondari", scelgo di fare riferimento a tale opinione piuttosto che ribadire qui gli stessi argomenti.

c) Non condividendo i punti 12-14 delle disposizioni operative della sentenza e i corrispondenti paragrafi 469-472 del testo della sentenza, non condivido neppure il rigetto della restante parte della domanda dei ricorrenti relativa alle spese processuali ai sensi del punto 19 delle disposizioni operative.

3. Passo ora alla parte della mia opinione che è concorrente. Sono pienamente d'accordo con il ragionamento della sentenza che porta a una violazione dell'articolo 2 della Convenzione. Tuttavia, desidero fare riferimento ad alcune prospettive per chiarire ulteriormente il mio ragionamento e fornire ulteriori approfondimenti sulla questione, tra cui fornire umilmente una spiegazione in merito alla base giuridica, al fondamento e alla fonte della protezione ambientale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, nonché elaborare alcune delle componenti di questa protezione.

4. A titolo introduttivo, ritengo utile fare riferimento al commento del Comitato per i diritti umani sulla portata del diritto alla vita:

"Il diritto alla vita è un diritto che non dovrebbe essere interpretato in modo restrittivo. Riguarda il diritto degli individui a essere liberi da atti e omissioni che sono intesi o possono essere considerati causa della loro morte innaturale o prematura, nonché a godere di una vita dignitosa."¹⁹

A questo proposito, occorre fare riferimento anche ad una significativa osservazione fatta da Pikis, J., in un caso cipriota, vale a dire, *Community of Pyrga*

¹⁸ Vedi Katalin Sulyok, "Science, epistemology and legitimacy in environmental disputes – The epistemically legitimate judgementary argumentative space", in *Leiden Journal of International Law* (2024), 37, 139, a p. 165. Vedi anche, sullo stesso argomento, un lavoro più datato dello stesso autore, ovvero *Science and Judicial Reasoning – The legitimacy of international environmental adjudication* (Cambridge University Press, 2021).

¹⁹ Comitato per i diritti umani, Osservazione generale n. 36 sul diritto alla vita (2018), § 3. Le opinioni del Comitato per i diritti umani sono state adottate nella comunicazione *Portillo Cáceres contro Paraguay*, n. 2751/2016, § 5.6, 25 luglio 2019, relativa all'inquinamento da prodotti agrochimici derivanti dalla fumigazione.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

e altri contro la Repubblica di Cipro e altri, ((1991) 4 *Cyprus Law Reports* 3498, a p. 3507) dove ha profondamente osservato che il diritto alla vita – riferendosi all'articolo 7 § 1 della Costituzione cipriota, che si basa sull'articolo 2 § 1 della Convenzione – “non si limita alla tutela dell'esistenza ma si estende anche alle condizioni fondamentali necessarie alla sopravvivenza umana nell'ambiente in cui vive”.

5. Detto quanto sopra, affermo umilmente che un aspetto del diritto alla vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, ovvero la sua protezione dall'inquinamento ambientale e da altri pericoli, comprende il sub-diritto a essere liberi dall'inquinamento ambientale o da altri pericoli ambientali che possono mettere in pericolo la vita umana²⁰. Questo sub-diritto è implicito nell'articolo 2, come lo è nell'articolo 8 e in diverse altre disposizioni della Convenzione e non è diverso dal sub-diritto a un ambiente sano, pulito e sostenibile ai sensi della Convenzione, di cui mi sono occupato nelle mie opinioni concorsuali in *Pavlov e altri contro Russia*, n. 31612/09, 11 ottobre 2022, e *Kotov e altri contro Russia*, nn. 6142/18 e altri 13, 11 ottobre 2022, dove ho anche sostenuto la necessità di un nuovo protocollo che affronti un diritto sostanziale a un ambiente sano, pulito, sicuro e sostenibile.

6. Come ho sostenuto in quei casi, il fondamento della tutela ambientale nella Convenzione è la norma di efficacia sancita nelle sue disposizioni. È la suddetta norma di efficacia, come matrice o fonte fondamentale che alimenta, genera e sviluppa un diritto, nel presente caso il diritto dell'articolo 2, tenendo conto dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, in particolare dell'articolo 2, e che diritto necessita e comporta anche il diritto implicito a un ambiente sano, che è indispensabile per l'esercizio e il godimento del diritto al rispetto del proprio diritto alla vita. Questo sotto-diritto dell'articolo 2 è un diritto umano implicito o implicito di carattere ambientale. È un diritto implicito nello stesso modo in cui il diritto di accesso a un tribunale è un diritto implicito, accessorio o secondario rispetto al diritto a un giusto processo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione (vedere *Golder contro Regno Unito*, 21 febbraio 1975, serie A n. 18).

7. L'emergere del sub-diritto in questione ai sensi dell'articolo 2, dalla norma dell'effettività, può essere concretizzato attraverso un'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 dalla dottrina degli obblighi positivi, secondo cui gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire l'esercizio e il godimento del diritto alla vita libera da pericoli ambientali. Queste due dottrine sono, a mio avviso, capacità o funzioni o

²⁰ Per una discussione sul fatto che la Convenzione riconosca un diritto all'aria pulita e sana, vedere Irmina Kotiuk, Adam Weiss e Ugo Taddei, "La Convenzione europea sui diritti dell'uomo garantisce il diritto umano all'aria pulita e sana? Litigating at the nexus between human rights and the environment – the practitioners' perspective", in *Journal of Human Rights and Environment*, vol. 13 numero speciale, settembre 2022, 122 e segg.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

dimensioni del principio di efficacia come norma di diritto internazionale, investite come sono di una missione particolare per assistere nello sviluppo della norma di efficacia e per garantire che i diritti della Convenzione siano sempre pratici ed efficaci. D'altro canto, il principio di efficacia come metodo di interpretazione può assistere la norma di efficacia nella sua applicazione pragmatica nelle circostanze particolari di un caso. Senza l'espansione della norma di efficacia e lo sviluppo di questo sub-diritto, un aspetto del diritto alla vita sarebbe mancante, completamente non protetto e in pericolo dai rischi ambientali. Pertanto, questo sub-diritto o diritto indiretto derivante dalla norma di efficacia è estremamente importante per la protezione dell'ambiente. Come sostiene con perspicacia Kobylarz,

«Il sistema di protezione indiretta dell'ambiente di Strasburgo può garantire, da un lato, una risposta più adeguata alle rivendicazioni dei diritti umani della società odierna e, dall'altro, una protezione più significativa dell'ambiente naturale».21

8. La norma di effettività, alla base della tutela ambientale ai sensi dell'articolo 2, non si trova solo nel "diritto" alla vita in sé, ma anche nell'ambito della "vittima" di una presunta violazione ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Il termine "vittima" dovrebbe essere letto insieme alla parola "ogni" nell'articolo 2 della Convenzione, in modo da includere senza discriminazione ogni persona che sia vittima di una violazione di carattere ambientale, come i ricorrenti nel presente caso. A mio avviso, è il principio di effettività come norma di diritto internazionale e l'interpretazione fatta dalla Corte che ampliano l'ambito sia del "diritto" che della "vittima" in modo da proteggerli da qualsiasi inquinamento e pericolo ambientale.

9. Desidero sottolineare l'importanza della due diligence come elemento della norma di efficacia del diritto alla vita di cui all'articolo 2 e in particolare la sua dimensione consistente nell'adempimento da parte degli Stati membri dei loro obblighi positivi di proteggere le vite umane dall'inquinamento ambientale e da altri pericoli. Nel contesto dei diritti umani e del diritto internazionale, la due diligence sottolinea la responsabilità degli Stati di adottare misure ragionevoli e proattive per prevenire danni, sostenere il diritto alla vita e altri diritti umani e garantire la sicurezza. In altre parole, la due diligence richiede che gli Stati agiscano con attenzione e vigilanza nell'adempimento dei propri obblighi, tra cui prevenire danni, garantire la responsabilità, rispettare le norme internazionali, come lo stato di diritto e la buona fede e adempiere ai doveri proattivi.

10. La dovuta diligenza, come sancito dalla norma di effettività del diritto alla vita, richiede agli Stati membri non solo di riconoscere questo diritto in teoria, ma anche di garantirne la realizzazione pratica. È di competenza della Corte o

21 Vedi Natalia Kobylarz, "Balancing its Way Out of Strong Anthropocentrism: Integration of 'Ecological Minimum Standards' in the European Court of Human Rights 'Fair Balance' Review", in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, numero speciale, settembre 2022, 16, a p. 23.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

sfera di competenza per valutare se lo Stato abbia affrontato il problema con la diligenza richiesta data la natura e la gravità della minaccia in questione (vedere paragrafo 396 della sentenza)²². Lo standard di due diligence è stato espresso attraverso un dovere di adottare misure "ragionevoli e appropriate"²³. Nel contesto della due diligence e del principio di prevenzione ai sensi del diritto a un ambiente sano in quanto tale, il seguente passaggio della sentenza adottata dalla Corte interamericana il 4 luglio 2024 in *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros contro Colombia* è molto pertinente:

"293. ... la Corte ha sottolineato che il principio di prevenzione del danno ambientale fa parte del diritto internazionale consuetudinario e comporta l'obbligo degli Stati di adottare le misure necessarie ex ante al verificarsi di un danno ambientale, tenendo conto che, a causa delle sue particolarità, spesso non sarà possibile, dopo che tale danno si è verificato, ripristinare la situazione preesistente. In virtù di questo principio, gli Stati sono tenuti a utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per impedire che le attività svolte sotto la loro giurisdizione causino danni significativi all'ambiente. Questo obbligo deve essere adempiuto in conformità con lo standard di due diligence, che deve essere appropriato e proporzionato al grado di rischio del danno ambientale, il che implica che nelle attività notoriamente più rischiose, come l'uso di sostanze altamente inquinanti, l'obbligo ha uno standard più elevato. D'altro canto, la Corte ha sottolineato che, sebbene non sia possibile enumerare tutte le misure che potrebbero essere adottate dagli Stati per conformarsi all'obbligo di prevenzione, alcune, relative ad attività potenzialmente dannose, possono tuttavia essere identificate. [Si tratta di obblighi di]: (i) regolamentare; (ii) supervisionare e monitorare; (iii) richiedere e approvare valutazioni di impatto ambientale; (iv) stabilire piani di emergenza; e (v) mitigare, quando si è verificato un danno ambientale."²⁴

L'azione tempestiva è una componente fondamentale della due diligence, perché influisce direttamente sulla capacità di prevenire danni, proteggere i diritti interessati e garantire l'assunzione di responsabilità.

Per quanto riguarda la "tempestività" come parte della due diligence, un principio pertinente della giurisprudenza della Corte è che le misure rilevanti devono essere applicate in

²² Vedi anche *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, citato sopra, § 538; *Locascia e altri contro Italia*, n. 35648/10, § 140, 19 ottobre 2023; *Pavlov e altri*, citato sopra, § 90; *Jugheli e altri c. Georgia*, n. 38342/05, § 76, 13 luglio 2017; *Mileva e altri c. Bulgaria*, nn. 43449/02 e 21475/04, § 98, 25 novembre 2010; e *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, § 128, 9 giugno 2005.

²³ Vedere, tra gli altri, *Cordella e altri contro Stati Uniti. Italia*, 158; *Jugheli*, citato sopra, § 64; e *Lopez Oyster contro Spagna*, no. 16798/90, § 51, 9 dicembre 1994. Vedere anche Comitato per i diritti umani, Osservazione generale n. 36 sull'articolo 6: Diritto alla vita, CCPR/C/GC/36, §§ 7 e 21, 3 settembre

²⁴ Questa è una traduzione non ufficiale dallo spagnolo, poiché non è ancora stata fatta una traduzione ufficiale in inglese. Sul riconoscimento che "il principio di prevenzione del danno ambientale fa parte del diritto consuetudinario internazionale", vedi anche il paragrafo 129 del parere consultivo della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, OC-23/17 del 15 ottobre 2017, richiesto dalla Repubblica di Colombia. Pertinente a quanto affermato nel paragrafo 293 della sentenza della Corte interamericana, vedi anche i paragrafi 130, 142 e 149 di OC-23/17.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

modo tempestivo ed efficace²⁵. In ragione dell'obbligo internazionale di prevenire i danni ambientali e di minimizzare il rischio ambientale, la tempestività della risposta delle autorità a una situazione pericolosa di inquinamento acquisisce un'importanza fondamentale²⁶, come giustamente sottolineato nella presente sentenza al paragrafo 396.

La norma dell'efficacia, sancita nell'articolo 2 e in altre disposizioni della Convenzione, rafforza ulteriormente l'importanza della tempestività. I diritti non devono esistere solo in teoria, ma devono anche essere significativamente garantiti nella pratica. Risposte intempestive, anche se ben intenzionate, possono non riuscire a proteggere adeguatamente gli individui, rendendo il diritto alla vita e altri diritti umani non pratici ed efficaci, ma teorici e illusori. La tempestività è anche fondamentale per indagare e affrontare le violazioni dei diritti. Gli Stati membri sono obbligati a condurre indagini rapide e approfondite sulle presunte violazioni per stabilire le responsabilità e fornire rimedi.

11. Insieme alla partecipazione pubblica al processo decisionale e all'accesso alla giustizia, un importante elemento procedurale del diritto implicito a un ambiente sano che è indispensabile per l'esercizio e il godimento del diritto al rispetto del proprio diritto alla vita è l'accesso alle informazioni ambientali. Kobylarz sostiene in modo pertinente:

"Ai sensi dell'articolo 2, la fornitura di informazioni essenziali in merito a situazioni di pericolo per la vita fa parte dell'obbligo dello Stato di adottare misure preventive. Tali informazioni consentono agli individui di valutare i rischi per la loro vita o salute e di ridurre al minimo le conseguenze dell'esposizione.

L'applicabilità dell'articolo 2 richiede, da parte del richiedente, il verificarsi di un decesso o di una situazione di pericolo per la vita, inclusa una malattia letale, e, da parte dello Stato, che la minaccia fosse nota o avrebbe dovuto essere nota."²⁷

La presente sentenza esamina giustamente l'importanza dell'accesso alle informazioni ambientali al paragrafo 382 (relativo ai principi generali) e conclude giustamente che tale diritto non è stato rispettato nel caso di specie (vedere paragrafi 454-458 in cui la Corte effettua la propria valutazione circa l'applicazione dei principi generali, in particolare sotto la rubrica

²⁵ Vedi, *tra gli altri*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, citato sopra, § 538; vedi anche *Kotov e altri*, citato sopra, § 127; e *Kapa e altri c. Polonia*, n. 75031/13 e altri 3, § 174, 14 ottobre 2021.

²⁶ Vedere, *tra gli altri*, Corte internazionale di giustizia, *caso relativo alle fabbriche di cellulosa sul fiume Uruguay (Argentina contro Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, §§ 101 e 197; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, sentenza nel caso di *La Oroya Community contro Perù*, §§ 157 e 168, 27 novembre 2023; Corte suprema dei Paesi Bassi, Stato dei Paesi Bassi (Ministero degli affari economici e della politica climatica) e Stichting Urgenda, n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, §§ 5.3.2., 5.3.3. e 6.5.; Relazione della Commissione di diritto internazionale, 53a sessione, UN Doc. A/56/10 (2001), p. 154; e Gruppo di studio della Commissione di diritto internazionale sulla due diligence nel diritto internazionale, Primo rapporto, 7 marzo 2014, pag. 6.

²⁷ Vedi Natalia Kobylarz, "Un mondo di differenza: superare i limiti normativi del quadro della CEDU attraverso un riconoscimento giuridicamente vincolante del diritto umano a un ambiente sano", (2025) XX, *Journal of Environmental Law*, 1, a p. 17.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA – PARERI SEPARATE

“Se le autorità abbiano adottato misure adeguate alle circostanze” e sottotitolo “Misure relative alla fornitura di informazioni”. Vale la pena di rinviare a quanto afferma la sentenza al paragrafo 457:

“... che un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità richiedeva, come risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione completa e accessibile, al fine di informare proattivamente il pubblico sui rischi potenziali o effettivi per la salute e sulle azioni intraprese per gestire tali rischi.”

Va notato che l'accesso alle informazioni ambientali, che può essere considerato un sotto-diritto al suddetto diritto implicito e parte della sua norma di efficacia, è stato riconosciuto come esistente, oltre ad altre disposizioni della Convenzione, anche nell'ambito dell'articolo 228. Ciò detto, sostengo umilmente che questo sotto-diritto avrebbe dovuto essere goduto anche dalle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19).

12. Alla luce di quanto affermato nei paragrafi 383-464 della presente sentenza e nel presente parere, concludo, come fa la sentenza al paragrafo 465, vale a dire, “che il Governo non ha dimostrato che le autorità italiane abbiano affrontato il problema della *Terra dei Fuochi* con la diligenza giustificata dalla gravità della situazione” e “che non hanno dimostrato che lo Stato italiano abbia fatto tutto ciò che si poteva esigere da esso per proteggere la vita dei ricorrenti”. Concludo, pertanto, come fa la sentenza al paragrafo 467, “che vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione”.

13. Infine, per quanto riguarda la sezione della presente sentenza sull'applicazione dell'articolo 46 della Convenzione, con cui concordo pienamente, desidero rinviare alla mia opinione concorrente in *Georgiou c. Grecia* (n. 57378/18, 14 marzo 2023), in cui ho approfondito le basi giuridiche del potere della Corte di contribuire all'esecuzione delle proprie sentenze e ho spiegato la differenza tra esecuzione ed attuazione delle sue sentenze. Nell'ambito di queste basi giuridiche, ho incluso il principio di effettività come norma di diritto internazionale, a cui ho fatto riferimento anche in questa opinione in una diversa contesto.

²⁸ Vedi, *inter alia*, *Öneryıldız contro Turchia* [GC], n. 48939/99, § 90, 30/11/2004; *Budayeva e altri contro Russia*, n. 15339/02, § 132, 20/03/2008; *Kolyadenko e altri contro Russia*, n. 17423/05, § 159, 28/02/2012; e *Brincat e altri contro Malta*, n. 60908/11, § 102, 24/07/2014.

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

ALLEGATO I

No.	Applicazione NO.	Alloggiato SU:	Richiedente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il richiedente	Luoghi di residenza precedenti del richiedente o della persona deceduta	Stato di vittima	Malattia
1.	39742/14	28/04/2014	Annamaria DI CAPRICE 07/08/1958 SAN TAMMARO (QUESTO)	Giuseppe AMBROSIO		Santa Maria Capua Vetere (CE), 07.08.1958 19.03.1996 San Tammaro (CE) since 19.03.1996	Vittima diretta	Seno cancro
2.	39742/14	28/04/2014	Annamaria DIANA 20/07/1945 ERCOLANO (N / A)	Giuseppe AMBROSIO		Ercolano (NA) since 01.01.1984	Vittima diretta	Uterino cancro
3.	39742/14	28/04/2014	Carolina OLIVIERO 07/08/1975 TORRE DEL GRECO (NA)	Giuseppe AMBROSIO		Torre del Greco (NA) dal 07.08.1975	Vittima diretta	Colon allo stadio terminale cancro

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

4.	39742/14	28/04/2014 Anna	INSERVIENTE 12/02/1937 BOSCOREALE (N / A) Coniuge della persona deceduta Elisabetta TORRENTE 26/04/1959 BOSCOREALE (N / A) Figlia del defunto	Giuseppe AMBROSIO	TORRENTE Giovanni Morto il 01.04.2010	Boscoreale (NA), 19.07.1975 01.04.2010	Vittima indiretta	Carcinoma del colon con metastasi
5.	51567/14	12/11/2014 Mario	CANNAVACCHI VOGLIO 09/01/1950 ACERRA	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI		Acerra (NA) dal 09.01.1950	Vittima diretta	
6.	51567/14	12/11/2014 Giulia		Antonella	D'ALTERIO	Giugliano in	Indiretto	Cervello

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			ANGELINI 03/06/1970 VILLARICCA Genitore della persona deceduta Salvatore D'ALTERIO 02/09/1968 VILLARICCA Genitore della persona deceduta	MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI	Alessia Deceduto il 31.05.12	Campania (NA), 02.09.2003 19.08.2011 Villaricca (NA), 19.08.2011 31.05.2012	vittima	tumore
7.	51567/14	12/11/2014 Maria José	ARDIZZONE 28/01/1932 CASAL DI PRINCIPIO	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI		San Cipriano d'Aversa (CE), 14.12.1965 21.11.1974 Castelvoturno (CE) 21.11.1974 15.10.1983 Casal di Principe (CE) dal 27.11.1985	Vittima diretta	Problemi respiratori
8.	51567/14	12/11/2014 Raffaella	ARENA 16/10/1975	Antonella MASCIA	MICCINELLI Francesco	Giugliano in Campania (NA),	Vittima indiretta	Carcinoma del fegato,

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			GIUGLIANO IN CAMPANIA Madre della persona deceduta Daniele MICCINELLI 21/12/1973 GIUGLIANO IN CAMPANIA Padre del defunto		Deceduto il 21.02.13 28.06.2004 21.02.2013		cistifellea e dotti biliari
9.	51567/14	12/11/2014 Mariana Yasmina Vittoria BELTRATTI 08/12/1989 CASAVATORE Figlia della persona deceduta	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI	BELTRATTI Raimondo Deceduto il 15.08.2009	Casavatore 18.08.1982 15.08 2009	Vittima indiretta	Bronchiale e polmonare tumori
10.	51567/14	12/11/2014 Luciano CENTONZE 27/01/1938	Antonella MASCIA		Acerra (NA), dal	Vittima diretta	Leucemia

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			ACERRA	Valentina CENTONZE				
				Armando CORSINI				
11. 51567/14		12/11/2014	Vincenza CRISTIANO 29/11/1977 MINTURNO	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI		Caivano (NA), 29.11.1977 - 27.11.1981 Cardito (NA), 27.11.1981 - 03.02.2011 Minturno (Lazio) dal	Vittima diretta	Linfoma
12. 51567/14		12/11/2014	Dario LETIZIA 28/07/1972 CASAL DI PRINCIPIO	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI		Casal di Principe (CE) 28.07.1972 - 01.01.1974 Caserta (CE) 01.01.1974 - 01.01.2001 Casal di Principe (CE) since 01.01.2001	Diretto Vittima	Problemi respiratori

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

13. 51567/14	12/11/2014	Antonio NAPOLEONE 30/08/1953 ACERRA Padre del defunto Teresa SCAFARO 18/10/1951 ACERRA Madre del defunto	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI	NAPOLEONE Giovanni Deceduto il 14.06.2006	Acerra (NA), 25.11.1992 - 14.06 2006	Vittima indiretta	Tumori bronchiali e polmonari
14. 51567/14	12/11/2014	Concetta ROMANO 10/09/1951 POLLINE TROCCHIA	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI		Pollena Trocchia (NA) since 10.09.1951	Vittima diretta	carcinoma mammario
15. 51567/14	12/11/2014	Comitato donne del 29 agosto	Antonella MASCIA				

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			Rappresentante legale: Virginia Petrellese ACERRA	Valentina CENTONZE Armando CORSINI				
16. 51567/14		12/11/2014	Associazione Melagrana Presidente: Roberto Malinconico SAN FELICE A CANCELLO (CC)	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI				
17. 51567/14		12/11/2014	Associazione Endas Acerra Rappresentante legale: Armando Esposito PIÙ VICINO (NA)	Antonella MASCIA Valentina CENTONZE Armando CORSINI				

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

18. 51567/14	12/11/2014	Associazione Èidos culturale	Antonella MASCIA				
		Rappresentante legale: Luigi Montano PIÙ VICINO (NA)	Valentina CENTONZE				
			Armando CORSINI				
19. 51567/14	12/11/2014	Associazione Guardie Ambientali	Antonella MASCIA				
		Rappresentante legale: Paolo Esposito PIÙ VICINO (NA)	Valentina CENTONZE				
			Armando CORSINI				
20. 74208/14	27/10/2014	Domenica AFFINITO 22/04/1971 ROMA Figlia del defunto	Salvatore FORGIONE	TOSCANO Alfonsina Morto il 29.01.2014	Maddaloni (CE), 01.01.1970 - 29.01.2014	Vittima indiretta	Carcinoma del fegato, della cistifellea e delle vie biliari
			Antonella FORGIONE				

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			<p>Anna AFFINITO 06/04/1981 MADDALONI Figlia del defunto</p> <p>Antonio AFFINITO 09/05/1940 MADDALONI (QUESTO) Coniuge del defunto</p>					
21. 74208/14		27/10/2014 Rosa	<p>AURIEMMA 15/07/1940 CAIVANO (NA)</p>	<p>Salvatore FORGIONE</p> <p>Antonella FORGIONE</p>		<p>Cardito (NA), 15.07.1940 22.06.1970 Caivano (NA), since 22.06.1970</p>	Vittima diretta	carcinoma mammario
22. 74208/14		27/10/2014 Raffaele	<p>CAPPELLO BIANCO 29/04/1950 SANTA MARIA CAPUA VECCHIO (CE)</p>	<p>Salvatore FORGIONE</p> <p>Antonella FORGIONE</p>	<p>DE RIENZO Annalisa Morto il 12.09.2007</p>	<p>Santa Maria Capua Vetera (CE), 23.03.1957 12 .09.2007</p>	Vittima indiretta	carcinoma mammario

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			<p>Coniuge del defunto</p> <p>Angela CAPPELLO BIANCO 17/02/1979 CASAPULLA</p> <p>(QUESTO)</p> <p>Figlia del defunto</p> <p>Luigi CAPPELLO BIANCO 05/02/1981 SANTA MARIA CAPUA VECCHIO (CE) Figlio del defunto</p>				
23. 74208/14	27/10/2014 Rosa	<p>CIARAMELLA 15/09/1946 MADDALONI</p> <p>(QUESTO)</p> <p>Coniuge del defunto</p>	<p>Salvatore FORGIONE</p> <p>Antonella FORGIONE</p>	<p>DI SIENA Michele Deceduto il 15.10.2005</p>	<p>Maddaloni (CE), 10.05.1942 - 15.10.2005</p>	<p>Vittima indiretta</p>	<p>Rene tumore</p>

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

24. 74208/14	27/10/2014	Giuseppina CAMPOLATTA NO 07/07/1956 MADDALONI (QUESTO)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		Maddaloni (CE), since 07.07.1956	Vittima diretta	carcinoma mammario
25. 74208/14	27/10/2014	Maria Lucia CAPALDO 05/04/1982 CASAPESENNA (QUESTO)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		Casapesenna (CE), since 05.04.1982	Vittima diretta	carcinoma mammario
26. 74208/14	27/10/2014	Rosaria DA ASSISI CASTELLAMM ARE DI STABIA (N / A)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		Castellammare di Stabia (NA) since 1962	Vittima diretta	carcinoma mammario
27. 74208/14	27/10/2014	Angela LILLO 25/08/1956 CASAPULLA (QUESTO)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		Casapulla (CE) dal 1956	Vittima diretta	carcinoma mammario
28. 74208/14	27/10/2014	Stefano LILLO	Salvatore	Pasquale LILLO Casapulla (CE)		Linfoma indiretto	

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			08/03/1950 CASAPULLA (QUESTO) Figlio del defunto Angela LILLO 25/08/1956 CASAPULLA (QUESTO) Figlio del defunto	FORGIONE Antonella FORGIONE	Deceduto il 16.05.2006	dal 1.08.1921	vittima	
29. 74208/14		27/10/2014 Emilio DELLA	VALLE 07/05/1980 Sant'Agata DE'GOTI (BN) Figlio del defunto Valerio DELLA VALLE 04/09/1987 MADDALONI (QUESTO)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE	DELLA VALLE Salvatore Deceduto il 21.11.2003	Maddaloni (CE), 21.01.1957 21.11.2003	Vittima indiretta	Melanoma

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			Figlio del defunto Francesco DELLA VALLE 11/07/1979 MADDALONI (QUESTO) Figlio del defunto Rosa IZZO 16/10/1958 MADDALONI (QUESTO) Coniuge del defunto					
30. 74208/14	27/10/2014	Maria Rosaria PICCIRILLO 29/05/1951 PORTICO DI CASERTA (CE) Coniuge del defunto	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE	D'ORSO Antonio Morto il 16.04.2014	Portico di Caserta (CE) dal 1971	Vittima indiretta	Carcinoma del labbro, della cavità orale e della faringe	
31. 74208/14	27/10/2014	Orsola RUSSO Salvatore			Casagiove (CE)	Diretto	Seno	

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

			27/03/1928 CASAGIOVE (QUESTO)	FORGIONE Antonella FORGIONE		dal 27-3-1928	vittima	carcinoma
32. 74208/14		27/10/2014 Vincenzo	MEROLA 14/05/1965 TRIBUNALI (CE)			Curti dal 14-5-1965	Diretto vittima	Carcinoma della tiroide e di altre ghiandole endocrine
33. 74208/14		27/10/2014 Giuseppina	VERDICCHIO 18/08/1956 ARIENZO (CE)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		Arienzo (CE) since 18-8-1956	Vittima diretta	Carcinoma della giunzione retto- sigmoidea
34. 21215/15		15/04/2015 Pietro	PROVENZANO 06/09/1962 MACERATA CAMPANIA (QUESTO)	Salvatore FORGIONE Antonella FORGIONE		San Nicola la Strada (CE), 06.09.1991 09.09.1998 Recale (CE), 09.09.1998 14.02.2002	Vittima diretta	Malattia di Hodgkin

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

						Santa Maria Capua Vetera (CE), 14.02.2002 24 .06.2002 Portico di Caserta (CE) since 25.06. 2002, Macerata Campania (CE) since 2008		
--	--	--	--	--	--	---	--	--

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

ALLEGATO II

Comune	Decreto Ministeriale Provinciale
Acerra	DM 2013
Afragola	DM 2013
Aversa	CE DM 2013
Caivano	DM 2013
Calvizzano	DM 2013
Carinaro	CE DM 2013
Casal di Principe	CE DM 2013
Casalnuovo di Napoli	DM 2013
Casaluce	CE DM 2013
Casamarciano	DM 2013
Casandrino	DM 2013
Casapesenna	CE DM 2013
Caserta	CE DM 2013
Casoria	DM 2013
Castello di Cisterna	DM 2013
Castelvoturno	CE DM 2013
Cercola	DM 2013
Fermare	CE DM 2013
Crispano	DM 2013
Frattamaggiore	DM 2013
Frattaminore	DM 2013
Frignano	CE DM 2013
Giugliano in Campania	DM 2013
Gricignano di Aversa	CE DM 2013
Lusciano	CE DM 2013
Maddaloni	CE DM 2013
Marano di Napoli	DM 2013
Marcianise	CE DM 2013
Mariglianella	DM 2013
Marigliano	DM 2013
Melito di Napoli	DM 2013
Mondragone	CE DM 2013
Mugnano di Napoli	DM 2013
Napoli	DM 2013
Come	DM 2013

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Orta di Atella	CE DM 2013
Palma Campania	DM 2013
Parete	CE DM 2013
Pomigliano d'Arco	DM 2013
Qualiano	DM 2013
Roccarainola	DM 2013
San Cipriano d'Aversa	CE DM 2013
San Giuseppe Vesuviano	DM 2013
San Marcellino	CE DM 2013
Sant'Antimo	DM 2013
Sant'Arpino	CE DM 2013
Saviano	DM 2013
Scisciano	DM 2013
Somma Vesuviana	DM 2013
Striano	DM 2013
Succivo	CE DM 2013
Terzigno	DM 2013
Teverola	CE DM 2013
Trentola-Ducenta	CE DM 2013
Villa di Briano	CE DM 2013
Villa Literno	CE DM 2013
Villaricca	DM 2013
Arzano	DM 2014
Boscoreale	DM 2014
Brusciano	DM 2014
Camposano	DM 2014
Capodrise	DM CE 2014
Capua	DM CE 2014
Carbonara di Nola	DM 2014
Cardito	DM 2014
Cicciano	DM 2014
Cimitile	DM 2014
Comiziano	DM 2014
Grumo Nevano	DM 2014
Consegnare	DM 2014
Massa di Somma	DM 2014
Ottaviano	DM 2014

SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Poggiomarino	DM 2014	
Pozzuoli	DM 2014	
Camera	DM 2014	
Ricalcolare	DM CE 2014	
San Felice a Cancellò	DM CE 2014	
San Gennaro Vesuviano	DM 2014	
San Marco Evangelista	DM CE 2014	
San Nicola la Strada	DM CE 2014	
San Paolo Belsito	DM 2014	
San Tammaro	DM CE 2014	
San Vitaliano	DM 2014	
Santa Maria Capua Vetere	CE DM 2014	
Santa Maria la Fossa	DM CE 2014	
Tufino	DM 2014	
Visciano	DM 2014	
Volla	DM 2014	
Calvi Risorta	CE DM 2015	
Ercolano	DM 2015	