

# La Terra dei Fuochi e la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Margherita D'Andrea - 05/04/2025 [ papers ]

## Abstract

The European Court of Human Rights has recently condemned the Italian state for violating Article 2 of the European Convention on the Right to Life (ECRL) in its handling of the environmental disaster in the so-called Terra dei Fuochi. Using a sociological-legal approach, this contribution focuses on some central nodes of the ruling, including the adoption of a precautionary approach and the institution of a new "Independent Monitoring Mechanism" involving civil society. It also highlights how the gap between norms and their efficacy, which in the case of Campania appears to be a constant problem, has the potential to 'normalise' an emergency phenomenon with serious consequences for human health and the environment.

## 1. Introduzione

Le "leggi manifesto" sono leggi dalla valenza tipicamente simbolica che non contribuiscono ad affrontare effettivamente i problemi, ma servono invece a mostrare che si sta operando per risolverli. L'efficacia di una norma giuridica, cioè la sua capacità di produrre gli effetti desiderati nella società, dipende quindi non soltanto dalla forma che assume (ad esempio, la legge), ma anche dalle dinamiche sociali, culturali, economiche e politiche che influenzano il comportamento degli individui e delle istituzioni. Questa prospettiva, attenta alla sostanza dei rapporti sociali come retroterra delle regole formali e ai *gap* tra norme giuridiche e azioni concrete<sup>[1]</sup>, è il centro dell'articolato discorso che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fa nel caso *Cannavacciuolo and Others v. Italy*<sup>[2]</sup>, a proposito del disastro ambientale della Terra dei Fuochi. A partire dall'analisi cronologica dei fatti, questa importante pronuncia dettaglia cioè le evidenze empiriche che provano l'assenza o l'insufficienza delle misure predisposte dal legislatore per risolvere la questione, contribuendo a generare conseguenze drammatiche sulla salute delle popolazioni coinvolte e sull'ambiente. Ma non basta. La sostanza delle cose impone per i giudici un cambiamento radicale nella stessa forma del diritto, e cioè la costruzione di una nuova istituzione, un «Independent Monitoring Mechanism» partecipato dalla società civile, in grado di controllare l'implementazione e l'impatto delle nuove norme che lo Stato italiano è obbligato a mettere in campo nei due anni di tempo concessi e sotto supervisione del Comitato dei Ministri della Corte EDU.

Entrando nel dettaglio, la pronuncia del 30 gennaio 2025, emessa sulla base dei ricorsi di cinque associazioni e quarantuno ricorrenti individuali, ha messo incisivamente in discussione buona parte dell'edificio giuridico costruito dalle istituzioni italiane, che avevano il dovere di proteggere il diritto a vivere in un ambiente salubre per quasi tre milioni di abitanti nei novanta Comuni compresi tra Napoli e Caserta. Questo, soprattutto (ma non solo) nel tempo precedente all'emanazione del c.d. decreto Terra dei Fuochi, cioè il primo tentativo di atto normativo organico. Il decreto legge n. 136/2013, convertito dalla legge n. 6 del 2014, costituisce infatti una disciplina unitaria relativa ad azioni di contrasto allo sversamento e smaltimento illegale di rifiuti, di monitoraggio dei terreni destinati all'agricoltura, di screening sanitario sulla popolazione residente, di interventi di bonifica e messa in sicurezza delle aree individuate come contaminate. I giudici della Corte assumono una posizione molto netta, riconoscendo la violazione dell'art. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in avanti, CEDU) per l'assenza iniziale e per le successive carenze nella gestione concreta di un fenomeno il cui sviluppo era noto alle istituzioni formalmente quantomeno dal 2004<sup>[3]</sup>, senza che vi fosse stata, dal punto di vista dell'impianto normativo, neanche la predisposizione di misure preventive e repressive delle pratiche illegali e di tutela della salute della popolazione. L'art. 2 della CEDU stabilisce il diritto fondamentale alla vita. La norma non va intesa in senso restrittivo, riguardando il diritto degli individui di essere liberi «from acts and omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death, as well as to enjoy a life with dignity»<sup>[4]</sup>. Condividendo questa interpretazione della *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite nel caso *Portillo Cáceres v. Paraguay*

, la Corte sottolinea nel caso di specie che esiste un innegabile legame tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione dei diritti umani. Infatti, scrive, la distruzione dell'ambiente incide sull'effettivo godimento del diritto alla vita<sup>[5]</sup>. I giudici precisano anche che, a differenza di altre situazioni prese in esame in cui l'esposizione aveva riguardato una specifica sostanza in un'area precisamente circoscritta, nella Terra dei Fuochi gli agenti contaminanti e le fonti di inquinamento sono plurime, diverse tra loro per tipologia, estensione geografica, sostanze rilasciate, modalità di contatto umano e impatto ambientale. «There was no doubt that the illegal and therefore completely unregulated dumping, often accompanied by incineration, and burying of hazardous waste in issue were inherently dangerous activities which might pose a risk to human life. The seriousness of the potential harm for human health stemming from such activities, which affected all environmental elements such as soil, water, and air, appeared to be undisputed by the parties»<sup>[6]</sup>.

Nel contesto di quella che già dalle prime inchieste di inizio anni Novanta si era rivelata come una convergenza tra interessi economici della criminalità organizzata e di pezzi dell'imprenditoria settentrionale e locale, con fenomeni di corruzione e intrecci politici opachi<sup>[7]</sup>, in un quadro normativo assente o poco efficace, irrompe dunque una decisione giudiziaria sul piano internazionale che impone all'Italia plurimi e urgenti strumenti di intervento. Attraverso il meccanismo della procedura pilota, attivato alla luce delle carenze sistemiche riscontrate, del numero di persone colpite e che potenzialmente saranno colpite, della necessità di garantire loro una riparazione veloce e adeguata, i giudici di Strasburgo obbligano lo Stato italiano all'adozione entro due anni di strategie mirate e coordinate per apprestare misure atte a salvaguardare l'incolumità di individui che hanno corso un rischio «sufficientemente grave, reale e accertabile»<sup>[8]</sup>, costituente una seria minaccia per la vita. La strategia comprende una chiara delimitazione delle competenze al fine di evitare una non necessaria frammentazione delle responsabilità tra livelli dello Stato apparato (locale, regionale, nazionale) e tra di essi e gli altri attori istituzionali coinvolti nella gestione del problema.

Un elemento potenzialmente dirompente nel verso di una *governance* pubblica realmente collaborativa<sup>[9]</sup> riguarda inoltre come anticipato il coinvolgimento delle comunità non solo quali destinatarie di informazioni trasparenti, attraverso un'apposita piattaforma, ma come soggetti attivamente coinvolti nel monitoraggio delle scelte dei *policy makers*. Si tratta di forme di partecipazione che riecheggiano per certi aspetti quelle previste negli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione di Aarhus, norme rimaste anch'esse in parte inattuata in Italia<sup>[10]</sup>. La Corte nel caso in commento prevede la costituzione di un organismo di monitoraggio indipendente che nel rispetto del principio di sussidiarietà coinvolga singoli e associazioni della società civile al fine di controllare l'attuazione e l'impatto delle misure introdotte nell'ambito della strategia globale sul problema della Terra dei Fuochi, valutando il rispetto delle scadenze fissate e rendendo pubblici i risultati<sup>[11]</sup>.

Partendo da un inquadramento storico della vicenda, nelle pagine che seguono vorrei mettere a fuoco in prospettiva sociologico-giuridica un particolare nodo che mi pare centrale nella pronuncia, e cioè l'adozione di un approccio precauzionale. Inoltre, proverò ad evidenziare alcuni elementi significativi, contenuti nel testo, che mostrano come il *gap* tra norma ed efficacia sia stato qui una costante, trasformando in "normale" un fenomeno emergenziale.

## 2. L'oro della Campania

La pronuncia della Corte EDU individua il 1997 come uno tra gli anni centrali per la vicenda storica della Terra dei Fuochi. Carmine Schiavone, collaboratore di giustizia e uomo di punta del clan dei Casalesi per il business dei rifiuti tossici, profetizzò in quel periodo, davanti alla *Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse* della XIII legislatura, che entro vent'anni gli abitanti di diversi Comuni della provincia di Caserta avrebbero tutti corso il rischio di morire di cancro. Schiavone definì la zona a sud di Latina, fino al casertano e al napoletano come "la pattumiera d'Europa", svelando alcuni retroscena di sversamenti di fusti nocivi e radioattivi (milioni di tonnellate di rifiuti) provenienti da imprese del Nord Italia dentro pozzi, vasche e scavi abusivi, inquinando le falde acquifere, contaminando i raccolti agricoli e gli allevamenti animali[12].

Nel 2004 la rivista Lancet nominò per la crisi dei rifiuti l'area tra Acerra, Marigliano e Nola «il triangolo della morte»[13]. L'anno precedente, per la prima volta il rapporto ecomafie di Legambiente aveva utilizzato la definizione Terra dei Fuochi per riferirsi a quella vasta area tra Napoli e Caserta contaminata dall'abbandono dei rifiuti e dal loro incendio, con allarmanti quantità di diossina sprigionate nell'atmosfera. Questa *Campania felix*, oppressa dalla metà degli anni Ottanta dal traffico illegale e para legale degli scarti, con la città capoluogo di regione sarebbe stata al centro nel 2008 dello scoppio di una crisi, quella dei rifiuti, tanto eccezionale nell'immaginario collettivo oltre regione, quanto in realtà radicata sul territorio[14], alimentando «il più grande disastro ambientale, sanitario e civile della storia d'Italia, per vastità geografica, intensità e persistenza nel tempo»[15].

Le radici della vicenda affondano nel boom edilizio degli anni sessanta, quando molti proprietari terrieri trasformarono i campi in cave per l'estrazione di materiale edile, facilitandone in seguito l'utilizzo come discariche abusive, con un giro d'affari che fiutato dalla criminalità organizzata coinvolse in seguito l'imprenditoria settentrionale, interessata a risparmiare sullo smaltimento dei rifiuti industriali. Con l'esplosione della azienda chimica Farmoplant di Massa Carrara e la chiusura dell'inceneritore di Firenze, le cave furono così riempite di scarti velenosi di ogni tipo[16]. Il collaboratore di giustizia Gaetano Vassallo rivelerà che a fare da mediatore tra imprenditoria e camorra fu la massoneria, con un ruolo di primo piano del "Gran Maestro" Licio Gelli[17].

Nel marzo del 1991, l'operazione Adelphi della Procura della Repubblica di Napoli individuò un imponente traffico illecito di rifiuti che inizialmente collocato tra le aree di Giugliano, Villaricca e Qualiano, avrebbe compreso in seguito molti altri Comuni del circondario. Oltre un centinaio di persone tra imprenditori, intermediari e mafiosi furono inquisite dalla Direzione Distrettuale Antimafia, accusate di aver avvelenato parte del territorio agricolo campano tra l'area sud occidentale della provincia di Caserta e l'area settentrionale della provincia di Napoli. Solo tre anni dopo, nella XII legislatura nacque la prima *Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo de rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*, uno strumento di natura politica a carattere nazionale con poteri affini a quelli di un'autorità giudiziaria, fatta eccezione per quelli giudicanti e sanzionatori[18].

L'audizione di Schiavone del 1997 venne desecretata dal Parlamento il 31 ottobre 2013, producendo una scossa nell'opinione pubblica e alimentando una presa di coscienza di cui già comitati locali, movimenti sociali, singoli che avevano denunciato lo scempio della loro terra si erano resi portavoce, a volte scontandone gli effetti sui loro corpi[19]. Ci si rese conto allora di quanto il business dei rifiuti fosse il nuovo "oro" della Campania: «All'epoca [fino al 1990, n.d.A] figurava che per l'immondizia entravano 100 milioni al mese, mentre poi mi sono reso conto che in realtà il profitto era di almeno 600-700 milioni al mese»[20]. A due settimane di distanza, il 16 novembre centomila persone scesero in piazza a Napoli contro il «biocidio», la devastazione ambientale e i roghi nella Terra dei Fuochi, pretendendo la bonifica dei territori, il blocco delle attività illecite, il coinvolgimento delle comunità colpite nelle scelte della politica, l'individuazione dei suoli contaminati, la tutela del settore agroalimentare[21]. Il 10 dicembre, il Governo Letta emanò dunque il decreto legge n. 136/2013, prevedendo *disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*[22].

Il 2013 è un anno spartiacque perché si incomincia a ragionare di una mappatura che rilevi la presenza di contaminanti legati direttamente allo sversamento, interrimento e incenerimento dei rifiuti. Qualche mese prima dell'emanazione del decreto, con l'atto n. 651 del 6 luglio 2013 in attuazione della legge regionale n. 19/2012, l'ASL Napoli 2 Nord aveva istituito il Registro dei

tumori sub-provinciale e l'Istituto Superiore di Sanità aveva pubblicato uno studio epidemiologico nei Comuni della Terra dei Fuochi rilevando un tasso di mortalità significativamente più alto rispetto alla media nazionale[23]. Nasce inoltre nel 2013 il *Patto per la Terra dei Fuochi*, con lo stanziamento regionale per le attività di controllo e tutela ambientale di 5 milioni di euro[24]. Seguiranno negli anni successivi altre misure di carattere istituzionale, come le Delibere della Giunta Regionale della Campania n. 548/2016 e n. 80/2017 per un *Piano delle azioni per il contrasto al fenomeno dell'abbandono di rifiuti e dei roghi dolosi in Campania 2017-2018* e il Protocollo di intesa sul *Piano d'azione per il contrasto dei roghi dei rifiuti*[25].

Anche gli studi sugli effetti degli agenti inquinanti sulla salute della popolazioni aumenteranno, confermando i precedenti drammatici rilievi. Nel 2018, l'Organizzazione Mondiale della Sanità evidenzia ad esempio una incidenza di tumori infantili nelle aree contaminate superiore alla media, sottolineando come la contaminazione delle falde acquifere e l'inalazione di diossine e metalli pesanti siano tra i principali fattori legati all'aumento delle patologie. Tra gli agenti inquinanti, l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania riporta oltre alla diossina la presenza di PCB, piombo, arsenico e mercurio nei terreni e nelle acque superficiali e sotterranee[26]. All'inizio dello stesso anno, la XII *Commissione Permanente Igiene e Sanità* del Senato, nella relazione pubblicata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'inquinamento ambientale e il suo impatto sull'incidenza dei tumori, sulle malformazioni fetoneonatali e sull'epigenetica[27], aveva parlato di una sistematica e criminale attività inquinante determinata, da un lato, da una catena di negligenze, omissioni e omertà e, dall'altro, da una totale mancanza di preparazione da parte delle autorità nel prevenire il fenomeno, con la conseguenza di un vero e proprio disastro ambientale[28].

### **3. La pronuncia della Corte EDU, brevi considerazioni sull'approccio precauzionale e sulla non neutralità della scienza**

La pronuncia *Cannavacciuolo and Others v. Italy* segna potenzialmente una svolta, per diverse ragioni. Dal punto di vista giuridico, la Corte adotta un approccio precauzionale nella questione dibattuta sul nesso causale tra inquinamento ambientale e sviluppo di patologie umane. Il principio di precauzione può essere definito come un «criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica circa possibili effetti dannosi ipoteticamente collegati a determinate attività, installazioni, impianti, prodotti, sostanze»[29]. Nel caso della Terra dei Fuochi, il solo rischio di sviluppare tumori e altri danni alla salute correlati agli agenti contaminanti avrebbe dovuto condurre lo Stato a prendere provvedimenti immediati. Questo, indipendentemente da un accertamento effettivo sui danni causati dall'evento lesivo. La Corte non condivide quindi la posizione del governo italiano che nelle proprie osservazioni aveva contestato la mancanza di un nesso causale scientificamente provato tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza di specifiche patologie nelle vittime. I giudici sottolineano invece che «by virtue of the precautionary principle, enshrined in Article 191 of the TFEU, a lack of certainty regarding the available scientific and technical data cannot justify States delaying the adoption of effective and proportionate measures to prevent a risk of serious and irreversible damage to the environment»[30]. La Corte condivide la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea secondo cui, in caso di incertezza sull'esistenza o sull'entità dei rischi per la salute umana, le istituzioni possono adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi diventino pienamente evidenti[31].

Le ricadute dello sviluppo del principio di precauzione sul piano giuridico, i possibili nodi in relazione al rispetto del principio di legalità penale[32] e gli effetti ad esempio in termini di incidenza sui comportamenti di chi svolge attività pericolose o potenzialmente inquinanti meriterebbero un altro spazio di riflessione. Qui vorrei piuttosto focalizzarmi su un punto teorico e cioè sul fatto che, nel quadro delle sue plurime definizioni[33], la precauzione rappresenta un tentativo di tutelare i diritti delle generazioni presenti e future nella «società del rischio»[34], una società dominata dall'insicurezza a causa delle trasformazioni sempre più rapide e incontrollate prodotte nella tarda modernità dall'evoluzione scientifica. Non può sfuggire d'altra parte che la scienza, lungi dall'essere neutrale, può invece trasformarsi essa stessa in oggetto di contesa, come dimostrano le tante battaglie giudiziarie condotte a colpi di perizie tecniche in casi come i disastri ecologici[35], oppure i conflitti presunti tra salute e lavoro, con l'insorgenza di patologie connesse all'inalazione di fibre tossiche[36]. Sono casi in cui gli ordini discorsivi fondati sui

saperi esperti hanno spesso prodotto una minimizzazione dei rischi ambientali, traducendo queste “verità” nelle forme del processo giudiziario, in modo funzionale alla logica costi/ benefici tipica della società del rischio. Nel volume *Ecologica*, André Gorz parla di «espertocrazia», riferendosi a un approccio che poggia sulla estensione di un potere tecno-burocratico che abolisce l'autonomia del politico e dunque il tipico carattere di mediazione pubblica tra i diritti dell'individuo, fondati sulla sua autonomia, e l'interesse della società nel suo insieme. «Ogni approccio che tenda ad abolire la tensione tra questi due poli è una negazione del politico e della modernità allo stesso tempo; e questo vale in particolare, va da sé, per le espertocrazie che negano agli individui la capacità di giudicare e li sottomettono a un potere “illuminato” richiamandosi all'interesse superiore di una causa che supera la loro comprensione»[\[37\]](#).

Credo che nella tarda modernità il principio di precauzione sia una cartina di tornasole della relazione ambivalente tra mondo scientifico, realtà economiche, scelte politiche ed esigenze sociali e ambientali. In questo senso, il ricorso all'approccio precauzionale della pronuncia in commento mi pare equivalga a una presa di posizione netta sull'ordine delle priorità di uno Stato democratico in relazione alle decisioni sugli interessi da tutelare rispetto ad altri interessi. Gli interessi da privilegiare sono la sicurezza ambientale e la sicurezza sanitaria, senza che la presenza di asserite patologie multifattoriali possa incidere, mettendo in discussione quest'ordine. Non si tratta di un dato banale. Quello delle *multifactorial diseases* è infatti un elemento spesso utilizzato come chiave per escludere la prova di un nesso causale certo tra l'evento inquinante e l'insorgenza di patologie. È tristemente noto il ricorso, soprattutto da parte della politica, a giudizi classisti che colpevolizzano strumentalmente gli stili di vita delle vittime (che sarebbero responsabili di mangiare cibo spazzatura, di fumare troppo, di abusare di alcolici e di altre sostanze), con l'intento di giustificare la diffusione di tumori e altre malattie in territori colpiti dall'inquinamento ambientale [\[38\]](#). La Corte EDU, invece, non ritiene necessario o appropriato richiedere che i ricorrenti dimostrino un legame comprovato tra l'esposizione a un tipo di inquinamento o di sostanza nociva identificabile e l'insorgenza di una specifica malattia pericolosa per la vita o già letale. In linea con l'approccio precauzionale, infatti, considerato che il rischio generale era noto alle istituzioni italiane, il fatto che non ci fosse alcuna certezza scientifica sugli effetti precisi che l'inquinamento avrebbe generato sulla salute di una particolare vittima non può comunque negare l'esistenza di un dovere di protezione, laddove uno degli aspetti più importanti di tale dovere è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio. Ritenere il contrario, aggiunge la Corte, comporterebbe che le autorità statali potrebbero contare sul mancato o ritardato adempimento di un obbligo per negarne l'esistenza, rendendo così inefficace la protezione dell'articolo 2 della CEDU [\[39\]](#).

Le carenze riscontrate dalla Corte, su cui pesa l'assenza sino al 2015 nell'ordinamento penale di strumenti idonei a contrastare i crimini ambientali [\[40\]](#), sono il sintomo di una disfunzione definita strutturale. Le misure del governo si sono dimostrate intempestive e inefficaci, solo “sulla carta”. Ancora nel 2018, come anticipato la 12<sup>a</sup> Commissione del Senato richiamava infatti nel proprio rapporto l'attenzione sull'insufficiente monitoraggio dell'aria, del suolo e dell'acqua nella Terra dei Fuochi [\[41\]](#). Per queste ragioni, oltre a imporre all'Italia nel tempo di due anni azioni specifiche per raggiungere gli obiettivi di decontaminazione e tutela ambientale, la Corte si riserva di far valere le pretese soddisfatorie richieste non solo dai ricorrenti, ma da altri nella medesima condizione, con un impatto potenzialmente rilevantissimo in termini di futuri ricorsi per risarcimenti economici nei confronti dello Stato italiano.

## **Conclusioni: un'emergenza “normale”?**

Nell'interpretazione della Corte EDU il disastro della Terra dei Fuochi è stato aggravato da due fattori principali: l'assenza di un approccio precauzionale nell'affrontare e rimuovere tutte le fonti di inquinamento ambientale dannose per la salute umana e la mancanza di un quadro giuridico efficace per contrastare i reati ambientali.

La possibilità di realizzare sul piano concreto gli obiettivi legislativi dipende da diversi elementi. Alcuni riguardano la costruzione della disposizione giuridica e cioè la sua capacità di esprimere con chiarezza, determinatezza e senza contraddizioni sistemiche il precetto e la sanzione che ne accompagna la violazione [\[42\]](#). Altri fattori, invece, riguardano l'attuazione del diritto,

coinvolgendo ad esempio soggetti e organi chiamati a implementare sul piano amministrativo le norme prodotte, a diversi livelli territoriali. Il ruolo della burocrazia in questo non è ovviamente secondario, sostanziandosi in decisioni dal carattere tecnico, ma anche discrezionale e politico[43]. L'impatto nella società, infine, della non attuazione di quelle che, citando Romano Bettini, Renato Treves definisce «leggi manifesto» o «leggi che rimangono sulla carta»[44] può essere cruciale.

Nella pronuncia in commento, i giudici rimarcano lo scetticismo dei ricorrenti rispetto all'efficacia delle misure elencate dal Governo nelle osservazioni prodotte alla Corte per dimostrare di aver affrontato il problema dello smaltimento e interrimento illegale dei rifiuti. La conseguenza di questa caduta delle aspettative nei confronti dei comportamenti dello Stato e della capacità di contrastare il fenomeno è la "normalizzazione" della Terra dei Fuochi[45], col rischio di allentare il senso di appartenenza delle comunità verso un territorio che necessita, invece, di un'ampia mobilitazione[46]. La Corte dimostra di prendere questa questione molto sul serio, mettendo al centro la sostanza del rapporto costruito tra il diritto e la società nei trent'anni in cui si compie il disastro campano e indicando una strada concreta nella partecipazione civica. Questa prospettiva, assunta in un progetto d'azione politica e sviluppata sul piano giuridico, potrebbe fare la differenza, costruendo una possibilità di trasformazione reale anche attraverso la costituzione di nuove istituzioni.

---

La ricerca si inserisce nel progetto PRIN 2022 *JUSTAINABILITY- Just sustainability. Rhizomatic social innovations, transformative knowledge, and prefigurative practices for a just transition-2022HKE2CY*.

---

[1] Sul c.d. *gap problem* tra *law in the books* e *law in action* cfr. tra altri le riflessioni di D. Nelken, *Beyond Law in Context. Developing a Sociological Understanding of Law*, Routledge, New York 2016.

[2] European Court of Human Rights, *Cannavacciuolo and Others v. Italy* - 39742/14, 51567/14, 74208/14 et al. Judgment 30.1.2025, Section I. La pronuncia è consultabile al link <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-241395%22%5D%7D>.

[3] La Corte si riferisce alla conclusione del report della *Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti* pubblicato il 28 giugno 2004; cfr. i paragrafi 16 e 17 della pronuncia.

[4] Cfr. *UN Human Rights Committee, the General Comment No. 36 on the right to life*, con riferimento all'articolo 6 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, pubblicato il 3 Settembre 2019. Il commento è richiamato nella pronuncia in commento a p. 69.

[5] «The Committee also takes note of developments in other international tribunals that have recognized the existence of an undeniable link between the protection of the environment and the realization of human rights and that have established that environmental degradation can adversely affect the effective enjoyment of the right to life. Thus, severe environmental degradation has given rise to findings of a violation of the right to life», *ibidem*.

[6] Cfr. pp. 115-116 della pronuncia.

[7] Per un approfondimento di questi aspetti cfr. G. Corona, M. Franzini, *Capire l'emergenza rifiuti a Napoli. Un'introduzione*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 64 2009, pp. 9-25. Il fascicolo è interamente dedicato alla ricostruzione dei complessi accadimenti che condussero alla crisi dei rifiuti a Napoli e in Campania.

[8] «On the basis of the foregoing elements, and bearing in mind the particular nature of the pollution phenomenon at issue and the conduct giving rise to it (see paragraph 384 above) the Court accepts the existence of a "sufficiently serious, genuine and ascertainable" risk to life to engage Article 2 of the Convention and trigger a duty to act on the authorities' part»; p. 117 della pronuncia.

[9] Il paradigma ambivalente e per certi versi *passee-partout* della *governance* include nella dimensione pubblica il protagonismo

di nuovi attori attraverso azioni di cooperazione, soluzioni mediate dei conflitti, meccanismi di partnership, tradotti in poteri di intervento, controllo e partecipazione. La letteratura, a partire dalle diverse aggettivazioni della *governance*, è molto ampia. Cfr. tra altri A. Fung, E. O. Wright, *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*, Verso, London-New York 2003; C. Ansell, A. Gash, *Collaborative governance in theory and practice*, in «Journal of public administration research and theory», 18(4) 2008, pp. 543-571; G. Moini, *Teoria critica della partecipazione: un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano 2012; F. Scamardella, *Teorie giuridiche della governance: le ragioni e i limiti di una nuova narrazione*, Editoriale scientifica, Napoli 2013; A. Arienzo, *Del «governo» della governance e della sua crisi*, in «Ragion Pratica», 1 2022, pp. 105-126; D. Bannink, A. Sancino, M. Sorrentino, *Governance without we. Wicked problems and collaborative governance*, in «Public Policy and Administration», 39(3), 2024, pp. 301-323.

[10] Su questi aspetti, rinvio a M. D'Andrea, *Le promesse incompilate della Convenzione di Aarhus: limiti attuativi e potenzialità della partecipazione nella tutela ambientale*, in D. Wolton, D. Borrelli, C. Grassi (a cura di), *Sociologia della Cultura*, Napoli, Editoriale Scientifica 2023, pp. 137-151.

[11] «Having regard to the principle of subsidiarity, the State authorities should establish a mechanism at the domestic level for monitoring the implementation and impact of the measures introduced under any comprehensive strategy on the *Terra dei Fuochi* problem and for assessing compliance with the time-frames set out therein (see paragraphs 494-498 above). The authorities must ensure that adequate safeguards are put in place so as to guarantee the independence of the mechanism, including measures to ensure that its composition includes individuals – such as representatives of civil society and relevant associations – who are free of any institutional affiliation with the State authorities. With a view to increasing transparency, the mechanism should make its findings publicly available»; pp. 143-144 della pronuncia.

[12] L'audizione del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone è consultabile al link:  
[https://leg13.camera.it/\\_bicamerali/rifiuti/resoconti/Documento\\_unificato.pdf](https://leg13.camera.it/_bicamerali/rifiuti/resoconti/Documento_unificato.pdf)

[13] K. Senior, A. Mazza, A., *Italian "Triangle of death" linked to waste crisis*, in «*The lancet oncology*», 5(9), 2004, pp. 525-527.

[14] Su questi aspetti cfr. G. D'Alisa, M. Armiero, *What Happened to the Trash? Political Miracles and Real Statistics in an Emergency Regime*, in «Capitalism Nature Socialism», 24 (4), 2013, pp. 29-45.

[15] L. Bergantino, A. Cuccurullo, A. Fava, C. Gallo, *Introduzione*, in L. Bergantino, A. Cuccurullo, A. Fava, C. Gallo (a cura di) *Campania chiama Europa. La distruzione del paesaggio e il rischio del collasso ecologico*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli 2011, p. I.

[16] Su questi aspetti si veda S. Fariello, *La Campania dei veleni: riflessioni sul disastro ambientale nella Terra dei Fuochi*, in *Sociologia del Diritto*, n. 1, 2019, pp. 85-113.

[17] Cfr. G. Vassallo, D. de Crescenzo, *Così vi ho avvelenato*, Sperling & Kupfer, Milano 2016.

[18] Andrea Carnì, *Alle origini della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti. Genesi, componenti e attività (1994-96)*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», 106/2023, pp. 95-114.

[19] Come nel caso dell'agente della polizia municipale originario di Acerra Michele Liguori, che anche quando osteggiato ha condotto indagini e denunciato gli autori degli sversamenti illeciti dei rifiuti, poi ammalandosi di tumore. La sua storia è stata in ultimo raccontata nel romanzo di D. D'Iorio, *Se l'amore ritorna*, Edizioni IOD, Napoli 2024.

[20] Audizione del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone, p. 10

[21] Cfr. S. P. De Rosa, *The Raging River unites struggles against waste disposal and Biocide in Campania*. L'articolo è consultabile al link: <http://www.envjustice.org/2013/11/waste-conflicts-in-campania-and-the-common-struggle-against-biocide-join-hands/>

[22] Sulle misure per lo sviluppo delle aree interessate, come ad esempio il capillare monitoraggio dei suoli e delle produzioni agricole, occorre considerare che, come nota Antonio di Gennaro, l'agricoltura della piana campana subiva dalla vicenda della Terra dei Fuochi un danno economico, sociale e reputazionale enorme e anche ingiustificato; cfr. A. di Gennaro, *La strada aperta dalla sentenza della Corte europea*, la Repubblica Napoli, 6 febbraio 2025. Basti considerare che alcune imprese nazionali e multinazionali incominciarono a ritirare le proprie ordinazioni in tutta l'area, rescindendo cioè contratti anche con produttori agricoli locali che lavoravano su terreni non inquinati.

[23] «Considerando in primo luogo la mortalità generale, il tasso della Campania risulta essere superiore rispetto al tasso italiano in entrambi i generi (Tabella 6.1.2). Quando si analizzano le cause specifiche, tra gli uomini vi è in Campania una larga prevalenza di tassi superiori alla media nazionale. Sono infatti più alti i livelli di mortalità per malattie circolatorie, in particolare le malattie ischemiche del cuore e le malattie cerebrovascolari; risultano inoltre più elevati i tassi di mortalità per malattie dell'apparato respiratorio, dell'apparato digerente e per diabete mellito. Per quanto riguarda i tumori maligni nel loro complesso, i tassi osservati in Campania sono superiori al dato nazionale. Risultano più elevati i tassi di mortalità per i tumori nelle seguenti sedi: fegato, laringe, trachea? bronchi e polmone, prostata, vescica. Tra le donne risultano più elevati i livelli di mortalità per malattie circolatorie, in particolare le malattie ischemiche del cuore e le malattie cerebrovascolari; risultano inoltre più elevati i tassi di mortalità per malattie dell'apparato respiratorio e dell'apparato digerente. Risalta il tasso di mortalità per diabete mellito (50.7) quasi doppio di quello italiano (27.1)»; cfr. Istituto Superiore di Sanità, *Relazione finale del Gruppo di Lavoro ex D.M. 24.07.2012*, p. 90. La relazione è consultabile al link: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1883\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1883_allegato.pdf).

[24] Il patto, stilato il 13 luglio 2013, venne sottoscritto da 56 comuni della provincia di Napoli e 34 della provincia di Caserta, dalla Regione Campania, dalla Provincia di Napoli e da quella di Caserta, dalla Prefettura di Napoli e di Caserta, dall'[ANCI Campania](#), dall'ARPA Campania, dalle ASL Napoli 1, 2 e 3 e dalla ASL Caserta, oltre al Compartimento ANAS Campania, dal [FAI-Fondo Ambiente Italiano](#), dalle Guardie Ambientali d'Italia, da [Legambiente Campania](#), da [ISDE-Medici per l'ambiente](#) e dal Ministero dell'Interno; il testo è reperibile al link: <https://www.regione.campania.it/assets/documents/patto-per-la-terra-dei-fuochi.pdf>.

[25] Cfr. [https://www.difesa.it/assets/allegati/33516/protocollo\\_terra\\_dei\\_fuochi\\_acc.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/33516/protocollo_terra_dei_fuochi_acc.pdf)

[26] Cfr. M.Buscè, "Giustizia ambientale e responsabilità dello stato: il caso 'terra dei fuochi' nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo." *Authorea Preprints* 2025.

[27] L'indagine fu avviata dall'allora Presidente del Senato Pietro Grasso il 10 giugno 2013.

[28] La relazione è consultabile al link:

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/IC\\_Inquinamento\\_ambientale.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/IC_Inquinamento_ambientale.pdf)

[29] Cfr. D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2011, p. 2.

[30] Cfr. p. 70 della pronuncia.

[31] «According to the case-law of the Court of Justice of the European Union, "where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent (Judgment of 5 May 1998, in *United Kingdom v Commission*, C-180/96, EU:C:1998:192, paragraph 99; and judgment of 5 May 1998 in *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, ex parte National*



*Farmers' Union and Others*, C-157/96, EU:C:1998:191, paragraph 63)»; *ibidem*.

[32] Nel diritto penale la responsabilità dell'agente è ancorata in virtù della dogmatica del fatto al rapporto causale tra evento e danno inteso come *condicio sine qua non*. Inoltre, la dottrina obietta, sullo sviluppo del principio precauzionale in materia, che il principio di legalità impone che le condotte individuali dalle quali astenersi siano definite prima che queste vengano poste in essere. La responsabilità per il rischio, al contrario, richiederebbe ai soggetti agenti di rispondere per tutte le conseguenze lesive ascrivibili al generico obbligo di contenimento del danno alla salute; per un approfondimento cfr. tra altri I. Salvemme, *Il ruolo del principio di precauzione nel "nuovo" diritto penale dell'ambiente*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 1/18, pp. 243-258; A. Massaro, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole? Funzioni e limiti del principio di precauzione de iure condito e condendo*, in «Diritto Penale Contemporaneo» 2011, pp.1-23.

[33] L'art. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992, approvata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, stabilisce ad esempio che: «al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale»: cfr. T. Treves, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 578-579.

[34] U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Editore, Roma 2013.

[35] Oltre chiaramente al caso della Terra dei Fuochi, basti citare il disastro del Vajont dell'ottobre del 1963, in cui duemila persone morirono travolte dall'onda di acqua e fango sollevata dall'enorme frana precipitata nel bacino dal monte Toc, letteralmente nel dialetto locale "monte marcio". Come nota Marco Armiero: «Se c'è una cosa che il Vajont insegna è che la scienza ha molto a che fare con il potere: la legittimazione del sapere, il rapporto con il potere politico ed economico, il conflitto tra saperi e interessi contrapposti, ma anche l'assunzione acritica e inconsapevole di ideologie pervasive come quella della modernizzazione»; M. Armiero, *La tragedia del Vajont. Ecologia di un disastro*, Einaudi, Torino 2023, p. 12.

[36] Due soli esempi: il caso dell'Ilva di Taranto, su cui rinvio a C. Nicoli Aldini, *State-corporate legal symbiosis and social harm: the case of the steel factory 'Ilva' in Taranto, Italy*. *Crime, Law and Social Change*, 82(4), 2024, pp.893-914; il caso dell'Isochimica di Avellino. Benché questa fabbrica alla periferia della città irpina abbia cessato le sue attività nel lontano 1989, è ancora in corso il giudizio d'appello in sede penale sull'accertamento delle responsabilità in relazione all'insorgenza di malattie come l'asbestosi e il mesotelioma pleurico. Gli operai, 33 dei quali deceduti a causa delle patologie, lavoravano scoibentando amianto dalle carrozze delle Ferrovie dello Stato, senza alcun presidio di sicurezza; cfr. A. Petrillo (a cura di), *Il silenzio della polvere. Capitale, verità e morte in una storia meridionale di amianto*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine 2015.

[37] A. Gorz, *Ecologica*, Jaca Book, Milano 2009, p. 49.

[38] Mi riferisco ad esempio alle dichiarazioni dell'ex ministro della salute Renato Balduzzi, su cui cfr. S. Fariello, *La Campania dei veleni: riflessioni sul disastro ambientale nella Terra dei Fuochi*, cit, p. 87. Peraltro, il rapporto di causalità andrebbe in certo senso rovesciato: sono le condizioni di stress e sofferenza ingiusta che subisce chi vive in un ambiente reso malsano a incidere sulla salute, potendo in determinati casi provocare un peggiorando del benessere anche psichico e un uso maggiore di sostanze come l'alcol o il fumo; una sorta di circolo vizioso, insomma, che lede lo stato complessivo di benessere della persona, originato dall'inquinamento.

[39] «To find otherwise in the specific circumstances of the present case, would entail that State authorities could rely on a failure to comply or delays in complying with a duty in order to deny its very existence, thereby rendering the protection of Article 2 ineffective»; pag. 117-118 della pronuncia.

[40] Nel 2015 viene approvato il disegno di legge S. 1345 (c.d. ddl "Ecreati"), che inserisce nel codice penale un autonomo titolo (il titolo VI-*bis*, collocato sistematicamente dopo il titolo relativo ai delitti contro l'incolumità pubblica) dedicato ai delitti

contro l'ambiente. La legge è la n. 68 del 22 maggio 2015. Un approccio utile all'approfondimento del rapporto tra danni e crimini contro l'ecosistema e le norme e politiche ambientali è quello della *green criminology*, si veda M. J. Lynch, M. A. Long, *Green Criminology: Capitalism, Green Crime and Justice, and Environmental Destruction*, in «Annual Review Criminology», 5(2) 2022, pp.55–76.

[41] «The applicants contended that, for the most part, the measures listed by the Government existed only “on paper” or concerned mere planning of activities, and that, in any event, the measures introduced had been adopted in an untimely manner»; cfr. pag. 97 della pronuncia. Dal punto di vista dei ricorrenti, l'Accordo per la Terra dei Fuochi del 2013 e il Protocollo d'intesa del 2018 sono documenti puramente politici, contenenti misure inattuata. Inoltre, rilevano che i primi sforzi di mappatura dei terreni agricoli sono stati previsti solo nel 2013, vale a dire a oltre vent'anni dalle prime rivelazioni sulle pratiche illegali di sversamento e interrimento dei rifiuti; cfr. pag. 98-99 della pronuncia.

[42] Valgono, pur a distanza di diversi anni, le osservazioni di Sergio Marotta sulla vicenda della crisi dei rifiuti in Campania: «È difficilissimo, per quanti sforzi si possano fare, cercare di identificare un possibile quadro d'insieme in cui poter rintracciare un significato, o un percorso ispirato a un principio di razionalità complessiva che possa aiutarci a sciogliere l'inestricabile matassa di norme in contraddizione l'una con l'altra, derogatorie l'una dell'altra oltre che derogatorie dell'ordinamento giuridico italiano e spesso in palese violazione dell'ordinamento dell'Unione europea come dimostrano le numerose procedure di infrazione comunitaria aperte contro l'Italia fino a maggio 2008»; S. Marotta, *Raccolta differenziata e legislazione dell'emergenza, in Campania chiama Europa. La distruzione del paesaggio e il rischio del collasso ecologico*, cit. pag. 114; sul tema cfr. anche S. Marotta, *L'emergenza rifiuti in Campania tra pubblico e privato*, in A. Lucarelli, A. Pierobon (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009, pp. 423-433.

[43] C. Mantovan, *Dalla law in books alla law in action: i processi di implementazione delle norme*, in R. Altopiedi, D. De Felice, V. Ferraris (a cura di), *Comprendere la sociologia del diritto. Concetti e temi*, Carocci editore, Roma 2022, pp. 83-114.

[44] R. Treves, *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Einaudi, Torino 2002, p. 241.

[45] «The so-called *Terra dei Fuochi* phenomenon, once considered an emergency, had developed into a situation of normality»; cfr. p. 98 della sentenza.

[46] Una mobilitazione che come accennato non è comunque mai venuta meno. Basti citare, tra altri, l'associazione *Medicina Democratica*, *le Assise della città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia*, l' *Unione Sindacati di Base*, la piattaforma *Stop Biocidio*, il *Comitato Unitario No 4a Linea*.