

queste istituzioni

**Antropocene e Terra dei Fuochi:
prime note a margine della pronuncia
della Corte EDU**

Luigi Colella

Numero 1/2025

4 aprile 2025

Antropocene e Terra dei Fuochi: prime note a margine della pronuncia della Corte EDU

di Luigi Colella*

Sintesi

L'articolo analizza la recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) che ha condannato l'Italia per l'omessa tutela dei cittadini campani esposti ai rischi ambientali nella "Terra dei Fuochi". La Corte ha rilevato che lo Stato non ha adottato misure adeguate nonostante fosse a conoscenza della grave situazione da anni. Viene evidenziata l'assenza di interventi tempestivi nella valutazione del rischio, nella bonifica dei suoli e nel monitoraggio sanitario. La sentenza richiama il principio di precauzione e impone nuove misure: una strategia coordinata, un sistema indipendente di valutazione e una piattaforma informativa aggiornata. L'analisi si estende al concetto di Antropocene e alla necessità di una rinnovata armonia tra tutela ambientale e sviluppo, in linea con la riforma dell'art. 9 della Costituzione. Il caso rappresenta un punto di svolta per il diritto penale ambientale e il ruolo dello Stato nella protezione dei diritti fondamentali.

Abstract

This article examines the recent judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR), which condemned Italy for failing to protect citizens exposed to environmental hazards in the "Terra dei Fuochi" area. The Court found that the Italian authorities had not taken appropriate and timely actions despite long-standing awareness of the environmental and health emergency. The ruling emphasized the precautionary principle, stating that the absence of scientific certainty does not exempt the State from its duty of protection. It calls for a comprehensive strategy, an independent monitoring mechanism, and a publicly accessible information platform. The analysis links this judgment to the broader context of the Anthropocene, underscoring the need for a renewed balance between human activity and environmental protection. The article also reflects on Italy's constitutional reform of 2022, highlighting the recognition of environmental protection as a fundamental principle. The case is seen as a landmark for environmental criminal law and public responsibility.

Parole chiave

Terra dei Fuochi; Corte EDU; Inquinamento ambientale; Principio di precauzione; Costituzionalismo ambientale.

Keywords

South Italy; ECtHR; Environmental pollution; Precautionary principle; Environmental constitutionalism

* Ricercatore in Diritto pubblico comparato, Università della Campania "L. Vanvitelli".

La vicenda connessa all'emergenza rifiuti in Campania – già nota come crisi ambientale e sanitaria di portata storica nel panorama nazionale –, seppur lontana negli anni, non sembra ancora essersi conclusa. Quella emergenza¹ è ritornata di grande attualità a seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che, lo scorso 30 gennaio 2025, ha condannato lo Stato italiano nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (39742/14, 51567/14, 74208/14 e 24215/15).

Tale decisione si pone in linea di continuità con quanto disposto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella causa C-196/13 il 2 dicembre 2014, ossia con le pesanti sanzioni comminate all'Italia in ragione della presenza sul territorio nazionale di innumerevoli discariche e cave abusivamente utilizzate per il deposito di rifiuti², nonché con l'altrettanto precedente caso *Di Sarno e altri c. Italia* del 2012, richiamato dalla stessa Corte nel suo ultimo provvedimento. In quella vicenda la Corte di Strasburgo aveva trattato dell'emergenza creatasi in Campania tra il 1994 e il 2009 legata all'incapacità di gestire la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti urbani, in violazione dell'art. 8 CEDU in ragione del disagio e del rischio per la salute dei residenti legato all'emergenza rifiuti.

Con la recente sentenza “*pilota*”, invece, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto l'impatto delle attività umane legate alla gestione dei rifiuti sull'ambiente. Il degrado ambientale e l'inquinamento hanno compromesso la qualità della vita dei cittadini, danneggiando la loro salute e il loro benessere. In altri termini, le autorità italiane non hanno affrontato il problema dell'inquinamento con la dovuta diligenza, lasciando la popolazione esposta a un rischio mortale³.

Il ricorso deciso dalla Corte EDU aveva ad oggetto, nello specifico, l'omessa adozione da parte dello Stato italiano di misure adeguate finalizzate a proteggere la popolazione campana nei territori colpiti dal fenomeno della “*Terra dei Fuochi*”, in violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, nonostante lo stesso fosse a conoscenza dell'emergenza da un periodo di tempo ritenuto significativo.

La Corte di Strasburgo – giudicando la pericolosità della gestione illecita dello smaltimento dei rifiuti – ha ribadito a più riprese la sussistenza di un grave e potenziale danno per la salute umana derivante dalle attività ad esso collegate, atteso che queste ultime interessavano tutti gli elementi ambientali come il suolo, l'acqua e la qualità dell'aria, a causa del rilascio nell'ambiente di sostanze altamente tossiche; danno che, seppur mai sottaciuto dagli organi di governo, in

¹ L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «Società europea del Riciclaggio»*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 3, 2010, pp. 493-539.

² A. DE LIA, *Ambiente, diritto penale e principi costituzionali nella “biutiful cauntry”*: osservazioni rapsodiche, in *Federalismi.it*, 21, 2018, p. 2.

³ Al fine di ricostruire l'iter normativo che si è susseguito fin dal principio dell'emergenza rifiuti in Campania, sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza «infinita». Le novità del decreto legge n. 196/2010 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 4, 2011, pp. 245-249.

quanto storicamente conosciuto, non era stato adeguatamente fronteggiato a causa dell'inesistenza di una vera e propria relazione causale scientificamente provata tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza di una specifica malattia diffusa tra i ricorrenti.

La Corte EDU, tuttavia, riconoscendo l'esistenza di un rischio “*imminent*” per la vita “*sufficiently serious, genuine and ascertainable*”, ha ritenuto che non fosse necessario dimostrare un legame comprovato tra l'esposizione ad un determinato tipo di sostanza nociva identificabile e l'insorgere di una specifica malattia potenzialmente letale ovvero il decesso a causa di quest'ultima. Difatti, richiamando l'applicazione di uno dei tre principi di gestione dell'ambiente⁴, ossia quello precauzionale, la Corte ha osservato come la mancanza di certezza scientifica sugli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe potuto comportare sulla salute umana non implicava in alcun modo l'insussistenza di un “*protective duty*” a carico dello Stato italiano, da eseguirsi, principalmente, mediante oculate attività di indagine, identificazione e valutazione della natura e del livello del rischio.

Nel suo giudizio, dunque, la Corte ha dovuto valutare se le autorità italiane avessero affrontato il problema con la necessaria diligenza, attesa la natura e la gravità della minaccia inquinante, anche in termini di rispetto degli obblighi informativi tempestivi da fornire ai residenti delle zone coinvolte.

Anzitutto, nel valutare l'approccio sistematico derivante dall'applicazione del D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, la Corte ha evidenziato l'intempestività e la non adeguatezza dell'azione statale, rilevato che, a prescindere dalla conoscenza del fenomeno già tempo addietro, ad otto anni dalla sua emanazione, non era ancora stata condotta alcuna valutazione per diversi appezzamenti di terreno identificati e, inoltre, vi era l'assenza totale di misure finalizzate ad accertare la contaminazione del suolo e delle acque al di fuori del campo di applicazione del Decreto.

Simili perplessità sono condivise anche in merito ad uno degli aspetti più significativi affrontati dalla pronuncia, ossia quello relativo all'indagine sulla gestione del rischio e sull'impatto degli effetti nocivi sulla salute umana. La Corte, difatti, non ha potuto che rilevare, indipendentemente dalla lentezza dei progressi concernenti la decontaminazione, il ritardo delle politiche governative tese a monitorare e sorvegliare l'emergenza epidemiologica della popolazione residente nelle aree interessate, entrate in vigore solamente con la legge di conversione del suddetto Decreto nel 2014 eppure, ad ogni modo, attuate realmente a partire dal 2016.

Anche per ciò che attiene alle misure adottate dallo Stato italiano in modifica al sistema penale ambientale, la Corte ha rilevato che, quantomeno fino all'emanazione della Legge 22 maggio 2015, n. 68, con la quale fu aggiunto il Titolo VI-Bis al Codice Penale, recante “*Dei delitti*

⁴ Per una ricostruzione completa sulla triade dei principi di gestione dell'ambiente, si veda D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 64-70.

contro l'ambiente”, gli strumenti posti in essere dagli organi di governo erano connotati da una scarsa efficacia nella prevenzione dei reati ambientali e nella repressione delle condotte illecite alla base del fenomeno della “*Terra dei Fuochi*”, derivante anche dalla frammentarietà del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dalle innumerevoli contravvenzioni in esso previste.

La pronuncia, infine, giudicando anche non completa e accessibile la strategia di comunicazione posta in essere dagli organi di governo nei confronti dei cittadini residenti nelle zone colpite, conclude dichiarando che “*the Government had not established that the Italian authorities had approached the Terra dei Fuochi problem with the diligence warranted by the seriousness of the situation and had failed to demonstrate that the Italian State had done all that could have been required of it to protect the applicants’ lives*”, ritenendo inaccettabile il ritardo nell’adozione di adeguate misure, attesa la natura e la gravità del fenomeno di inquinamento.

Le nuove misure da adottare, così come imposte dalla pronuncia, si dividono lungo tre direttrici fondamentali: *in primis*, le autorità statali, consultando i competenti enti locali e ricostruendo le azioni già intraprese, dovranno sviluppare una strategia globale per affrontare il fenomeno della “*Terra dei Fuochi*” e, segnatamente, identificare le aree interessate dalla minaccia inquinante, valutare la natura e l’entità delle contaminazioni e, infine, indagare sugli impatti sanitari di quest’ultima sulla popolazione residente.

In secondo e terzo luogo, altresì, al fine di migliorare il servizio di monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure previste e garantire l’accesso completo ad ogni tipo di informazione rilevante, le autorità statali hanno l’obbligo di istituire un meccanismo indipendente di valutazione e una piattaforma informativa pubblica, provvedendo al loro costante aggiornamento.

Il giudizio, ponendo in evidenza, dunque, l’intempestività e l’inefficacia dell’azione statale, anche alla luce della Direttiva (UE) 2024/1203, emanata l’11 aprile scorso, di parziale riforma in materia di tutela penale dell’ambiente, rappresenta uno spartiacque per la sua significatività, in quanto decreta in maniera netta una responsabilità diretta dello Stato italiano per la scarsa diligenza utilizzata nell’affrontare un fenomeno di emergenza ambientale così vasto e grave, evidenziando un aspetto preciso della questione, ossia la mancanza di misure appropriate a tutela della vita delle persone residenti nelle aree colpite, in completa violazione dell’art. 2 CEDU⁵.

La portata auspicabile di una tale decisione – le cui ricadute pratiche saranno analizzate nel 2027 – rispecchia l’obiettivo di ridefinire, partendo dal caso di specie, la stessa efficacia della funzione preventiva nell’ambito del diritto penale ambientale e la conseguente inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore a tal fine. La disamina da compiere in futuro, d’altronde, non potrà non tener conto di quanto disposto dal riformato articolo 9 Cost. e dal connesso “*mandato*

⁵ Per una ricostruzione completa della pronuncia in esame, si veda L. MAZZA, *Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l’Italia*, in *DPCE Online OCA*, 14 febbraio 2025.

di tutela dell'ambiente" consacrato, ad oggi, tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, che vincola, anche in applicazione del principio di prevenzione, tutte "le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa", così come osservato recentemente dalla Corte Costituzionale con la Sent. n. 105 del 7 maggio 2024⁶.

Il caso "in-finito" della "Terra dei Fuochi" – connesso com'è all'oramai conclamato diritto umano fondamentale all'ambiente, riconosciuto, secondo un approccio "multilivello"⁷, sia in ambito nazionale che europeo ed internazionale nei recenti formanti legislativo e giurisprudenziale – rappresenta una estrema manifestazione (negativa) dell'attività antropogenica sulla natura e sull'ambiente nell'Antropocene: nozione, quest'ultima, coniata oramai più di un ventennio fa da Paul Crutzen, con la quale si identificò "l'era geologica contemporanea [successiva all'Olocene] in cui l'impatto ecologico dell'umanità sta determinando un radicale cambiamento dell'atmosfera e, più in generale, un degrado delle basi naturali della vita sulla terra". In questa nuova epoca per la Terra⁸, l'essere umano, con le sue attività è riuscito, e riesce ancora oggi, a incidere su processi geologici con modifiche territoriali, strutturali, ambientali e climatiche. Sebbene i geologi⁹ non abbiano dichiaratamente ritenuto già iniziata questa nuova era, l'Antropocene¹⁰ già accompagna i processi umani, sociali e ambientali, caratterizzati da un aumento esponenziale della popolazione, abbinato alla rapidità dei progressi tecnologici e al potenziamento della capacità umana di trasformare l'ambiente (a cui si collegano fenomeni come la riduzione delle foreste e l'espansione delle terre coltivate, la perdita di biodiversità, l'aumento dell'inquinamento, lo sfruttamento delle risorse minerarie, la perdita di integrità degli ecosistemi, l'emergenza e il cambiamento climatico).

In questa cornice, pertanto, le stesse scelte che lo Stato italiano dovrà necessariamente compiere per affrontare il fenomeno *Terra dei Fuochi* dovranno coordinarsi con il ruolo affidato

⁶ Su tale pronuncia costituzionale, si veda G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della Sentenza n. 105/2024 sul c.d. "Decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2024, pp. 1-22; M. CERRUTI, *Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della Consulta sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Carta*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 57, 2024, pp. 1-18.

⁷ Il concetto di "diritto ambientale multilivello" riguarda la capacità strutturale del diritto ambientale ad escludere qualsivoglia approccio monista basato sulla prevalenza di un livello di normazione sugli altri. Per un approfondimento, si veda D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., pp. 49-63.

⁸ Si veda E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, il Mulino, Bologna, 2021, secondo questo studio viviamo un'epoca segnata da una indelebile impronta umana. Il riscaldamento globale, l'alterazione dei normali cicli biogeochimici, la perdita di biodiversità, l'irreversibile trasformazione di *habitat* e paesaggi impongono sfide completamente nuove.

⁹ Nonostante le conseguenze irreversibili per il pianeta, l'Unione Internazionale delle Scienze Geologiche (Uicg), dopo decenni di dibattito, ha deciso di non riconoscere all'Antropocene, una fase caratterizzata dalle tracce della presenza umana sul pianeta, un posto speciale nella storia geologica del pianeta Terra, si veda A. WITZE, *Geologists reject the Anthropocene as Earth's new epoch — after 15 years of debate But some are now challenging the vote, saying there were 'procedural irregularities'*, si veda <https://www.nature.com/articles/d41586-024-00675-8>.

¹⁰ P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, cit.; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, cit., p. 436.

quest'oggi al costituzionalismo ambientale nell'era dell'Antropocene, soprattutto in seguito alla riforma costituzionale del 2022, atteso che il suo valore, sia simbolico che sostanziale, in termini di durata, stabilità ed effettività, è da considerarsi prioritario per la ricerca di un nuovo rapporto tra uomo e ambiente¹¹. Come è noto la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso.

La prospettiva di tutela indicata, oggi, dal legislatore costituzionale, non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce risalenti a epoca anteriore alla riforma¹²) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso “dovere di preservare” le condizioni perché esse pure possano godere di un “patrimonio ambientale il più possibile integro”, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano. In questa cornice, la Corte costituzionale, sempre nella sentenza 105 del 2024, ha precisato che «[r]imuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (sentenza n. 58 del 2018, punto 3.3. del *Considerato in diritto*). Esigenze basilari della persona (*rectius*, delle persone oggi esistenti e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente. Ne consegue che la citata riforma costituzionale imporrà di ricercare un nuovo equilibrio tra persona e ambiente nella Terra dei Fuochi, ovvero una più profonda “armonia” tra

¹¹ Sull'Antropocene e sulla nuova funzione del costituzionalismo ambientale la dottrina è sconfinata. In particolare, si veda D. AMIRANTE, S. BAGNI, *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, London, 2022; D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022; D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2012; M.A. COHENDET, *Droit constitutionnel de l'environnement*, Mare&Martin, Paris, 2021; P.G. CRUTZEN, E.F. STOERMER, *The Anthropocene*, in *IGBP Global Change News-letter*, 41, 2000, pp. 17-18; R. ECKERSLEY, *Geopolitical Democracy in the Anthropocene*, in *Political Studies*, 4, 2017, pp. 983-999; J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; L.G. KOTZÉ, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2016; E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Il Mulino, Bologna, 2021; J. SOHNLE, *Environmental Constitutionalism: What Impact on Legal Systems?*, P.I.E. Peter Lang S.A, Brussels, 2019; L.K. WEISS, *Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3, 2018, pp. 836-870; M. DI PAOLA, G. PELLEGRINO, *La Terra reinventata. Etica dell'ambiente e Antropocene*, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2, Luglio-Dicembre 2018, pp. 83-100.

¹² Si vedano le sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; n. 237 del 2020, punto 5 del *Considerato in diritto*; n. 93 del 2017, punto 8.1. del *Considerato in diritto*; n. 22 del 2016, punto 6 del *Considerato in diritto*; n. 67 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto*; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del *Considerato in diritto*; n. 29 del 2010, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; n. 246 del 2009, punto 9 del *Considerato in diritto*; n. 419 del 1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

tutela degli interessi economici e obiettivi di tutela ambientale. Una nuova “armonia” di cui ha tanto bisogno la *Terra dei Fuochi* per ritornare agli splendori della gloriosa *Campania Felix*.

La *Terra dei Fuochi* (come patologia del rapporto uomo e ambiente nell’Antropocene) impone un impegno di tutti i cittadini e uno sforzo necessario di tutte le pubbliche autorità chiamate ad attivarsi in vista della sua reale ed efficace difesa. In questa direzione si spiega la nomina, da parte del governo italiano, lo scorso febbraio, del Generale dei Carabinieri, Giuseppe Vadalà, quale Commissario straordinario per la “*Terra dei Fuochi*”¹³, già Commissario Unico per la realizzazione degli interventi necessari all’adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale. Un vero e proprio Commissario straordinario nell’Antropocene che avrà il compito di coordinare la bonifica dei territori campani interessati, sottoponendo all’attenzione degli organi di governo lo stato dell’arte e le azioni, quelle tanto attese, che si dovranno intraprendere per raggiungere gli obiettivi di bonifica e di ripristino ambientale, necessarie, e non più rinviabili, per poter riconsegnare il diritto di vivere in un ambiente sano ai cittadini campani.

¹³ Sul punto, si v. <https://www.ilpost.it/2025/02/19/governo-nomina-commissario-terra-dei-fuochi/>.