

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2026

APRILE - GIUGNO

L'accesso alla giustizia ambientale in Europa. Riflessioni a partire dalla sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia

Rebecca Scaglia

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-2-3

Il contributo indaga il tema dell'accesso alla giustizia ambientale nel sistema europeo multilivello di tutela dei diritti umani, a partire dalla sentenza-pilota Cannavacciuolo e altri c. Italia. L'analisi si sofferma sulle criticità della tutela degli interessi collettivi e meta-individuali, mettendo in luce i limiti di un approccio restrittivo alla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste.

Access to environmental justice in Europe. Reflections arising from the Cannavacciuolo and Others v. Italy judgment

The article explores the issue of access to environmental justice within the European multilevel human rights protection system, starting from the pilot-judgment Cannavacciuolo and Others v. Italy. The analysis reflects on the critical shortcomings in the protection of collective and meta-individual interests, highlighting the limits of a restrictive approach to the standing of environmental associations.

Sommario: 1. Introduzione.- 2. Qualità di vittima e locus standi delle associazioni di protezione ambientale: accesso negato alla Corte di Strasburgo.- 2.1. La (prevedibile) negazione della qualità di vittima delle associazioni.- 2.2. Il diniego della legittimazione ad agire delle associazioni.- 2.2.1. (Segue) La nozione convenzionale di "vulnerabilità" e i suoi riflessi sulla legittimazione ad agire delle associazioni.- 2.2.2. (Segue) La mancata applicazione all'inquinamento ambientale del test elaborato in materia di cambiamento climatico nella sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera.- 3. Qualità di vittima dei ricorrenti individuali: le porte di accesso a Strasburgo si aprono solo a metà?- 3.1.

L'affermazione della qualità di vittima dei ricorrenti individuali su base "probabilistica".- 3.2. I limiti territoriali della qualità di vittima dei ricorrenti individuali.- 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza-pilota del 30 gennaio 2025^[1], ha deciso sui ricorsi promossi da cinque associazioni ambientaliste locali e quarantuno residenti della "Terra dei Fuochi"^[2], i quali, lamentando la violazione degli articoli 2 e 8 CEDU, avevano contestato la mancata adozione da parte dello Stato italiano di misure di protezione adeguate per contrastare l'inquinamento ambientale dovuto al sistematico smaltimento e interrimento illecito di rifiuti, anche pericolosi, nonché di interventi idonei a contenere i gravi rischi per la salute derivanti dalla esposizione prolungata a sostanze tossiche – come diossine, metalli pesanti e fanghi industriali – che ne hanno contaminato il suolo, l'aria e l'acqua.

La pronuncia assume una portata storica nel contesto europeo^[3], in quanto rappresenta il primo caso di inquinamento ambientale nel quale la Corte EDU abbia accertato – peraltro, all'unanimità – la violazione del diritto alla vita, a prescindere dalla verifica di un evento catastrofico e letale^[4]. L'elemento più innovativo consiste nell'aver ravvisato una violazione dell'articolo 2 CEDU sulla base dell'esistenza di un rischio reale e imminente per la vita della popolazione residente, in applicazione del c.d. principio di precauzione^[5], utilizzando dati epidemiologici e statistici ai fini dell'attivazione dell'*obbligo di protezione*^[6]. Viene così cristallizzato il legame tra ambiente, salute e diritto alla vita, restituendo centralità all'articolo 2 CEDU e superando l'orientamento consolidato con cui si attribuiva al diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 CEDU, il ruolo di "incubatore"^[7] della giurisprudenza convenzionale in materia ambientale^[8].

Con questa sentenza, inoltre, la Corte di Strasburgo adotta per la prima volta in materia ambientale la c.d. procedura-pilota, prevista dall'articolo 46 CEDU e disciplinata dall'articolo 61 del Regolamento della Corte (d'ora in avanti solo "Reg. Corte")^[9], esperibile in presenza di problemi *strutturali* o *sistemic*^[10] e

finalizzata a richiedere non solo misure di riparazione individuale, ma anche l'adozione di misure generali^[11]. La scelta di adottare la procedura-pilota, dopo un lungo periodo di quiescenza^[12], muove dalla consapevolezza della *portata sistemica* dell'inquinamento ambientale^[13], la cui dimensione globale è dimostrata dalla sua inclusione, al pari del cambiamento climatico e della perdita di biodiversità, tra le cause della «*triple global crisis*»^[14] che minacciano la sopravvivenza dell'umanità.

La dottrina ha già sottolineato come la pronuncia contribuisca a rafforzare la protezione dell'ambiente a livello europeo, mettendo in luce la dimensione strutturale dei fenomeni di inquinamento diffuso e la necessità di interrogarsi non solo su quali bisogni entrino in gioco^[15], ma anche su chi sia concretamente nella posizione di farli valere dinanzi a un giudice^[16]. Inserendosi in questa riflessione, il presente contributo intende partecipare al dibattito soffermandosi sui profili che la Corte di Strasburgo continua a lasciare irrisolti, vale a dire la definizione delle condizioni di accesso alla giustizia ambientale, anzitutto nella sua dimensione collettiva, con riferimento alla legittimazione ad agire delle associazioni di protezione ambientale, ma anche in quella individuale, in relazione al riconoscimento della qualità di vittima dei ricorrenti.

La negazione del *locus standi* alle associazioni ambientaliste, così come delineata nella sentenza, sembra un tentativo di ridimensionare i passi in avanti compiuti in materia di accesso collettivo alla giustizia con la nota sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*^[17], nonché di frenare lo sviluppo di un vero e proprio contenzioso di interesse pubblico europeo^[18]. Se nella società contemporanea, segnata dalla presenza di fenomeni di massa, le controversie assumono sempre più spesso un carattere collettivo, piuttosto che meramente individuale, è allora sempre più necessario ripensare gli strumenti processuali di accesso alla giustizia, anche ambientale, tenendo conto di tale evoluzione^[19]. In quest'ottica, la pronuncia in esame offre l'occasione per una riflessione sui punti di forza e sui limiti del contenzioso di interesse pubblico – in particolare, quello instaurato dagli enti esponenziali – quale strumento di tutela degli interessi meta-individuali^[20]; al pari dei diritti individuali, infatti, anch'essi devono godere di un effettivo accesso alla tutela giurisdizionale^[21].

Il riconoscimento della qualità di vittima nei confronti di una parte dei ricorrenti individuali – in particolare, i soggetti la cui residenza anagrafica sia situata in uno

dei Comuni della Terra dei Fuochi – espone invece la sentenza a due ordini di considerazioni: se da un lato essa introduce un’importante apertura, ammettendo la qualità di “vittime dirette” di una violazione dell’articolo 2 CEDU delle persone fisiche esposte a un rischio reale e imminente per la vita, dall’altro non garantisce ancora un accesso pratico ed effettivo alla giustizia convenzionale da parte di tutti ricorrenti individuali. Tale riconoscimento – pur segnando un traguardo epocale nel sistema convenzionale – rimane infatti circoscritto entro precisi “limiti territoriali”, individuati in base al dato formale della residenza anagrafica dei ricorrenti, senza considerare i luoghi in cui essi effettivamente vivono, lavorano o studiano, né la prossimità di tali luoghi alla fonte di inquinamento. Una simile limitazione, oltre a non tenere conto del carattere dinamico e transfrontaliero dei fenomeni di inquinamento ambientale, si pone in contrasto con la prospettiva sostanziale tipicamente adottata dalla Corte EDU^[22]. Muovendo da queste premesse, il contributo si propone di ricostruire l’impatto della pronuncia sul tema dell’accesso alla giustizia ambientale nel sistema di tutela convenzionale e, più in generale, a livello europeo. A tal fine, essa andrà collocata nel più ampio contesto di tutela multilivello dei diritti umani, ponendola a confronto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea. La CGUE, infatti, pur non costituendo un foro tradizionale per il contenzioso strategico^[23], negli ultimi decenni si è ritrovata a decidere su controversie di rilevante portata politica e sociale^[24], soprattutto in materia ambientale^[25]. Tale confronto consentirà, inoltre, di apprezzare le ricadute della giurisprudenza sovranazionale sull’ordinamento italiano, nel quale è ormai consolidato l’orientamento volto a riconoscere la centralità dell’ambiente quale diritto fondamentale e valore costituzionale^[26]. L’obiettivo di fondo sarà comprendere se, nel sistema europeo multilivello di tutela dei diritti umani, «*l’ambiente, privo di voce, sia quasi destinato a perdere in ogni specifico conflitto di interessi*»^[27].

2. Qualità di vittima e *locus standi* delle associazioni di protezione ambientale: accesso negato alla Corte di Strasburgo

2.1. La (prevedibile) negazione della qualità di vittima delle associazioni

Con la pronuncia in commento, la Corte di Strasburgo ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi presentati dalle cinque associazioni ambientaliste locali per incompatibilità *ratione personae* con l'articolo 35, §§ 3 e 4, CEDU, accogliendo – con sei voti a uno ^[28] – l'eccezione del Governo italiano *sia* sotto il profilo della assenza della qualità di vittima *sia* sotto il profilo della carenza di *locus standi* nei confronti delle associazioni ricorrenti.

Entrambe le questioni sono di importanza centrale ai fini dell'accesso degli enti esponenziali alla giustizia ambientale. Dal punto di vista metodologico, però, esse devono essere mantenute distinte: la qualità di vittima, richiesta dall'articolo 34 CEDU ai fini della presentazione di un ricorso, rappresenta il requisito sostanziale legato alla sussistenza di un pregiudizio diretto, indiretto o potenziale; il *locus standi*, disciplinato dagli articoli 36, § 1, e 45, § 3, Reg. Corte, attiene invece alla legittimazione processuale a presentare o proseguire un ricorso dinanzi alla Corte EDU ^[29]. La distinzione è funzionale a evitare di confondere un problema prettamente sostanziale, quale è quello relativo alla situazione giuridica rilevante, con una questione tipicamente processuale, legata alla spettanza dell'azione ^[30]. Ciò chiarito, in questo paragrafo ci si concentrerà unicamente sulla prima delle due questioni, ossia l'eccezione relativa alla carenza della qualità di vittima della violazione dell'articolo 2 CEDU.

L'eccezione del Governo trova fondamento nell'orientamento giurisprudenziale che esclude che le associazioni possano dimostrare di essere “vittime dirette”, ai sensi dell'articolo 34 CEDU, delle violazioni degli articoli 2 e 8 CEDU, sull'assunto che la particolare natura di tali diritti li rende attribuibili soltanto a persone fisiche ed esercitabili tutt'al più dai membri delle associazioni ^[31].

La Corte EDU accoglie integralmente la tesi del Governo, sostenendo che «sarebbe inconcepibile che l'integrità fisica, di cui possono godere gli esseri umani, possa essere riferita a una persona giuridica» ^[32]. Pur attribuendo alle associazioni ambientaliste il ruolo cruciale di «public watchdogs» ^[33], la Corte sostiene che «qualora un'associazione ricorrente si basi esclusivamente sui diritti individuali dei propri membri, senza essere essa stessa sostanzialmente interessata in alcun modo, non può essere riconosciuta come vittima ai sensi di una disposizione

sostanziale della Convenzione^[34]. Tale affermazione sembra non lasciare spazio al riconoscimento della qualità di “vittima diretta” alle associazioni che agiscono alla stregua di enti esponenziali, riservandola solo a quelle direttamente lese dalla violazione di volta in volta lamentata^[35].

Fin qui, la decisione della Corte si pone in linea di continuità con la propria giurisprudenza consolidata che, fermo il divieto di instaurazione di un’*actio popularis*^[36], impone requisiti stringenti per l’attribuzione della qualità di vittima di una violazione sostanziale^[37]. Del resto, il processo non può, di regola, essere aperto a chi non abbia un rapporto con l’oggetto del giudizio. La rigida adesione alla concezione tradizionale di “vittima”, tuttavia, sembra porre un serio freno allo sviluppo di un’interpretazione evolutiva della Convenzione^[38], che tenga conto non solo delle trasformazioni sociali proprie delle società di massa – nelle quali emergono con crescente intensità bisogni di carattere meta-individuale – ma anche del ruolo che, in tale contesto, possono svolgere le associazioni di protezione ambientale. Queste ultime, di norma, perseguono scopi non lucrativi e annoverano tra le proprie finalità statutarie la tutela di interessi meta-individuali, come la salvaguardia dell’ambiente e della salute umana^[39].

Una parte della dottrina ha prospettato la possibilità di adottare un’interpretazione evolutiva del termine “vittima” contenuto nell’articolo 34 CEDU, letto in combinato disposto con il termine “tutti” inserito nell’articolo 2 CEDU^[40]. Una simile lettura consentirebbe di includere anche le associazioni, in qualità di enti esponenziali di interessi meta-individuali, tra i soggetti legittimati a presentare personalmente il ricorso individuale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo, rispondendo così alle istanze di effettività della tutela giurisdizionale di tali interessi, sempre più pressanti nella società contemporanea. Di contro, essa non supererebbe l’obiezione relativa all’inconciliabilità con il concetto di integrità fisica implicito negli articoli 2 e 8 CEDU, già richiamata in precedenza, né quella concernente il rischio di un eccessivo sovraccarico della Corte, che potrebbe trovarsi sopraffatta dalla moltiplicazione dei ricorsi da parte di associazioni specializzate.

La questione della dubbia conciliabilità della qualità di “vittima” delle associazioni con la violazione di disposizioni sostanziali, che rinviano al concetto di integrità fisica, invece, non dovrebbe porsi con riferimento ai profili procedurali estrapolati dall’articolo 2 CEDU^[41] – come, ad esempio, l’obbligo di

condurre un'indagine effettiva ovvero quello di fornire informazioni adeguate circa i pericoli per la salute derivanti dall'inquinamento^[42]. Tali profili, infatti, non attengono all'integrità fisica del soggetto che invoca la tutela, ma riguardano garanzie di natura procedurale che la giurisprudenza convenzionale riconosce anche alle persone giuridiche, incluse le associazioni. La Corte di Strasburgo – nei casi relativi alle violazioni del diritto a un equo processo, tutelato dall'articolo 6 CEDU, e del diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 13 CEDU – ammette pacificamente che le associazioni parti del giudizio interno possano considerarsi vittime di una violazione di disposizioni di natura procedurale, giungendo ad affermare che *«nelle società contemporanee, quando i cittadini si trovano di fronte a decisioni amministrative particolarmente complesse, il ricorso a organismi collettivi come le associazioni rappresenta uno dei mezzi accessibili – talvolta l'unico – attraverso cui essi possono difendere efficacemente i propri interessi specifici»*^[43]. Non si comprende, pertanto, per quale ragione la stessa logica non possa essere seguita anche nell'ambito delle violazioni di obblighi procedurali derivanti dagli articoli 2 e 8 CEDU, rispetto alle quali il riconoscimento della qualità di vittima delle associazioni non pone le difficoltà proprie dei profili sostanziali e la cui configurabilità è ormai pacificamente riconosciuta dalla Corte EDU^[44]. Nel caso concreto, la Corte non affronta nemmeno la questione, stante l'esclusione dell'esame dei ricorsi sotto il profilo procedurale dell'articolo 2 CEDU, sia in punto di ammissibilità sia nel merito. L'assenza di un'adeguata motivazione non consente di ricostruire l'*iter* logico-giuridico sotteso a tale esclusione, né tale scelta risulta altrimenti comprensibile, considerato che le misure generali indicate nella sentenza-pilota presentano tutte rilevanti connotati di natura procedurale^[45].

2.2. Il diniego della legittimazione ad agire delle associazioni

La questione della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste – ossia la rappresentanza delle “vittime dirette” di una violazione della Convenzione dinanzi alla Corte di Strasburgo^[46] – costituisce il cuore del problema dell'accesso rappresentativo alla giustizia convenzionale ed è senza dubbio uno degli aspetti più controversi nella tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e meta-individuali a livello europeo^[47]. L'emersione, nella società contemporanea, di

fenomeni di massificazione dei rapporti personali, sociali ed economici comporta la nascita di bisogni o interessi meta-individuali, riferiti non solo al singolo individuo, ma anche al suo gruppo sociale di appartenenza o all'intera collettività^[48]. Ciò rende necessario, sul piano processuale, un ripensamento degli strumenti predisposti per la tutela di tali bisogni^[49]. In assenza di una evoluzione delle regole processuali, e in particolare dei criteri di legittimazione ad agire, il rischio è che un interesse appartenente a molti finisca per non appartenere a nessuno, restando privo di un soggetto legittimato a farlo valere e, dunque, di un effettivo accesso alla giustizia^[50].

Nel caso in esame, il diniego della legittimazione attiva alle associazioni, a seguito dell'accoglimento dell'eccezione sollevata dal Governo italiano, sembra potersi leggere come un indizio della persistente difficoltà della Corte di Strasburgo ad abbandonare una concezione rigidamente individualistica del processo, ancora lontana dall'offrire spazio ai nuovi bisogni di protezione meta-individuale^[51].

Da un punto di vista tecnico-procedurale, l'eccezione del Governo muove da un assunto piuttosto semplice, ossia che le associazioni non possano agire in rappresentanza dei loro membri, ai sensi dell'articolo 36, § 1, Reg. Corte, in assenza del conferimento di una procura scritta, come richiesto dall'articolo 45, § 3, Reg. Corte^[52].

In replica a tale eccezione, le associazioni ricorrenti richiamano l'orientamento della giurisprudenza convenzionale secondo cui, in presenza di "circostanze eccezionali"^[53] e a fronte della «*natura grave delle allegazioni*»^[54], la rappresentanza in giudizio delle associazioni è ammessa anche in assenza di una procura scritta. Secondo le ricorrenti, tale orientamento troverebbe applicazione nel caso di specie, tenuto conto della gravità delle violazioni denunciate e della eccezionale complessità del fenomeno di inquinamento, nonché del contesto di disfunzioni strutturali^[55]. A sostegno delle argomentazioni delle ricorrenti, i terzi intervenuti evidenziano che, «*alla luce della complessità delle questioni ambientali e delle competenze tecniche richieste per affrontarle, il diritto nazionale, il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale riconoscono alle associazioni ambientaliste uno status e una legittimazione privilegiati*»^[56].

Come anticipato, le deduzioni delle associazioni ambientaliste, pur supportate dalle affermazioni dei terzi intervenuti, non hanno trovato accoglimento. Nel respingere i loro argomenti, la Corte EDU esprime dubbi circa l'applicabilità

dell'orientamento giurisprudenziale da essi richiamato, precisando che, per giurisprudenza consolidata, le «*circostanze eccezionali*» che possono giustificare la legittimazione attiva delle associazioni riguardano la «*vulnerabilità delle vittime, dovuta alla loro età, al sesso o a una disabilità*», che deve essere tale da renderle «*incapaci di presentare un ricorso sulla questione dinanzi alla Corte*»^[57]. La Corte osserva quindi che, nel caso di specie, «*non è stato sostenuto che i singoli membri delle associazioni ricorrenti fossero affetti da una vulnerabilità che impedisse loro di presentare ricorso dinanzi alla Corte a proprio nome o che fossero altrimenti incapaci di farlo*»; pertanto, si dice «*non persuasa che tali individui fossero esentati dall'obbligo di presentare personalmente un ricorso alla Corte*»^[58]. In effetti, nel caso in esame non si rinvenivano allegazioni specifiche, da parte delle associazioni ricorrenti, a sostegno della vulnerabilità dei loro membri, tale da impedire loro di adire personalmente la Corte EDU^[59]. La mancanza di allegazioni sul punto, tuttavia, non può ritenersi, di per sé, sufficiente a escludere che essi versino in una condizione di vulnerabilità: quest'ultima può invero desumersi dalle circostanze del caso^[60].

2.2.1. (Segue) La nozione convenzionale di “vulnerabilità” e i suoi riflessi sulla legittimazione ad agire delle associazioni

Per verificare se gli abitanti della Terra dei Fuochi possano considerarsi vulnerabili, occorre preliminarmente chiarire cosa la Corte europea dei diritti dell'uomo intenda per “vulnerabilità”^[61]. In linea di massima, la Corte qualifica come vulnerabili singoli individui o gruppi – come, ad esempio, i bambini, i detenuti, ecc. – senza offrire una definizione univoca del termine^[62]. Il significato di “vulnerabilità”, dunque, non può che essere ricostruito in base al contesto e alle argomentazioni in cui il concetto viene utilizzato^[63]. In tema di legittimazione attiva delle associazioni, la Corte tradizionalmente riconosce la vulnerabilità delle vittime dirette solo in situazioni di particolare gravità, come nel caso di persone con serie disabilità intellettive^[64] o di minori privi di un'adeguata tutela^[65]. Tuttavia, l'orientamento più recente non sembra esigere che la vulnerabilità sia tale da impedire alle vittime di proporre personalmente un ricorso^[66]. Nella nota sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, in materia di cambiamento climatico, la Corte ha infatti attribuito la qualifica di gruppo

vulnerabile a una comunità di donne anziane, alla luce delle comprovate evidenze scientifiche che dimostravano la loro maggiore esposizione agli effetti negativi del cambiamento climatico, pur ritenendo insufficienti tali elementi, di per sé, a fondare una condizione di vulnerabilità individuale^[67].

Una lettura del concetto di vulnerabilità coerente con la richiamata giurisprudenza convenzionale, nel caso concreto, avrebbe potuto condurre la Corte EDU a riconoscere la legittimazione delle associazioni ambientaliste. La stessa Corte, invero, nella motivazione della sentenza ha valorizzato la gravità e la persistenza dell'inquinamento ambientale, nonché la sussistenza di un rischio scientificamente comprovato per la vita umana nella Terra dei Fuochi, insistendo sulla natura «*intrinsecamente pericolosa*»^[68] delle attività di smaltimento illegale di rifiuti ivi condotte – attività che, come dimostrato da autorevoli studi scientifici, «*possono danneggiare direttamente i lavoratori dei rifiuti o i residenti delle comunità vicine e i gruppi vulnerabili, tra cui le donne e i bambini e le comunità emarginate*»^[69], questi ultimi esposti «*a maggior rischio di esiti negativi per la salute*»^[70].

Nel caso in esame, peraltro, accanto alla forma “tradizionale” di vulnerabilità, si sarebbe potuta ipotizzare anche una sorta di vulnerabilità informativa, derivante dalle difficoltà, per gli abitanti della Terra dei Fuochi, di accedere a dati affidabili sulla qualità dell'ambiente, sulla localizzazione dei siti contaminati e sui rischi effettivi per la salute^[71]. Nonostante l'assorbimento del profilo di violazione dell'articolo 8 CEDU^[72], il deficit informativo sembra aver trovato un riconoscimento nella sentenza^[73], nella quale è indicata, come misura generale ai fini della procedura-pilota, la creazione di una piattaforma informativa sul problema della Terra dei Fuochi e sulle misure adottate o previste per affrontarlo^[74]. Dalla motivazione della sentenza non emergono però considerazioni puntuali circa le peculiari condizioni di vulnerabilità di quei soggetti che, esposti alle sostanze tossiche derivanti dall'inquinamento ambientale e in assenza di informazioni adeguate da parte delle autorità, non sono stati messi nella posizione di conoscere l'entità e la gravità dei rischi per la propria salute^[75].

2.2.2. (Segue) La mancata applicazione all'inquinamento

ambientale del test elaborato in materia di cambiamento climatico nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*

Ma la ricostruzione della nozione di “vulnerabilità” non esaurisce le criticità relative alla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste. Nella pronuncia in esame, infatti, la Corte di Strasburgo non si misura compiutamente con il test elaborato nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, volto a verificare la legittimazione attiva delle associazioni impegnate nella lotta al cambiamento climatico^[76]. Il test ivi previsto – la cui struttura sembra valorizzare il ruolo svolto dalle entità collettive, come le associazioni e le organizzazioni non governative, nella tutela dei diritti e degli interessi degli individui colpiti o interessati in materia ambientale^[77] – impone la verifica dei seguenti requisiti: (i) che l’associazione sia legalmente costituita nella giurisdizione interessata oppure abbia legittimazione ad agire in tale ambito; (ii) che essa sia in grado di dimostrare di perseguire uno scopo specifico, in conformità con le proprie finalità statutarie, consistente nella difesa dei diritti umani dei propri membri o di altri individui interessati all’interno della giurisdizione, sia limitandosi a tale difesa sia includendo azioni collettive volte alla protezione di tali diritti contro le minacce derivanti dal cambiamento climatico; (iii) che essa sia in grado di dimostrare di poter essere considerata genuinamente qualificata e rappresentativa per agire per conto dei membri o di altri individui interessati all’interno della giurisdizione che siano soggetti a specifiche minacce o a effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute o benessere, come tutelati dalla Convenzione^[78]. Nel valutare la sussistenza in concreto di tali requisiti, la Corte EDU tiene conto di una serie di fattori, quali lo scopo per il quale l’associazione è stata costituita, il suo carattere non lucrativo, la natura e la rilevanza delle attività svolte nella giurisdizione di riferimento, la composizione associativa e il grado di rappresentatività, i principi ispiratori e la trasparenza della governance, nonché se, nelle circostanze particolari del caso, il riconoscimento di tale legittimazione ad agire risponda all’interesse della corretta amministrazione della giustizia^[79].

Nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* le associazioni ricorrenti non invocavano

esplicitamente l'applicazione di tale test^[80]. Tuttavia, sembrano farvi implicito riferimento quando affermano di perseguire la protezione dell'ambiente nella Terra dei Fuochi quale principale finalità statutaria e di annoverare tra i propri fondatori, amministratori e membri solo persone residenti nei comuni colpiti dal fenomeno di inquinamento^[81].

Nella motivazione della sentenza, la Corte EDU richiama soltanto *an passant* il precedente, affermando di contemplare, in materia di cambiamento climatico, «la possibilità per le associazioni di ottenere, a determinate condizioni molto specifiche, la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione in qualità di rappresentanti degli individui i cui diritti sono o saranno presumibilmente lesi»^[82]. «Tuttavia» – prosegue – «il riconoscimento della legittimazione delle associazioni era giustificato da “considerazioni specifiche relative al cambiamento climatico” e dalla “particolare caratteristica del cambiamento climatico quale preoccupazione comune dell'umanità e dalla necessità di promuovere la ripartizione degli oneri tra le generazioni in tale contesto» ed era limitato a «questo contesto specifico»» (*ibidem*). In poche righe, dunque, la Corte esclude espressamente l'utilizzabilità di tale test in materia ambientale, senza però delineare le differenze sostanziali che intercorrono tra cambiamento climatico in senso stretto e inquinamento ambientale su larga scala. Le ragioni dell'esclusione non sono chiare, come emerge anche dalle opinioni separate dei giudici Krenč^[83] e Serghides^[84]. In primo luogo, non si comprende come una associazione possa essere considerata un canale ideale per la proposizione di azioni legali in materia di cambiamento climatico e, al tempo stesso, non esserlo in materia ambientale, anche quando in gioco vi sia un fenomeno di inquinamento su larga scala, produttivo di effetti negativi nei confronti di un elevato numero di persone^[85]. Per quanto il cambiamento climatico ponga questioni specifiche, di portata globale e di rilevanza intergenerazionale, una distinzione netta tra tale fenomeno, da una parte, e quello dell'inquinamento ambientale, dall'altra, risulta «molto tecnica e non sostanziale»^[86]. Anche le emissioni derivanti dal sistematico smaltimento illegale dei rifiuti – non diversamente da quelle dei gas serra – sono infatti ricomprese tra le cause della cosiddetta «triple global crisis»^[87] che minacciano la sopravvivenza dell'umanità, in quanto producono conseguenze dannose che travalicano i confini nazionali e si ripercuotono sulle condizioni di vita delle generazioni

presenti e future^[88]. Nell'ordinamento italiano, la dimensione intergenerazionale della tutela ambientale trova espresso riconoscimento nell'articolo 9 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1^[89], il quale stabilisce che «*la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*»^[90]. Nell'ordinamento dell'Unione europea, l'individuazione di una base giuridica solida per la tutela ambientale^[91] ha favorito l'affermazione del «*diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute e il suo benessere*»^[92], in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile^[93]. Tale principio, letto alla luce del Preambolo della CDFUE, richiama le responsabilità nei confronti delle «*generazioni future*»^[94] e riguarda tanto la tutela ambientale quanto la lotta al cambiamento climatico, senza distinzioni sostanziali^[95].

La richiamata sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, peraltro, non esclude la possibilità di estendere il test elaborato nel contesto del cambiamento climatico anche ad altri ambiti di tutela, come, ad esempio, la tutela ambientale^[96]. La stessa struttura del test non sembra suggerire la presenza di un inscindibile legame tra esso e le specificità connesse a detto fenomeno. I requisiti che le associazioni sono tenute a soddisfare risultano per lo più privi di una connotazione tematica rilevante^[97], così come i fattori considerati allo scopo di verificarne la sussistenza in concreto non riflettono peculiarità scientifiche, tecniche o normative tipiche della lotta al cambiamento climatico, ma al contrario appaiono riferibili a qualunque contesto associativo. Il nocciolo della questione, dunque, pare riguardare non tanto il bene giuridico che si chiede di tutelare – il clima o l'ambiente – quanto piuttosto la definizione delle modalità e dei criteri di valutazione dell'adeguata rappresentatività in concreto dell'ente esponenziale che agisce in giudizio per la difesa di un interesse meta-individuale^[98].

Dalla motivazione della sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*^[99] emerge inoltre che il riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni impegnate nella lotta al cambiamento climatico si fonda sulla Convenzione di Aarhus^[100], riguardante l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale^[101]. La Convenzione, firmata nel 1998 e ratificata dall'Unione europea con la decisione 2005/370/CE^[102], riconosce esplicitamente

«l'importante ruolo che i singoli, le organizzazioni non governative e il settore privato possono svolgere ai fini della tutela dell'ambiente»^[103]. Anche gli strumenti di diritto UE adottati in attuazione della predetta Convenzione^[104] perseguono – pur se con significativi limiti^[105] – l'obiettivo di «rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico»^[106], garantendo, fra l'altro, un effettivo accesso alla giustizia alle associazioni che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale^[107]. Ne discende che lo speciale test elaborato per valutare la legittimazione attiva delle associazioni nel contesto della lotta al cambiamento climatico trova il proprio fondamento normativo nella disciplina internazionale ed europea (comunitaria) per la salvaguardia dell'ambiente. È dunque palese la contraddittorietà degli argomenti che si oppongono all'estensione di tale test anche alle associazioni di protezione ambientale.

Da ultimo, la sistematica limitazione del *locus standi* alle associazioni di protezione ambientale nella giurisprudenza convenzionale si pone in contrasto con la tendenza ad ampliarne la legittimazione ad agire, sempre più diffusa negli ordinamenti nazionali, tra cui quello italiano. In Italia, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha recentemente ribadito che «nessun dubbio debba porsi in ordine alla legittimazione delle associazioni, quando siano presenti, nella situazione giuridica azionata, tutti i tratti salienti dell'interesse collettivo. [...] la legittimazione, per sussistere, deve riferirsi a un interesse originariamente diffuso, e quindi adespota, che, attenendo a beni a fruizione collettiva, si "personalizza" in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri, ponendosi per tale via come interesse legittimo proprio dell'ente»^[108], confermando così la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi^[109]. Il riconoscimento a livello europeo della legittimazione ad agire in capo agli enti esponenziali cui essa sia già stata attribuita negli ordinamenti interni è espressione dei principi di sussidiarietà, di corretta amministrazione della giustizia e di effettività della tutela giurisdizionale^[110]: il diritto di accesso al giudice^[111], del resto, costituisce un presupposto indispensabile per assicurare la tutela *pratica ed effettiva* tanto dei diritti individuali quanto degli interessi meta-individuali^[112].

L'esclusione della legittimazione ad agire in capo alle associazioni, come prospettata nella sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, in definitiva, non

appare convincente. Pur se non vincolante, la decisione di adottare standard differenti ai fini del riconoscimento del *locus standi* in materia ambientale e nel contesto della lotta al cambiamento climatico costituisce un precedente pericoloso, capace di incidere negativamente su «una questione di accesso alla giustizia ambientale, funzionale ad assicurare che i diritti della Convenzione siano «pratici ed effettivi» per tutti»^[113]. A giustificare tali preoccupazioni è il fatto che la giurisprudenza convenzionale si sta già assestando su tale distinzione. Nella motivazione di una pronuncia dello scorso luglio, ad esempio, si legge che: «la Corte ha confermato che i principi stabiliti nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others* (citata sopra), nella parte in cui riguardano lo status di vittima/*locus standi* delle associazioni e delle persone fisiche, erano limitati al cambiamento climatico (*Cannavacciuolo e altri c. Italia*, nn. 51567/14 e altri 3, 30 gennaio 2025)»^[114]. Il filone giurisprudenziale che va sviluppandosi sulla scia della pronuncia *Cannavacciuolo e altri c. Italia* rappresenta una involuzione – quanto meno in termini di riconoscimento della dimensione collettiva dell’accesso alla giustizia – rispetto al filone inaugurato con la sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, nonostante «in entrambi i casi» – inquinamento ambientale e cambiamento climatico – «sia in gioco il diritto a un ambiente salubre»^[115].

3. Qualità di vittima dei ricorrenti individuali: le porte di accesso a Strasburgo si aprono solo a metà?

3.1. L’affermazione della qualità di vittima dei ricorrenti individuali su base “probabilistica”

Con la pronuncia in commento la Corte di Strasburgo ha dichiarato l’ammissibilità *ratione personae*, ai sensi dell’articolo 35, § 3, CEDU, dei ricorsi presentati dai residenti della Terra dei Fuochi per la violazione dell’articolo 2 CEDU, relativo alla protezione del diritto alla vita. La Corte ha riconosciuto la loro qualità di vittime dirette, ai sensi dell’articolo 34 CEDU, in virtù della sussistenza di un rischio reale e imminente per la loro vita^[116], derivante dalla prolungata esposizione alle sostanze tossiche rilasciate nell’ambiente a causa dello smaltimento illecito di rifiuti nella Terra dei Fuochi.

La decisione, sotto questo profilo, anticipa parzialmente il merito della pronuncia^[117]. L'affermazione della qualità di vittima di una violazione dell'articolo 2 CEDU presuppone infatti che sia accertata l'esistenza di un rischio grave e imminente per la vita e la salute dei ricorrenti, connesso causalmente al fenomeno di inquinamento da essi denunciato. Proprio l'accertamento di un siffatto rischio, ove noto o conoscibile dalle autorità statali, fa sorgere in capo ad esse obblighi positivi di prevenire o mitigare quel rischio, mediante l'adozione di misure di protezione adeguate, la cui omissione integra una violazione dell'articolo 2 CEDU^[118].

Nel caso concreto, il Governo italiano eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza della qualità di vittima dei ricorrenti individuali, sostenendo che essi non possono essere considerati vittime dirette in assenza di un nesso causale scientificamente provato tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza di una specifica malattia o di un decesso^[119].

La Corte EDU respinge l'eccezione, osservando che il Governo non contesta l'esistenza di un rischio per la vita e la salute derivante dall'esposizione a sostanze tossiche, ma si limita a rilevare l'assenza di una correlazione scientifica tra l'esposizione a dette sostanze e l'insorgenza di una patologia specifica nei singoli ricorrenti o nei loro congiunti deceduti^[120]. La decisione di ammettere i ricorsi si fonda su un ampio quadro probatorio, dal quale emerge, da un lato, che le autorità nazionali erano a conoscenza delle attività di smaltimento e interrimento illecito di rifiuti sin dai primi anni Novanta, come documentato da indagini giudiziarie e accertamenti amministrativi^[121]; dall'altro, che il Parlamento italiano era informato, già dalla prima Commissione parlamentare d'inchiesta del 1996, del progressivo aumento dei tassi di mortalità e dell'incidenza di patologie oncologiche registrati in alcune aree della Campania^[122]. Alla luce di tali elementi, considerato che il grave e imminente rischio per la vita dei ricorrenti era noto da lungo tempo alle autorità statali^[123], la Corte afferma la responsabilità dello Stato italiano per non avere adempiuto agli obblighi positivi di protezione derivanti dalla Convenzione. Tali obblighi sorgono, invero, anche in assenza di certezza scientifica sugli effetti specifici dell'inquinamento e includono il dovere di indagare, individuare e valutare la natura e l'entità del rischio^[124].

Per la prima volta nella giurisprudenza convenzionale, dunque, ai fini del riconoscimento della qualità di vittima per la violazione del diritto alla vita, la

Corte EDU si accontenta di un nesso di causalità “probabilistico” tra il fenomeno dell’inquinamento e l’aumento del rischio di malattie potenzialmente letali o dei tassi di mortalità nell’area contaminata, senza reputare «*necessario o opportuno richiedere ai ricorrenti di dimostrare un nesso comprovato tra l’esposizione a un tipo identificabile di inquinamento o addirittura a sostanze nocive e l’insorgenza di una specifica malattia potenzialmente letale o il decesso causato da essa*»^[125]. La Corte prende quindi le distanze dal filone giurisprudenziale – posto a fondamento dell’eccezione di inammissibilità del Governo italiano^[126] – secondo cui la qualità di vittima non può essere riconosciuta in assenza di evidenze scientifiche su un nesso causale diretto tra l’esposizione a uno determinato tipo di inquinamento o sostanza nociva e l’insorgenza di una specifica malattia con esito potenzialmente letale^[127].

Un siffatto approccio “probabilistico” al nesso causale riflette più adeguatamente la pluralità di cause che caratterizza i fenomeni sociali, culturali e ambientali della società di massa^[128]. La Corte lo aveva già adottato in relazione alle violazioni del diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall’articolo 8 CEDU, tradizionalmente considerato la pietra angolare della tutela ambientale nella giurisprudenza convenzionale^[129]. Tra le sentenze più significative figurano *Locascia c. Italia*, relativa alla “crisi dei rifiuti” in Campania^[130], nonché *Cordella e altri c. Italia*, concernente le emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto^[131]. In entrambe le pronunce, la relazione causale tra le attività inquinanti e l’aumento del *rischio* di sviluppare patologie, anche letali, è stata accertata sulla base di evidenze scientifiche e ha contribuito a fondare il riconoscimento della violazione dell’articolo 8 CEDU. Una logica analoga è stata seguita anche nella recente sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ove, alla luce degli studi scientifici sugli effetti del cambiamento climatico ai danni di gruppi vulnerabili, è stata esclusa l’applicazione del rigoroso criterio della *conditio sine qua non*, in considerazione delle specificità del fenomeno^[132]. Se tale orientamento risulta ormai consolidato nella giurisprudenza convenzionale relativa all’articolo 8 CEDU, resta da comprendere in che misura la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* introduca effettivamente elementi di novità^[133].

La portata innovativa della pronuncia risiede nel fatto che, con essa, la Corte EDU si avvale per la prima volta di un approccio “probabilistico” al nesso causale in relazione all’articolo 2 CEDU^[134], richiamando il c.d. principio di precauzione^[135],

come sancito dall'articolo 191 TFUE e interpretato dalla Corte di giustizia UE^[136]. Tale evoluzione consente di superare le difficoltà probatorie legate all'accertamento di un nesso causale diretto tra la violazione lamentata e il pregiudizio individuale subito da ciascun ricorrente, che avevano finora ostacolato la valorizzazione dell'articolo 2 CEDU nella giurisprudenza ambientale^[137]. Si apre così alla possibilità, per le persone fisiche, di dimostrare di essere vittime di una violazione del diritto alla vita in presenza di un rischio reale e imminente, accertato sulla base di autorevoli studi scientifici^[138], anche in assenza di un evento morte.

L'apertura verso il riconoscimento della qualità di vittima di una violazione dell'articolo 2 CEDU rappresenta indubbiamente una conquista significativa, soprattutto in relazione ai fenomeni di inquinamento ambientale complessi, caratterizzati da una pluralità di cause e da una elevata incertezza scientifica riguardo agli effetti di ciascun fattore causale sulla salute umana. Il carattere pressoché assoluto del diritto alla vita^[139], infatti, lo sottrae quasi del tutto al bilanciamento con altri interessi in gioco, determinando un restringimento della discrezionalità delle autorità statali nell'adempimento degli obblighi che ne derivano e un conseguente ampliamento del controllo da parte della Corte EDU sul loro rispetto. Si può dunque ipotizzare che, a partire da questa sentenza, la maggiore apertura verso l'articolo 2 CEDU in materia ambientale farà registrare un aumento dell'intensità del controllo esercitabile dalla Corte EDU, nonché una sensibile riduzione del margine di apprezzamento tradizionalmente riservato agli Stati. Resta, nondimeno, da stabilire se tale evoluzione troverà effettiva attuazione nella giurisprudenza convenzionale^[140] o se, in virtù delle specificità che distinguono il caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* dagli altri casi di inquinamento ambientale^[141], resterà circoscritta al caso in esame^[142].

Al di là delle ricadute tecniche, la pronuncia assume anche una rilevante valenza simbolica, in quanto attesta il pieno riconoscimento dell'impatto del degrado ambientale sulla vita e sulla salute umana. Si tratta di un risultato da lungo tempo auspicato a livello europeo, coerente con l'interpretazione evolutiva prospettata in diverse opinioni separate^[143], tra cui l'opinione dissenziente resa nel caso *Hatton e altri c. Regno Unito*, relativo all'impatto del rumore degli aerei notturni all'aeroporto di Heathrow sul diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, nella quale la salute è stata definita «*il bisogno umano più*

fondamentale e prioritario»^[144].

3.2. I limiti territoriali della qualità di vittima dei ricorrenti individuali

L'apertura delle porte di accesso individuale alla giustizia convenzionale in materia ambientale, descritta nel paragrafo precedente, non è senza eccezioni. Con la sentenza in commento, la Corte di Strasburgo ha dichiarato inammissibili *ratione personae*, ai sensi dell'articolo 35, §§ 3 e 4, CEDU, i ricorsi individuali presentati dalle persone fisiche residenti in comuni diversi da quelli formalmente ricompresi nell'area della Terra dei Fuochi, sulla base dei decreti ministeriali adottati dalle autorità statali^[145], ritenendo non dimostrata la loro qualità di vittime, ai sensi dell'articolo 34 CEDU, della violazione del diritto alla vita protetto dall'articolo 2 CEDU.

Nel valutare la sussistenza della qualità di vittima, la Corte ha optato per il criterio della residenza, in linea con l'orientamento giurisprudenziale consolidato secondo cui «*la prossimità delle abitazioni dei richiedenti alle fonti di inquinamento è uno dei fattori presi in considerazione dalla Corte*»^[146]. La scelta di tale criterio è del tutto coerente con il concetto di "imminenza" del rischio per la vita elaborato nella pronuncia: «*Il rischio può essere considerato "imminente" [...] tenuto conto della residenza dei ricorrenti, per un periodo di tempo considerevole, in comuni individuati dalle autorità statali come interessati dal fenomeno di inquinamento in questione*»^[147]. In quest'ottica, il ragionamento della Corte appare lineare: colui che effettivamente risiede in uno dei comuni affetti dal fenomeno dell'inquinamento è realmente esposto a un rischio imminente per la sua vita; colui che risiede altrove non lo è.

Facendo un'applicazione formalistica di tale criterio, la Corte è però giunta a negare la qualità di vittima dei ricorrenti residenti in comuni limitrofi rispetto a quelli inseriti dalle autorità statali nell'area della Terra dei Fuochi, sulla base dei certificati di residenza prodotti in atti. Nei loro confronti essa ha affermato di non disporre «*di prove sufficienti che le consentano di concludere che i ricorrenti interessati abbiano vissuto, o che i loro familiari abbiano vissuto, in aree interessate dal fenomeno di inquinamento oggetto del presente caso*»^[148], escludendo così di poter accertare l'esistenza di un rischio *imminente* per la loro vita.

L'eccessivo formalismo della decisione determina un'ingiustificata limitazione in termini di accesso individuale alla tutela ambientale. Pur a fronte della comprensibile esigenza di fondare su un dato oggettivo – quale è la residenza – la scelta di aprire o sbarrare le porte di accesso alla giustizia convenzionale, il principio di effettività della tutela giurisdizionale^[149] impone di dare una lettura sostanziale di tale criterio, fondata non sul formale inserimento in un elenco predisposto dalle autorità statali, ma sul luogo «*in cui i ricorrenti abitano o lavorano*»^[150]. L'adesione alla prospettiva sostanziale è coerente con la pluralità di situazioni soggettive che connotano le comunità esposte all'inquinamento ambientale: accanto ai residenti, anche lavoratori, studenti e altre categorie di persone trascorrono una parte significativa della loro vita in aree contaminate e, pertanto, subiscono un'esposizione effettiva al rischio. La questione era già stata affrontata, a livello interno, nel caso ILVA, all'esito del quale il Tribunale di Milano aveva riscontrato un grado differenziato di rischio in funzione della distanza di ciascun luogo di residenza dagli impianti siderurgici^[151]. Tale statuizione, tuttavia, era stata contestata per l'inidoneità del solo criterio residenziale a misurare l'effettiva esposizione al rischio ambientale all'interno di un tessuto urbano fortemente integrato^[152].

La rigidità dell'approccio adottato dalla Corte EDU non pare giustificabile nemmeno alla luce del principio di sussidiarietà, considerato che nel caso di specie l'inerzia delle autorità statali è all'origine dell'assenza di una mappatura aggiornata e attendibile delle aree effettivamente contaminate dall'inquinamento^[153]. L'elenco dei comuni ricompresi nella Terra dei Fuochi, peraltro, è stato redatto sulla base di mere presunzioni – come ammesso dalle stesse autorità italiane – risultando impossibile stabilire se le aree non incluse in detto elenco siano realmente estranee al fenomeno^[154].

La negazione della qualità di vittima dei soggetti residenti in aree limitrofe a quelle formalmente incluse nell'elenco redatto dalle autorità italiane suggerisce una scarsa consapevolezza della natura dinamica e transfrontaliera del fenomeno dell'inquinamento, che impedisce di circoscriverne la reale estensione entro confini territoriali statici e definiti – nella specie, peraltro, su base presuntiva – dalle autorità statali. Per giunta, un'impostazione ancorata a criteri formali e insensibile alla complessità dei fenomeni ambientali contemporanei si discosta dall'approccio tipico della giurisprudenza convenzionale. A partire dal caso

Golder c. Regno Unito, infatti, la Corte di Strasburgo ha abbandonato ogni lettura formalistica della Convenzione^[155], fino ad affermare la necessità di concepirla come uno «*strumento vivente*» di tutela dei diritti fondamentali, da interpretare in modo evolutivo, sensibile ai mutamenti sociali, tecnici e giuridici, attento ai tempi e ai contesti più che alla lettera delle disposizioni^[156]. Tale orientamento, in materia di inquinamento ambientale, impone oggi di tener conto dei progressi tecnico-scientifici e dei moderni strumenti di valutazione della reale esposizione al rischio ambientale, al fine di superare la rigidità del mero dato formale della residenza e garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti convenzionali. In tal senso, del resto, sembra muoversi l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Serghides, che si discosta dall'impostazione formalistica adottata dalla maggioranza, denunciandone la distanza dalla realtà^[157].

4. Considerazioni conclusive

La sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* rappresenta senza dubbio una tappa storica nella protezione dell'ambiente e della salute umana in Europa e offre una preziosa occasione di riflessione sulle future sfide della giurisprudenza di Strasburgo. L'individuazione, nell'articolo 2 CEDU, di una base giuridica solida per contrastare il degrado ambientale in presenza di un rischio grave e imminente per la vita, da un lato, e la parziale apertura delle porte di accesso (individuale) alla giustizia convenzionale, dall'altro, contribuiscono significativamente all'innalzamento degli standard di tutela del diritto a un ambiente salubre^[158]. L'adozione della procedura-pilota, per la prima volta in materia ambientale, restituisce inoltre evidenza della portata sistemica del fenomeno di inquinamento e risponde all'esigenza di implementare misure generali per contrastare violazioni ripetute e potenzialmente seriali della Convenzione^[159].

Permangono, nondimeno, rilevanti criticità che incidono sull'effettività dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, tanto nella sua dimensione individuale, connessa al riconoscimento della qualità di vittima dei ricorrenti, quanto specialmente in quella collettiva, imperniata sulla legittimazione ad agire delle associazioni di protezione ambientale.

Proprio con riguardo a quest'ultima dimensione emergono le problematiche di maggiore impatto sistemico. Nonostante il riconoscimento del carattere

strutturale della violazione dell'articolo 2 CEDU sia dipeso anche dall'elevato numero dei ricorsi presentati^[160] e dall'ampiezza delle persone coinvolte^[161], la Corte EDU ha infatti negato il *locus standi* alle associazioni ambientaliste. La scelta sembra, almeno in apparenza, il frutto di una rigida adesione al modello tradizionale di giustizia individuale, inidoneo a cogliere le peculiarità delle violazioni che colpiscono interessi meta-individuali e, ancor meno, a riconoscere il ruolo che le associazioni possono svolgere – per ragioni connesse alle capacità tecniche, organizzative ed economiche – nel rappresentare detti interessi, non solo in nome dei membri, ma dell'intera collettività. Non si tratta, però, dell'unica lettura possibile: la sentenza parrebbe, invero, celare un'adesione – almeno parziale – alla logica tipica del modello di giustizia sistemica, orientata a preservare l'equilibrio istituzionale. Fermo il divieto di *actio popularis*, infatti, la Corte sembra legittimamente preoccuparsi del fatto che l'allargamento dei requisiti per il *locus standi* delle associazioni ambientaliste possa scatenare la moltiplicazione di ricorsi diretti da parte di associazioni specializzate, con il conseguente aggravamento del sovraccarico di lavoro. Questa lettura appare coerente anche con la scelta di adottare la procedura-pilota^[162]: se, infatti, davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo prevale, di regola, il modello di giustizia individuale, nei giudizi pilota si registra «una inversione di prospettiva: da individuale a generale, tanto che, per taluni aspetti, quando la causa della violazione strutturale dipende da una legge o dalla sua mancanza, il giudizio dinanzi alla Corte europea sembra assumere i tratti caratteristici del giudizio sulle leggi»^[163].

È in tale quadro che va individuato il punto di equilibrio tra la garanzia del diritto fondamentale di accesso al giudice^[164], specialmente nella sua dimensione collettiva^[165], e la salvaguardia della funzionalità del sistema di tutela dei diritti nel suo complesso, affinché il ricorso diretto rimanga prerogativa esclusiva di chi presenta un legame con l'oggetto del giudizio^[166]. La proposta è di individuarlo nel ripensamento della disciplina della legittimazione ad agire, subordinandone il riconoscimento alla verifica dell'adeguata rappresentatività, in concreto, degli enti esponenziali^[167]. Ciò imporrebbe un'accurata valutazione della loro reale capacità di farsi portavoce autentici delle collettività che intendono rappresentare.

Lungi dal segnare una rottura con la giurisprudenza convenzionale, la soluzione

proposta è già alla base di un nuovo filone interpretativo, inaugurato con la sentenza *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*^[168] in materia di cambiamento climatico. Tale evoluzione risponde alle esigenze di tutela di bisogni e interessi meta-individuali e collettivi che caratterizzano la società contemporanea^[169] – non solo nell’ambito del cambiamento climatico^[170] – in quanto consente di delimitare il perimetro dell’accesso alla giustizia, senza però escludere in radice lo sviluppo di un contenzioso di interesse pubblico europeo, anche a livello sovranazionale^[171]. È un’opportunità anche ai fini della rappresentanza in giudizio delle comunità svantaggiate, le più esposte e vulnerabili agli effetti dell’inquinamento^[172], che incontrano sempre maggiori ostacoli nell’accesso al giudice, a fortiori a livello sovranazionale – stanti l’elevato tecnicismo, la lontananza geografica del foro e la necessità del previo esaurimento dei rimedi interni, con tutto quanto ne consegue in termini di costi e risorse^[173].

La predetta soluzione consentirebbe, inoltre, alla Corte EDU di allinearsi con le giurisdizioni nazionali, come il Consiglio di Stato italiano, che attribuiscono un ruolo centrale agli enti esponenziali nella tutela degli interessi meta-individuali in materia ambientale^[174]; e favorirebbe altresì l’elaborazione di un orientamento giurisprudenziale analogo anche a nell’Unione europea, tenuta a garantire il medesimo livello di tutela in conformità con l’articolo 52, § 3, CDFUE^[175].

Le criticità relative alla garanzia di un effettivo accesso alla giustizia non si esauriscono, però, nella dimensione collettiva. Il riconoscimento della qualità di “vittime dirette” di una violazione dell’articolo 2 CEDU in capo a una parte dei ricorrenti individuali – per quanto segni un traguardo epocale nella giurisprudenza convenzionale – non garantisce ancora un accesso pratico ed effettivo da parte di tutti ricorrenti al giudice europeo. Il rigido ricorso al criterio della residenza quale unico parametro per la valutazione della imminenza del rischio per la vita dei ricorrenti – e, dunque, per il riconoscimento della qualità di vittima di una violazione del diritto alla vita – è invero espressione di un approccio formalistico che, prescindendo dai luoghi in cui i ricorrenti effettivamente vivono, lavorano o studiano e dalla loro distanza dalle fonti di inquinamento, risulta inidoneo a riflettere l’effettiva esposizione della popolazione al rischio ambientale. Esso mal si concilia con una lettura sostanziale dei diritti garantiti dalla Convenzione e comunque non favorisce lo sviluppo di un’interpretazione evolutiva che tenga conto del carattere dinamico e

transfrontaliero dei fenomeni di inquinamento ambientale, nonché dei progressi tecnico-scientifici e dei moderni strumenti di valutazione della reale esposizione al rischio ambientale.

L'esigenza di garantire una tutela effettiva dei diritti individuali è inoltre in tensione con la scelta di rinviare la decisione sull'articolo 41 CEDU – senza dubbio, la più urgente in termini di giustizia individuale^[176] – allo spirare del termine concesso al Governo italiano per l'implementazione delle misure generali^[177]. Benché il rinvio – che investe sia l'*an* sia il *quantum* del risarcimento – appaia giustificato dal proposito di ammonire lo Stato circa il rischio di una futura condanna nell'eventualità di un mancato adempimento delle misure richieste, esso sembra non tenere in debito conto l'urgenza dei ricorrenti stessi, molti dei quali affetti da patologie oncologiche e, in quanto tali, interessati a ottenere un'equa soddisfazione immediata.

In definitiva, la sentenza rappresenta insieme un punto di arrivo e un punto di partenza: se da un lato consolida l'articolo 2 CEDU quale base giuridica per fronteggiare il degrado ambientale ed evidenzia la portata strutturale delle violazioni mediante l'attivazione della procedura-pilota, dall'altro lascia irrisolte criticità rilevanti in tema di legittimazione ad agire delle associazioni e di riconoscimento della qualità di vittima dei ricorrenti individuali, rendendo evidente che il futuro della giurisprudenza di Strasburgo dipenderà dalla capacità di raggiungere un equilibrio più maturo tra accesso effettivo alla giustizia ambientale – anche degli interessi meta-individuali – e salvaguardia della funzionalità del sistema convenzionale. Così, forse, sarà possibile evitare che l'ambiente, nelle controversie che lo riguardano, venga lasciato «*privo di voce*»^[178].

1. Corte EDU, Prima Sezione, sentenza 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, ricorsi nn. 51567/14, 39742/14, 74208/14 e 24215/15.
2. La Terra dei Fuochi è un'area della Regione Campania che comprende novanta Comuni situati tra le province di Napoli e Caserta ed è casa di 2.9 milioni di persone. È tristemente nota per essere affetta da un complesso fenomeno di inquinamento ambientale, imputabile al sistematico smaltimento illegale di rifiuti, anche pericolosi, da parte della criminalità organizzata (c.d. "Ecomafia"), ma anche di imprese e privati cittadini, che nel corso dei decenni ha provocato un «*disastro ambientale*» senza precedenti, i cui effetti sulla salute umana – avendo causato un significativo aumento dei tassi di mortalità per cancro rispetto al resto d'Italia – sarebbero «*paragonabili soltanto ai fenomeni di diffusione della peste seicentesca*» (cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività

- illecite connesse al ciclo dei rifiuti - Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Campania, 5 febbraio 2013, Doc. XXIII, n.19, pp. 792-796).
3. N. Maffei, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *Diritti comparati - Comparare i diritti fondamentali in Europa* (27 marzo 2025).
 4. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tradizionalmente affermato la rilevanza dell'articolo 2 CEDU esclusivamente in presenza di eventi eccezionali o catastrofici, nei quali la privazione della vita è risultata diretta, immediata e incontrovertibile, come nel caso dell'esplosione di una discarica (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, § 90) o di una inondazione (Corte EDU, Prima Sezione, sentenza 20 marzo 2008, *Budayeva e altri c. Russia*, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, § 132). L'unica parziale eccezione a tale orientamento si rinviene nella pronuncia *Brincat e altri c. Malta*, relativa all'esposizione prolungata all'amianto, nella quale la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 2 CEDU nei confronti del solo ricorrente deceduto, mentre per gli altri ha inquadrato la questione sotto il profilo dell'articolo 8 CEDU (Corte EDU, Quinta Sezione, sentenza 24 luglio 2014, *Brincat e altri c. Malta*, ricorsi nn. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 e 62338/11, § 101).
 5. Il principio di precauzione consente di ravvisare tale rischio anche in assenza di una certezza scientifica sugli effetti specifici dell'inquinamento sulla salute di ciascun ricorrente. Basti ricordare, a tal proposito, che il Principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sancisce che: «*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*». Nel recepire tale principio a livello comunitario (COM/2000/0001 definitiva), si è precisato che «*il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto*», allargando l'area del «*rischio di danno grave o irreversibile*» alla «*possibilità di effetti potenzialmente pericolosi*». Tale principio, sancito dall'articolo 191 TFUE ed elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, è stato fatto proprio anche dalla giurisprudenza convenzionale, imponendo agli Stati di non ritardare l'adozione di misure ragionevoli e appropriate al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente, anche in assenza di certezze scientifiche (Corte EDU, Terza Sezione, sentenza 27 gennaio 2009, *Tătar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, §§ 109 e 120); in mancanza di dati certi o di consenso scientifico, il principio di precauzione fornisce un parametro interpretativo utile per la ricostruzione dell'estensione degli obblighi positivi statali (cfr. altresì Corte EDU, *Öneryıldız c. Turchia*, cit., § 101). Per un approfondimento al riguardo, si rinvia *infra* al §

- 3.1.
6. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. §§ 390-391; in particolare, la Corte ha rilevato come dalle risultanze istruttorie emerga un rischio reale e imminente per la vita, avvalorato da numerosi studi scientifici, statistici ed epidemiologici, prodotti in giudizio dai ricorrenti e dai terzi intervenuti – tra i quali si ricorda lo studio *Sentieri* del 2015 e il suo aggiornamento del 2019 – a conferma dell'esistenza di un nesso causale tra l'inquinamento prodotto dallo smaltimento illegale dei rifiuti e la crescente percentuale di tumori nella Terra dei Fuochi.
 7. E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Jovene, Napoli, 2011.
 8. L'idea che l'inquinamento ambientale potesse incidere negativamente sulla qualità della vita degli individui, anche in assenza di un pericolo diretto e immediato per la loro salute, è andata consolidandosi a partire dalla sentenza *López Ostra*. In tale pronuncia, la Corte ha affermato che «*un grave inquinamento ambientale può incidere sul benessere degli individui e impedire loro di godere delle proprie abitazioni in modo tale da influire negativamente sulla loro vita privata e familiare, senza tuttavia mettere seriamente in pericolo la loro salute*» (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, *López Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/90, § 51; traduzione dell'autrice dall'originale inglese). Questo orientamento interpretativo ha caratterizzato per lungo tempo l'approccio della Corte, che non contemplava la possibilità di affermare una violazione del diritto alla vita in senso proprio (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 8 luglio 2003, *Hatton e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 36022/97, §§ 96-130; *López Ostra c. Spagna*, cit., §§ 44-58) oppure preferiva circoscrivere l'analisi al solo diritto al rispetto della vita privata e familiare, anche nei casi in cui i ricorrenti avevano espressamente invocato entrambi gli articoli 2 e 8 CEDU (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89, §§ 61-62; *Tătar c. Romania*, cit., §§ 70-71).
 9. Per una riflessione sulla funzione della procedura-pilota nel sistema CEDU, si vedano B. Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. pp. 123-127; Id. *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana: avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, ESI, Napoli, 2007; B. Barbisan, *Corti come parlamenti medievali? Il caso della pilot judgment procedure nella giurisprudenza della Corte Edu*, in *QC*, 4, 2019; Per un approfondimento sulla procedura-pilota in materia ambientale, si vedano S. Lieto, M. Troisi, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella causa Cannavacciuolo e altri c. Italia*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti (AIC), Osservatorio Costituzionale*, 3, 2025; R. Greco, *La sentenza Cannavacciuolo nel quadro della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia ambientale: profili controversi*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 19, 2025, spec. pp. 375-379.
 10. La definizione di violazione *strutturale* o *sistemica* è piuttosto incerta, specialmente nel settore ambientale. La sentenza in commento non contribuisce a chiarire tali incertezze,

ma sembra accentuarle attraverso il frequente utilizzo del termine *sistematico*, in luogo dei termini *strutturale* o *sistemico*, nel descrivere la violazione riscontrata (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 490). In argomento, si veda più diffusamente K. Lemmens, D. Anagnostou, *How “Systematic” is the European Court of Human Rights’ Approach to Systemic Violations?*, in *Journal of Human Rights Practice*, 6, 2023, pp. 439-451. In questa sede, ci si limita a osservare che la Corte EDU non fornisce una definizione teorica della nozione di “violazione sistemica”; tutt’al più, quest’ultima può ricavarsi – nel suo contenuto essenziale – dalla sua giurisprudenza, che pare associare il termine “sistemico” a qualcosa di diffuso, ampio ed esteso, che coinvolge una struttura nel suo insieme, contrapposto al “particolare” (L. Apostol, *Methodology for Assessment of Systemic Human Rights Violations*, 9, 2020). Dalla lettura di alcuni atti adottati del sistema convenzionale, inoltre, sembra emergere una connessione tra la natura sistemica o strutturale delle violazioni e la loro ripetitività (si veda la *Dichiarazione finale della Conferenza di Brighton*, 19-20 aprile 2012 sul futuro della Corte europea dei diritti dell’uomo. In effetti, la ragione storica della istituzione di una procedura *ad hoc* finalizzata alla risoluzione di problemi sistemici e strutturali risiede proprio nella attitudine di tali violazioni a determinare la sollevazione di un grande numero di ricorsi). D’altro canto, il termine “sistematico” rinvia più propriamente all’agire secondo uno schema o in base alle regole di un sistema (L. Apostol, *Methodology for Assessment of Systemic Human Rights Violations*, cit.). La domanda è, dunque, se sia possibile individuare una terza categoria di violazioni suscettibili di innescare la procedura-pilota e, nel caso, se tale categoria possa essere rappresentata dalle violazioni *sistematiche*. A livello normativo, tale possibilità non sembra potersi escludere, dal momento che l’articolo 61 Reg. Corte, nel disciplinare la procedura-pilota, annovera, accanto alle violazioni sistemiche e strutturali, la categoria residuale denominata «*altra disfunzione simile*». Nel caso di specie, tuttavia, il termine “sistematico” non pare impiegato per qualificare la violazione, ma soltanto per descrivere la natura persistente del problema di inquinamento (peraltro, in più occasioni, tale termine pare essere utilizzato, insieme agli aggettivi “coordinato” e “globale”, per denotare la qualità della risposta attesa, a fronte della complessità del fenomeno, dalle autorità italiane). In questa prospettiva, è piuttosto l’inerzia delle autorità, insieme alla persistenza del problema, a determinare «*un fallimento sistemico nel rispondere in modo adeguato, sia in termini di tempestività che di impegno, al problema di inquinamento oggetto di esame*» (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 490). Se questa interpretazione fosse corretta, non vi sarebbe alcuna sovrapposizione tra i due termini, che resterebbero distinti tanto sul piano concettuale quanto su quello applicativo.

11. Per una riflessione sulle misure generali indicate nella sentenza-pilota, si vedano S. Lieto, M. Troisi, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi*, cit.; R. Greco, *La sentenza Cannavacciuolo nel quadro della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia ambientale*, cit.
12. La Corte europea dei diritti dell’uomo non adottava una procedura-pilota dalla sentenza *Wałęsa c. Polonia* del 2023, relativa a una violazione dell’articolo 6, § 1, CEDU in

relazione al diritto a un tribunale indipendente e imparziale istituito per legge (Corte EDU, Prima Sezione, sentenza 23 novembre 2023, *Wałęsa c. Polonia*, ricorso n. 50849/21). Per una ricostruzione completa sull'utilizzo della procedura-pilota da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, si veda B. Barbisan, *Corti come parlamenti medievali?*, cit.

13. La complessità del fenomeno ha imposto alla Corte EDU di dedicare ampio spazio alla ricostruzione in fatto della vicenda: nella pronuncia si ripercorrono dettagliatamente i lavori delle *sette Commissioni parlamentari di inchiesta*, istituite tra il 1995 e il 2019, per delimitare il perimetro delle aree inquinate e individuano plurime fonti di inquinamento, nonché i risultati di numerosi *report scientifici* – molti dei quali prodotti da organizzazioni non governative e accademici intervenuti in giudizio in qualità di terzi interessati – in relazione all'impatto dell'inquinamento ambientale sulla salute umana. Nella ricostruzione della vicenda la Corte EDU richiama altresì le pronunce di inadempimento con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha messo in luce le gravi carenze dello Stato italiano nella gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti, le quali sembrano confermare la *portata strutturale* del fenomeno di inquinamento ambientale nella Terra dei Fuochi (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 22-56, nonché §§ 167-173). La prima di tali pronunce, emessa all'esito dell'azione avviata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 226 TCE (oggi 258 TUE), riguardava la cattiva gestione dei rifiuti *nell'intera penisola italiana* (Corte giust., sentenza 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2007:250, spec. p.to 40); la sua mancata esecuzione induceva la Commissione a rivolgersi nuovamente alla Corte di giustizia *ex* articolo 260 TFUE (Corte giust., sentenza 2 dicembre 2014, C-196/13, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407). La seconda di tali pronunce, emessa all'esito dell'azione promossa sempre dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE, riguardava invece l'accumulo di grandi quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e nelle aree di stoccaggio temporaneo *nella regione Campania*. In detta occasione la Corte di giustizia condannava l'Italia, ritenendo che, «*non essendosi assicurata che, nell'ambito della gestione regionale dei rifiuti nella regione Campania, detta regione disponesse di un numero di impianti sufficiente a consentirle di smaltire i suoi rifiuti urbani*», aveva violato l'obbligo «*di creare una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti*», discendente dalla direttiva 2006/12/CE (Corte giust., sentenza 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2010:115, p.to 88). Nell'ambito del successivo controllo sull'esecuzione della sentenza da parte delle autorità italiane, la Commissione constatava la *persistenza del problema strutturale di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania* e agiva nuovamente contro l'Italia, questa volta ai sensi dell'articolo 260 TFUE. Tale procedura si concludeva con una condanna al pagamento di «*una penalità di EUR 120 000 per ciascun giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza*», oltre che di «*una somma forfettaria di EUR 20 milioni*» come misura dissuasiva rispetto al futuro ripetersi di analoghe infrazioni, per la violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/12/CE (Cfr. Corte giust., sentenza 16 luglio 2015, C-653/13, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2015:478, p.to 91). A

- conferma di un problema strutturale ancora lontano dall'essere del tutto risolto, una terza e una quarta procedura di infrazione sono attualmente pendenti nei confronti dell'Italia (Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di luglio: decisioni principali - La Commissione invita l'Italia a recepire correttamente la direttiva quadro sui rifiuti*, INFR(2024)2097, 25 luglio 2024; Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di febbraio: decisioni principali - La Commissione invita la Francia e l'Italia a recepire correttamente la direttiva relativa alle discariche di rifiuti*, INFR(2024)2268, 12 febbraio 2025). Per un approfondimento sul valore delle pronunce ai sensi dell'articolo 258 TFUE della Corte di giustizia nei giudizi dinanzi alla CEDU, si veda A. Circolo, *Il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE della Corte di giustizia nei giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in F. De Santis Di Nicola (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.
14. Sul piano internazionale, la *Dichiarazione di Reykjavik* del 2023 richiama l'attenzione sull'urgenza di affrontare congiuntamente il cambiamento climatico, l'inquinamento e la perdita di biodiversità, individuando in questi tre fenomeni le componenti della «triple global crisis» che minaccia la sopravvivenza dell'umanità (Consiglio d'Europa, *Reykjavik Declaration. United around our values*, 16-17 maggio 2023).
 15. D. Greco, *Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale*, in F. De Santis Di Nicola (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 57-73.
 16. L. Acconciamezza, *The Strange Case of Dr Jeckyll and Mr Hyde: Victim Status for Life-Threatening Environmental Harm in the ECtHR's "Terra dei Fuochi" Judgment*, in *SIDIBlog* (28 febbraio 2025); A. Stiano, *Prime considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni*, in F. De Santis Di Nicola (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 25-31.
 17. Corte EDU, Grande Camera, sentenza 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20. La pronuncia ha inaugurato un nuovo filone giurisprudenziale in tema di legittimazione attiva degli enti esponenziali, attualmente limitato alla lotta al cambiamento climatico; al riguardo, cfr. Corte EDU, Seconda Sezione, sentenza 28 ottobre 2025, *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia*, ricorso n. 34068/21, spec. §§ 308-312.
 18. Per contenzioso di interesse pubblico, ai fini del presente contributo, si intende il contenzioso che mira a far valere non solo i diritti e gli interessi dei singoli ricorrenti, ma anche quelli dell'intero gruppo sociale cui essi appartengono, se non dell'intera collettività (si vedano M. Cappelletti, *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, Giuffrè-Oceana, Milano-New York, 1975; A. Chayes, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 89, 7, 1976, pp. 1281-1316; D. Fieldman, *Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective*, in *The Modern Law Review*, 1992, 55, 1, pp. 44-72). Per un approfondimento sulla nozione di contenzioso di interesse pubblico nel contesto europeo, si vedano M. Cappelletti, *Public*

- interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, cit.; M.C. Ucìn, *In the Name of Human Rights: Sketching a Definition of Public Interest Litigation*, in *Netherlands International Law Review*, 71, 2024, pp. 403-426; A. Maglica, *Public End through Private Means: A Comparative Study on Public Interest Litigation in Europe*, in *Erasmus Law Review*, 2, 2023.
19. M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest Through the Courts: A Comparative Contribution*, in *Buffalo law review*, 25, 1975, p. 643; B. Randazzo, A. Maglica, *La disciplina generale delle class action italiane alla prova delle garanzie costituzionali ed europee*, in *federalismi.it*, 5, 2025.
 20. M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest Through the Courts*, cit.; G. Iudica, *Diritti diffusi*, Enciclopedia del Novecento, III Supplemento, Treccani, Roma, 2004; N. Trocker, *La formazione del diritto processuale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011; C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012; M. Clarich, *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Diritto pubblico*, 3, pp. 133-150, B. Randazzo, A. Maglica, *La disciplina generale delle class action italiane alla prova delle garanzie costituzionali ed europee*, cit.
 21. Per la giurisprudenza costituzionale sugli interessi collettivi o diffusi, cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. 16 dicembre 1965, n. 98, p.to 2 del *Cons. dir.*; sent. 17-28 febbraio 1992, n. 75, p.to 2 del *Cons. dir.*; sent. 19 giugno-3 luglio 1997, n. 212, p.to 2 del *Cons. dir.*; sent. 23 maggio 2019, n. 179, p.to 12.3 del *Cons. dir.*; nonché, in senso analogo, Corte cost., sent. 5 maggio 2014, n. 120; ord. 1 dicembre 2004, n. 386; sent. 16 gennaio-4 febbraio 2003, n. 29. Per quanto riguarda la giurisprudenza amministrativa, cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. IV, sent. 7 agosto 2024, n. 7033; Adunanza Plenaria, sent. n. 14/2019, pubblicata il 20 febbraio 2020; sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4233. Si vedano, inoltre, M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest Through the Courts*, cit.; B. Caravita, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Rivista critica di diritto privato*, 3, 1985; N. Trocker, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA.VV. (a cura di), *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, pp. 193-218; B. Randazzo, A. Maglica, *La disciplina generale delle class action italiane alla prova delle garanzie costituzionali ed europee*, cit.
 22. Cfr., *ex multis*, Corte EDU, Seconda Sezione, sentenza 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, ricorso n. 30765/08; in senso analogo, cfr. altresì Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, Prima Sezione, sentenza 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15.
 23. Le principali ragioni per le quali la CGUE non rappresenta un foro tradizionale per il contenzioso strategico sono lo stesso disegno istituzionale dell'Unione europea e la natura prevalentemente tecnica delle controversie che vi giungono; più nel dettaglio, in proposito, si veda P. Cebulak, M. Morvillo, S. Salomon, *Introduction to a Special Issue: "Strategic Litigation in EU Law"*, in *German Law Journal*, 25, 2024, pp. 797-799.
 24. Questo cambio di rotta è imputabile, da un lato, al progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione in alcune materie, come la tutela dell'ambiente; dall'altro, alla equiparazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) ai

- Trattati istitutivi dell'UE (TUE e TFUE). Più nel dettaglio, sul punto, si veda J. Krommendijk, D. Sanderink, *The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU*, in *European Law Open*, 2, 2023, pp. 616-635.
25. Cfr. Relazione annuale 2024 – Statistiche giudiziarie della Corte di giustizia, consultabile al seguente link: [Relazione annuale 2024 | Statistiche giudiziarie della Corte di giustizia](#).
 26. Sulla giurisprudenza costituzionale che riconosce la tutela dell'ambiente quale diritto fondamentale e valore costituzionale, cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. 22-28 maggio 1987, n. 210, p.to 4.5. del *Cons. dir.*; sent. 17-30 dicembre 1987, n. 641, p.to 2.2. del *Cons. dir.*; sent. 19 aprile 2016, n. 126, p.to 5.1. del *Cons. dir.* Sulla giurisprudenza costituzionale che riconosce la tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni Corte cost., sent. 7 maggio 2024, n. 105, p.to 5.1.2 del *Cons. dir.*; nella motivazione di tale pronuncia si legge che la tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni rinvia all'interesse 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 senso analogo, cfr. Corte cost., sent. 10 febbraio 2021, n. 46, p.to 8 del *Cons. dir.*; sent. 22 ottobre 2020, n. 237, p.to 5 del *Cons. dir.*; sent. 7 marzo 2017, n. 93, p.to 8.1. del *Cons. dir.*; sent. 13 gennaio 2016, n. 22, p.to 6 del *Cons. dir.*; sent. 8 aprile 2013, n. 67, p.to 4 del *Cons. dir.*; sent. 14 aprile 2010, n. 142, p.to 2.2.2. del *Cons. dir.*; sent. 27 gennaio 2010, n. 29, p.to 2.1. del *Cons. dir.*; sent. 16 luglio 2009, n. 246, p.to 9 del *Cons. dir.*; sent. 12-27 dicembre 1996, n. 419, p.to 3 del *Cons. dir.*
 27. L. Krämer, *Public interest litigation in environmental matters before European Courts*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, 1, 1996, p. 1 (traduzione dell'autrice dall'inglese: «*the environment, being without voice, is almost bound to lose in every specific conflict of interests*»).
 28. *Opinione parzialmente dissenziente, parzialmente concorrente del giudice Serghides, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, sentenza del 30 gennaio 2025, Prima Sezione CEDU.
 29. Tale distinzione trova ormai stabile riconoscimento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; al riguardo, cfr., *ex multis*, Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit.
 30. Sulla importanza della distinzione tra la rilevanza giuridica e la legittimazione ad agire, si veda C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi*, cit., spec. pp. 125 ss.
 31. Sulla impossibilità di attribuire a persone giuridiche la qualità di «vittima diretta», ai sensi dell'articolo 34 CEDU, di una violazione degli articoli 2, 3 e 8 CEDU, stante la peculiare natura di tali diritti, che rinvia a un concetto di integrità fisica e li rende attribuibili soltanto a persone fisiche, si veda Corte EDU, Seconda Sezione, decisione 7 dicembre 2021, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia* (dec.), ricorso n. 37857/14, §§ 36-41; Quarta Sezione, sentenza 12 maggio 2015, *Identoba e altri c. Georgia*, ricorso n. 73235/12, § 45; Quinta Sezione, decisione 12 maggio 2009, *Greenpeace E.V. e altri c. Germania* (dec.), ricorso n. 18215/06.
 32. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 216 (traduzione dell'autrice dal testo

- originale inglese).
33. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 218. Nel caso di specie, il ruolo di vigilanza svolto dalle associazioni di protezione ambientale risulta comprovato dagli esiti della XII Commissione permanente Igiene e Sanità del Senato italiano.
 34. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 218 (traduzione dell'autrice dal testo originale inglese).
 35. La Corte EDU si era già espressa in senso analogo, sostenendo che «*il solo fatto che un'organizzazione non governativa si consideri custode degli interessi collettivi dei propri membri non è sufficiente a farne una vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione*» (Corte EDU, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia (dec.)*, cit., § 38; traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 36. Per “*actio popularis*” si intende, in termini generali, una serie di ipotesi nelle quali la legittimazione ad agire è riconosciuta “a chiunque” o a schiere di soggetti *a priori* non delimitabili, senza che sia necessario verificare la titolarità di una sottostante posizione giuridica sostanziale (si veda C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi*, cit., spec. pp. 242 ss.). Nel sistema convenzionale, la Corte EDU esclude da sempre la possibilità di una *actio popularis* al fine di far valere i diritti riconosciuti dalla Convenzione, nonché di ricorsi volti a lamentare in astratto la violazione della Convenzione da parte di una disposizione di diritto interno, senza che il ricorrente ne abbia subito alcun effetto (si veda B. Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale*, cit., spec. p. 39).
 37. La giurisprudenza ambientale consolidata, ai fini del riconoscimento della qualità di vittima di una violazione sostanziale degli articoli 2 e 8 CEDU, impone ai ricorrenti di dimostrare di essere stati direttamente colpiti dal danno o dal rischio ambientale lamentato, sulla base dei seguenti criteri: (i) il livello minimo di gravità del danno in questione; (ii) la sua durata; (iii) l'esistenza di un nesso sufficiente con il richiedente o i ricorrenti, compresa eventualmente la vicinanza geografica tra il richiedente e il danno ambientale contestato (cfr., *ex multis*, Corte EDU, *Tătar c. Romania*, cit., §§ 95-97; *Cordella e altri c. Italia*, cit., §§ 104-08; Terza Sezione, sentenza 11 gennaio 2023, *Pavlov e altri c. Russia*, ricorso n.31612/09, §§ 64-70); oppure di avere un valido e personale interesse alla presentazione del ricorso individuale (cfr., *ex multis*, Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., § 100). Non è possibile rivendicare la qualità di vittima di una violazione sostanziale per la verifica di un danno generale all'ambiente (cfr. Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 80).
 38. Secondo la giurisprudenza convenzionale, «*come le altre disposizioni della Convenzione, anche il termine “vittima” contenuto nell'articolo 34 deve essere interpretato in modo evolutivo alla luce delle condizioni della società contemporanea*» (cfr., *ex multis*, Corte EDU, Quarta Sezione, sentenza 10 novembre 2004, *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, ricorso n. 62543/00, § 38).
 39. M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, cit.; Id., *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, cit.
 40. J.H. Knox, R. Pejan, *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University

Press, 2019, New York.

41. L'estrapolazione di obblighi di tipo procedurale a partire da disposizioni di natura sostanziale è un fenomeno frequente nell'ambito convenzionale. Tale fenomeno – che prende il nome di «*proceduralizzazione di obblighi sostanziali*» – porta a leggere, all'interno dei diritti contenuti negli articoli 2, 3, 8 e 1 Protocollo 1, il diritto di informazione, il diritto di ricorso contro decisioni amministrative e il corrispettivo dovere per lo Stato di condurre preventivamente studi e inchieste appropriati al fine di valutare i rischi posti dalla realizzazione di attività pericolose per l'ambiente. Sul punto, si vedano E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; J.F. Flauss, *La procéduralisation des droits substantiels de la Convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et les nuisances*, in AA.VV., *Pour un droit commun de l'environnement; mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Paris, 2007, p. 1265.
42. Come si dirà nel dettaglio (*infra*, § 2.2.2), l'obbligo di condurre un'indagine effettiva e quello di fornire informazioni adeguate in materia ambientale discendono altresì dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Århus, Danimarca, 25 giugno 1998 ("Convenzione di Aarhus"), firmata nel 1998 e ratificata dall'Unione europea dall'Unione europea con la decisione 2005/370/CE.
43. La Corte di Strasburgo si è espressa in tal senso in un caso concernente la violazione dell'articolo 6 CEDU (cfr. Corte EDU, *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, cit., § 38; nello stesso senso, Corte EDU, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, cit., § 39). Tale statuizione non può che essere letta in relazione al contesto del caso concreto, avente ad oggetto un ricorso presentato da parte di associazioni che – oltre ad essere costituite allo scopo specifico di difendere in giudizio gli interessi dei loro membri, i quali erano stati direttamente colpiti dalle misure contestate – avevano ottenuto la legittimazione ad agire nei procedimenti interni e agivano dinanzi alla Corte per lamentare la violazione dell'articolo 6, § 1, della Convenzione.
44. Sulla violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'articolo 2 CEDU, si veda Corte EDU, *Öneriyıldız c. Turchia*, cit., § 9.
45. Dalla motivazione della sentenza-pilota emerge che le autorità italiane avrebbero dovuto implementare tempestivamente: (i) misure volte ad identificare le aree inquinate e i livelli di inquinamento (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, §§ 398-411); (ii) misure volte a gestire e, in definitiva, ridurre il rischio per la salute, procedendo speditamente alla bonifica del territorio (*ivi*, §§ 412-423); (iii) misure volte a indagare gli effetti sulla salute dell'inquinamento in questione (*ivi*, §§ 424-430); (iv) misure volte a prevenire e reprimere gli sversamenti, interrimenti e/o roghi inquinanti (*ivi*, §§ 432-434; 435-447); (v) misure orientate a una corretta gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani (*ivi*, §§ 448-453); (vi) misure volte ad assicurare una corretta informazione alla popolazione circa i rischi per la salute (*ivi*, §§ 454-458). La sentenza-pilota indica, pertanto, le seguenti misure generali: (i) l'adozione di un quadro strategico complessivo, che ricomprenda tutte le misure esistenti e

future, a tutti i livelli dell'apparato statale (ii) l'istituzione di un meccanismo indipendente volto a monitorare l'attuazione e l'impatto delle misure introdotte; (iii) la creazione di una piattaforma tesa a fornire tutte le informazioni rilevanti concernenti il problema della Terra dei Fuochi e le misure adottate o previste per affrontarlo (Cfr. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 493-500).

46. Sulla rappresentanza in giudizio delle vittime di una violazione della Convenzione da parte delle associazioni, si veda Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., § 464; in senso analogo, cfr. Corte EDU, Grande Camera, sentenza 17 luglio 2014, *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, ricorso n. 47848/08, §§102-103.

47. La questione relativa all'accesso alla giustizia da parte della società civile – associazioni, comitati, privati cittadini, etc. – è ancora più complessa nell'ordinamento dell'Unione europea, ove occorre distinguere tra il problema dell'accesso diretto alla CGUE e quello dell'accesso al giudice nazionale nei singoli Stati membri, che non solo è il primo interprete del diritto dell'UE, ma è anche nella posizione di presentare, in caso di dubbi circa la sua validità o interpretazione, una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla CGUE.

La *domanda di pronuncia pregiudiziale* sulla validità o sull'interpretazione del diritto dell'UE di cui all'articolo 267 TFUE è lo strumento processuale più utilizzato a livello UE. Le statistiche pubblicate sul sito della CGUE attestano che più della metà delle nuove azioni promosse nel 2024 sono domande di pronuncia pregiudiziale – e il trend risulta in crescita rispetto al 2023 (La relazione annuale - Corte di giustizia dell'Unione europea - CURIA). Il dato dimostra come l'*effettivo* accesso alla giustizia UE dipenda in larga misura dalle *norme processuali interne* che regolano l'accesso al giudice nazionale negli Stati membri. L'instaurazione di un processo dinanzi alle corti nazionali è infatti presupposto necessario per la proposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. La criticità risiede nel fatto che la rimessione della questione alla CGUE è appannaggio del giudice nazionale, mentre gli individui e le associazioni coinvolti nel giudizio interno possono soltanto sollecitarlo a presentare il rinvio pregiudiziale. L'articolo 267 TFUE (nella versione inglese) stabilisce infatti che sono i giudici a poter (*may*) chiedere alla Corte di interpretare il diritto dell'Unione o di valutarne la validità, mentre i giudici di ultima istanza – le cui decisioni non sono soggette a impugnazione – devono (*shall*) effettuare tale rinvio se la questione è rilevante per la causa. In termini giuridici, “may” indica una *facoltà*, mentre “shall” esprime un *obbligo giuridico*. Nell'ordinamento italiano, la *giurisprudenza costituzionale* ha elaborato, di recente, un *nuovo orientamento* volto a ridisegnare il dialogo tra il giudice nazionale, la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Secondo tale orientamento, il giudice nazionale, quando riscontra un contrasto tra la norma interna e il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può, in via alternativa, *disapplicare la norma interna incompatibile, previo eventuale rinvio pregiudiziale* alla CGUE ex articolo 267 TFUE, oppure *sollevare questione di legittimità costituzionale* per violazione degli articoli 117, primo comma, e 11 della Costituzione. In quest'ultima ipotesi, spetta alla Corte

costituzionale interpellare eventualmente la CGUE, qualora permangano incertezze interpretative sulla portata del diritto dell'Unione. La Corte costituzionale può anche procedere allo scrutinio nel merito se la questione presenta un "tono costituzionale", anche quando la norma europea sia direttamente efficace (Corte cost., sent. 30 ottobre 2024, n. 181, p.ti 6-6.3 del *Cons. dir.*; su tale orientamento, cfr. altresì Corte cost., sent. 7 novembre 2017, n. 269, p.ti 5.1 e 5.2 del *Cons. dir.*; sent. 23 novembre 2023 (dep. 12 febbraio 2024), n. 15, p.to 8.3 del *Cons. dir.*; sent. 15 ottobre 2024, n. 210, p.to 3.2 del *Cons. dir.*; sent. 26 novembre 2024 (dep. 3 gennaio 2025), n. 1, p.to 3.1 del *Cons. dir.*; sent. 14 gennaio 2025, n. 7, p.to 2.2 del *Cons. dir.*; ord. 10 febbraio 2025, n. 21, p.to 6 del *Cons. dir.*; sent. 12 febbraio 2025, n. 31, p.to 4 del *Cons. dir.*; sent. 11 giugno 2025, n. 93, p.to 5 del *Cons. dir.*; sent. 7 luglio 2025, n. 147, p.to 2 del *Cons. dir.*). La dottrina, sul punto, è ancora divisa (Per un approccio più scettico, R. Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2025; in senso favorevole, il redattore della sentenza n. 181 del 2024, G. Pitruzzella, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e corti costituzionali, Relazione al V Incontro quadrilaterale tra i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo, la Corte costituzionale italiana e il Consiglio costituzionale di Francia, sul tema "Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo"*, Madrid 26-28 settembre 2024, in *QC*, 2024, pp. 795 ss.)

Con riguardo alle *azioni dirette* – quali l'azione di annullamento (articolo 263 TFUE), l'azione per inadempimento (articolo 265 TFUE) e l'azione di risarcimento danni (articoli 268 e 340 TFUE) – le statistiche della CGUE registrano un leggero calo nel loro utilizzo rispetto al 2023 (La relazione annuale - Corte di giustizia dell'Unione europea - CURIA). Il dato si spiega alla luce del fatto che l'esercizio di tali azioni è pressoché riservato alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri, mentre è reso molto difficile per persone fisiche e giuridiche. La dottrina, in proposito, distingue tra "ricorrenti privilegiati" e "ricorrenti non privilegiati", sottolineando come, nei confronti dei secondi, i requisiti di legittimazione attiva siano interpretati in maniera restrittiva dalla CGUE (C. Amalfitano, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (OUP, Oxford Public International Law), 2021).

Per approfondimenti sui requisiti ai fini della proposizione di un'azione di annullamento contro un atto adottato da una istituzione dell'UE cfr. P. Cebulak, M. Morvillo, S. Salomon, *Strategic Litigation in EU Law: Who does it Empower?*, cit.; cfr. altresì Corte giust., sentenza 6 novembre 2018, Grande Sezione, cause riunite C-622/16, C-623/16 e C-624/16, *Scuola Elementare Montessori c. Commissione europea*, p.to 42.

Per approfondimenti sull'azione per inadempimento, cfr. C. Amalfitano, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, cit.

Per approfondimenti sull'azione di risarcimento danni, cfr. Corte giust., sentenza 18 marzo 1975, C-72/74, *Union syndicale c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1975:43; si veda, altresì, C. Amalfitano, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, cit.

48. M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, cit., p. 643.
49. *Ibidem*.
50. *Ibidem*.
51. Difficoltà analoghe sembrano potersi cogliere anche nell'ordinamento dell'Unione europea, nel quale l'attribuzione della legittimazione ad agire e persino a presentare interventi in qualità di terzi interessati nei giudizi in corso è assoggettata a una interpretazione ancor più restrittiva (Corte giust., sentenza 15 novembre 1993, C-76/93, *Scaramuzza c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1994:371; si veda, in proposito, C. Amalfitano, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, cit.). Nel settore ambientale, tuttavia, si riscontra una progressiva tendenza a riconoscere – almeno sul piano formale – che «l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia attraverso la Corte di giustizia dell'Unione europea che attraverso le autorità giurisdizionali nazionali in quanto unionali, rappresenta un modo per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico» (Comunicazione della Commissione, del 14 ottobre 2020, su «Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri», § 2). Per quanto riguarda l'accesso alla giustizia attraverso le autorità giurisdizionali nazionali, la questione è stata risolta in senso favorevole alle associazioni ambientaliste, in virtù del combinato disposto dell'articolo 9, § 3, della Convenzione di Aarhus e l'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Corte giust., sentenza 19 dicembre 2019, C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114; sentenza 8 novembre 2021, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, ECLI:EU:C:2022:857). Per quanto, invece, riguarda l'accesso alla Corte di giustizia o al Tribunale, la questione è stata risolta in senso favorevole alle associazioni soltanto nell'ambito di specifiche controversie, come in materia di diniego di accesso ai documenti nei confronti di una determinata associazione (Corte giust., sentenza 4 settembre 2018, C-57/16 P, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:660) ovvero in materia di impugnazione del diniego sulla richiesta riesame interno (Tribunale, sentenza 4 aprile 2019, T-108/17, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:215), nell'ambito delle quali le associazioni agiscono come soggetti direttamente lesi. In proposito, si veda I. Andrò, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, 11, 2022, pp. 1-29.
52. L'articolo 45, § 3, Reg. Corte stabilisce che «Quando un ricorrente è rappresentato conformemente all'articolo 36 del presente regolamento, il suo o i suoi rappresentanti devono produrre una procura o una delega scritta» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
53. Corte EDU, *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpăneanu c. Romania*, cit., §§ 102-114. A partire da tale precedente giurisprudenziale, si è sviluppato un orientamento che, ai fini del riconoscimento della vulnerabilità di un ricorrente, richiede la sua assoluta incapacità di presentare personalmente un ricorso: cfr., al riguardo, Corte EDU, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia*, cit., § 42, ove si legge che «La Corte non è convinta, nelle circostanze del caso di specie, che essi fossero

esonerati dall'obbligo di presentare un ricorso alla Corte a proprio nome. Non è stato sostenuto che i singoli membri dell'associazione ricorrente si trovassero in una condizione di vulnerabilità tale da impedire loro di presentare un ricorso alla Corte a proprio nome o di partecipare al procedimento dinanzi alla Corte» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).

54. *Ivi*, spec. § 112; si noti che anche quel caso riguardava l'asserita violazione dell'articolo 2 CEDU, congiuntamente agli articoli 3 e 13 CEDU.
55. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 211.
56. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 214 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
57. Corte EDU, *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, cit., § 103. La Corte richiedere inoltre l'esistenza di uno stretto «legame [...] tra la persona che presenta il ricorso e la vittima» (*ibidem*).
58. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 219 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
59. *Ibidem*.
60. Come riconosciuto dalla stessa Corte EDU, il caso concreto ha ad oggetto un fenomeno di inquinamento ambientale di un'estensione e una complessità tali da distinguerlo nettamente dai casi precedenti, nei quali l'inquinamento derivava da un'unica fonte o attività inquinante, chiaramente individuabile e confinata in un ambito geografico ristretto (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 384).
61. Il concetto di vulnerabilità sottende un ineludibile contenuto d'indeterminatezza. Per una riflessione sui molti significati che la nozione può assumere in uno scenario caratterizzato dalle interconnessioni tra le sfere dell'etica, della politica, del diritto e dell'economia, si veda O. Giolo, B. Pastore, *Vulnerabilità: Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, Roma, 2021.
62. Malgrado l'assenza di un riferimento alla vulnerabilità nel testo della Convenzione, la giurisprudenza della Corte EDU negli ultimi decenni rappresenta la sede privilegiata della tutela dei diritti delle persone vulnerabili. In particolare, riguardo l'emersione del concetto di "gruppo vulnerabile" quale presunzione generalizzata di vulnerabilità, la giurisprudenza europea è molto ricca (Corte EDU, Prima Sezione, sentenza 21 luglio 2022, *Darboe e Camara c. Italia*, ricorso n. 5797/17 – bambini e minori di età; Corte EDU, Terza Sezione, sentenza 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02; Quinta Sezione, sentenza 8 luglio 2021, *Tkbelidze c. Georgia*, ricorso n. 33056/17 – donne vittime di violenza domestica; Corte EDU, Quarta Sezione, sentenza 20 marzo 2007, *Tysiāc c. Polonia*, ricorso n. 5410/03; Quarta Sezione, sentenza 30 ottobre 2012, *P. e S. c. Polonia*, ricorso n. 57375/08 – donne coinvolte in controversie inerenti alle condizioni d'accesso all'aborto terapeutico; Corte EDU, Grande Camera, sentenza 28 settembre 2015, *Bonyid c. Belgio*, ricorso n. 23380/09 – detenuti o soggetti tenuti in custodia o sottoposti al controllo dell'autorità; Corte EDU, Grande Camera, sentenza 9 novembre 2018, *Beuze c. Belgio*, ricorso n. 71409/10 – indagato o imputato nelle prime fasi del procedimento

penale; Corte EDU, Terza Sezione, sentenza 1 dicembre 2020, *Berkman c. Russia*, ricorso n. 46712/15 – persone perseguitate per il loro sostegno ad opinioni impopolari o per la loro appartenenza a minoranze). Sul significato di “vulnerabilità” nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda E. Diciotti, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, Il Mulino, *Ars Interpretandi*, 2, 2018; P. Scarlatti, *Il trattamento della vulnerabilità tra Corti europee e Corte costituzionale*, in *Diritti comparati*, special issue V, 2024, pp. 71-88).

63. L’integrazione tra i sistemi di tutela dei diritti fondamentali ha consentito agli orientamenti della Corte di Strasburgo di influenzare sia la Corte di giustizia sia la Corte costituzionale sulla protezione delle persone vulnerabili (P. Scarlatti, *Il trattamento della vulnerabilità tra Corti europee e Corte costituzionale*, cit., pp. 79-81). La Corte di giustizia, in particolare, si concentra sulla definizione – attraverso i rinvii pregiudiziali – della portata della normativa europea che utilizza direttamente la nozione di vulnerabilità. Ponendosi in continuità con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la CGUE adotta un’interpretazione volutamente espansiva e orientata a rafforzare la tutela dei soggetti vulnerabili, specialmente in materia di cooperazione giudiziaria penale, con riferimento alle «vittime particolarmente vulnerabili» (Corte giust., sentenza 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386), nonché di rimpatri e dell’asilo, soprattutto per quanto riguarda i minori e il principio dell’interesse superiore del bambino (Corte giust., sentenza 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A*, ECLI:EU:C:2014:2406; sentenza 24 aprile 2018, C-353/16, *MP (protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato)*, ECLI:EU:C:2018:276; sentenza 19 marzo 2019, C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218; sentenza 12 novembre 2019, C-233/18, *Haqbin*, ECLI:EU:C:2019:956; sentenza 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione/Ungheria (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2020:1029). La stessa logica si ritrova altresì nel settore della politica sociale, in relazione al diritto al congedo di maternità per donne gestanti o in allattamento (Corte giust., sentenza 18 novembre 2020, C-463/19, *Syndicat CFTEC*, ECLI:EU:C:2020:932) e in tema di organizzazione dell’orario di lavoro (Corte giust., sentenza 20 novembre 2018, C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța e a.*, ECLI:EU:C:2018:926), nonché nell’ambito della tutela dei consumatori, rispetto al divieto di apporre etichettature di carattere promozionale sulle confezioni di prodotti di tabacco, interpretato estensivamente anche in relazione a informazioni materialmente esatte, in forza della qualificazione dei fumatori come «consumatori vulnerabili» (Corte giust., sentenza 4 maggio 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands e a.*, ECLI:EU:C:2016:325).
64. Corte EDU, *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania*, cit., §§ 104-11; Prima Sezione, sentenza 10 ottobre 2024, *Validity Foundation per conto di T.J. c. Ungheria*, ricorso n. 31970/20, §§ 43-51.
65. Corte EDU, Quinta Sezione, sentenza 4 giugno 2020, *Association Innocence en Danger e Association Enfance et Partage c. Francia*, ricorsi nn. 15343/15 e 16806/15, §§ 119-131,
66. Un’apertura in tal senso si rinviene anche nella giurisprudenza più risalente, ove la Corte

- europea dei diritti dell'uomo ha affermato che le associazioni possono proporre o proseguire ricorsi per conto delle vittime che, in vita, sarebbero state in grado di presentare personalmente il ricorso (Corte EDU, Terza Sezione, sentenza 24 marzo 2015, *Association for the Defence of Human Rights in Romania - Helsinki Committee per conto di Ionel Garcea c. Romania*, ricorso n. 2959/11, §§ 42-46).
67. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., spec. § 530, ove si legge che «è stato rilevato dall'IPCC che le persone anziane appartengono ad alcuni dei gruppi più vulnerabili rispetto agli effetti dannosi dei cambiamenti climatici sulla salute fisica e mentale. Risultati analoghi sono stati riportati dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) svizzero, che ha osservato, in particolare, che le ondate di calore mettono sotto sforzo il corpo umano e possono causare disidratazione e compromissione delle funzioni cardiache e polmonari, portando a un aumento dei ricoveri ospedalieri di emergenza. In questo contesto, le persone anziane sono risultate particolarmente a rischio. Inoltre, è stato sottolineato in numerosi documenti internazionali l'impatto negativo dei cambiamenti climatici sulle donne anziane e la necessità di proteggerle dagli effetti avversi del cambiamento climatico» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 68. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 385.
 69. World Health Organisation, *Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment*, 2024 update, chapter 4, Solid waste, p. 1.
 70. *Ibidem*.
 71. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, §§ 206-207.
 72. *Ivi*, § 470.
 73. *Ivi*, §§ 454-456.
 74. *Ivi*, §§ 493-500.
 75. Più nel dettaglio, i giudici di Strasburgo hanno osservato che le doglianze proposte dalle associazioni non riguardavano l'asserito mancato accesso alle informazioni esistenti – obbligo, quest'ultimo, di cui la Corte ha pur riconosciuto l'esistenza, a determinate condizioni, 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 CEDU, Corte EDU, Quinta Sezione, sentenza 1 luglio 2021, *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, ricorsi nn. 56176/18 e altri 5, § 83; Grande Camera, sentenza 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, ricorso n. 18030/11, §§ 149-156) – ma piuttosto l'incapacità delle autorità di fornire, *proprio motu*, informazioni sui rischi per la salute dei loro membri in relazione al fenomeno dell'inquinamento, a fronte dell'esistenza di un obbligo positivo, ricavabile dagli aspetti sostanziali degli articoli 2 e 8 CEDU, di comunicare tali dati come misura preventiva a favore delle sole persone fisiche che vivono in prossimità di attività pericolose, affinché possano valutare i rischi per la loro vita, salute e integrità fisica e compiere scelte consapevoli, trattandosi di individui direttamente colpiti dall'omessa comunicazione contestata (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 217).
 76. Sulla scia di tale precedente giurisprudenziale si sta sviluppando un vero e proprio *filone* in materia di contenzioso climatico, come dimostra la sentenza *Greenpeace Nordic e altri c.*

- Norvegia, resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo lo scorso ottobre. Sulle prime ricadute della pronuncia sul contenzioso climatico europeo, si vedano altresì F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE-online*, 2024, 2, pp. 1473 ss.; C. Sartoretti, *La climate change litigation "sbarca" a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU*, in *DPCE-online*, 2024, 2, pp. 148 ss.; G. Grasso, A. Stevanato, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2024; R. Pisillo Mazzeschi, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 41, 2, maggio-agosto, 2024, pp. 383-400.
78. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., § 502; C. Sartoretti, *La climate change litigation "sbarca" a Strasburgo*, cit.
 79. *Ibidem*.
 80. L'osservazione si riferisce a quanto emerge dal testo pubblicamente disponibile della decisione: nella motivazione della sentenza – tanto nella parte dedicata alla ricostruzione in fatto quanto in quella concernente la sintesi delle argomentazioni delle ricorrenti in punto di ammissibilità e di merito – non vi è, infatti, alcun riferimento a una richiesta esplicita di applicare il test elaborato in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*.
 81. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 210.
 82. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 220 (tradizione dell'autrice dall'originale inglese).
 83. Cfr. *Opinione concorrente del giudice Krenč, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, sentenza del 30 gennaio 2025, Prima Sezione CEDU.
 84. Cfr. *Opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Serghides, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 2.
 85. La Corte EDU sostiene che l'inquinamento ambientale nella Terra dei Fuochi «*si distingue da quei casi ambientali che hanno riguardato una singola, identificata e circoscritta fonte di inquinamento [...] e un'area geografica più o meno limitata*» (cfr. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 384), essendo «*caratterizzato da una molteplicità di fonti di inquinamento, molto diverse per tipologia, estensione geografica, sostanze inquinanti rilasciate, modalità di esposizione degli individui e impatto ambientale*» (*ibidem*) (traduzioni dell'autrice dall'originale inglese).
 86. Cfr. *Opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Serghides, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 2 (traduzione dell'autrice dall'inglese).
 87. Sul piano internazionale, la *Dichiarazione di Reykjavik* del 2023 richiama l'attenzione sull'urgenza di affrontare congiuntamente il cambiamento climatico, l'inquinamento e la perdita di biodiversità, individuando in questi fenomeni le componenti della «*triple global crisis*» che minaccia la sopravvivenza dell'umanità (Consiglio d'Europa, *Reykjavik Declaration. United around our values*, 16-17 maggio 2023).
 88. Cfr. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., § 499, ove si

legge che «la caratteristica peculiare del cambiamento climatico quale preoccupazione comune dell'umanità e la necessità di promuovere una ripartizione intergenerazionale degli oneri in tale contesto militano a favore del riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni dinanzi alla Corte nei casi riguardanti il cambiamento climatico» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese); in senso contrario, cfr. *Opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Eicke*, Verein Klimasenioren e altri c. Svizzera, sentenza del 9 aprile 2024, Grande Camera CEDU, § 42.

89. La legge cost. 11 febbraio 2022 n. 1 ha inserito la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, è intervenuta sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un'espressa disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. Sul punto, si vedano L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, 1, 2023; F.G. Menga, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 13, 2022; D. Porena, *«Anche nell'interesse delle generazioni future»*. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 15, 2022; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021.
90. Ben prima della riforma del 2022, in ogni caso, la tutela dell'ambiente aveva già assunto valore costituzionalmente protetto. La Corte costituzionale, infatti, riconosceva già da tempo l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (cfr. Coste cost., sent. n. 210 del 1987, punto 4.5. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentt. n. 641 del 1987, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, n. 126 del 2016, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

La prospettiva indicata oggi dal legislatore costituzionale, che include esplicitamente l'interesse delle generazioni future, si inserisce in su un orientamento da tempo consolidato (cfr. Corte cost., sent. 10 febbraio 2021, n. 46, p.to 8 del *Cons. dir.*; sent. 22 ottobre 2020, n. 237, p.to 5 del *Cons. dir.*; sent. 7 marzo 2017, n. 93, p.to 8.1. del *Cons. dir.*; sent. 13 gennaio 2016, n. 22, p.to 6 del *Cons. dir.*; sent. 8 aprile 2013, n. 67, p.to 4 del *Cons. dir.*; sent. 14 aprile 2010, n. 142, p.to 2.2.2. del *Cons. dir.*; sent. 27 gennaio 2010, n. 29, p.to 2.1.

del *Cons. dir.*; sent. 16 luglio 2009, n. 246, p.to 9 del *Cons. dir.*; sent. 12-27 dicembre 1996, n. 419, p.to 3 del *Cons. dir.*) e ne rafforza l'impostazione. In particolare, la Corte ha dichiarato che la tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni rinvia all'interesse 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*» (Corte cost., sent. n. 105, p.to 5.1.2 del *Cons. dir.*; in senso analogo, cfr. Corte cost., sent. 13 settembre 2022, n. 216, p.to 3.4.3 del *Cons. dir.*; sent. 7 maggio 2024).

91. La tutela dell'ambiente trova fondamento nell'articolo 191 TFUE, recante l'elenco degli obiettivi della politica dell'Unione, nonché negli articoli 35 e 37 CDFUE. In argomento, cfr. Corte giust., sentenza 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva e a.*, ECLI:EU:C:2024:542. Tale pronuncia riguarda la domanda pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sull'interpretazione della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), pronunciandosi contro l'Italia in relazione al fenomeno di inquinamento ambientale nel "caso Ilva". In tale occasione la Corte di giustizia ha affermato che la direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali, «*è stata adottata sulla base dell'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, relativo alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione in materia ambientale per realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 191 TFUE*» (§ 67), ribadendo che «*quest'ultimo articolo dispone, al paragrafo 1, primo e secondo trattino, che la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente nonché di protezione della salute umana*» (*ibidem*), e che «*ai sensi di tale articolo 191, paragrafo 2, la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione*» (*ibidem*). Inoltre, la Corte di giustizia ha affermato che, «*alla luce dello stretto collegamento esistente tra la protezione dell'ambiente e quella della salute umana*», anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea gioca un ruolo decisivo nella tutela dell'ambiente e della salute umana; in particolare, ha osservato che «*l'articolo 35 della Carta [...] stabilisce che nella definizione e nell'attuazione di tutele politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana*» (*ibidem*) e che «*conformemente all'articolo 37 della Carta, un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*» (*ibidem*).
92. Corte giust., C-626/22, *Ilva e a.*, cit. Nella giurisprudenza della Corte EDU, il diritto a un ambiente salubre è invece lontano dall'essere espressamente riconosciuto, essendo stato ricavato solo indirettamente, in pochi casi isolati, a partire dalle disposizioni sostanziali poste a tutela del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Un esempio di tale riconoscimento è contenuto nella sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, nella quale la Corte è parsa riconoscere «*il diritto delle persone interessate al rispetto della*

propria casa e della propria vita privata e, più in generale, a vivere in un ambiente sicuro e salubre», ricavandolo dall'articolo 8 della Convenzione. (sent. cit., § 110; traduzione dell'autrice dall'originale inglese)

93. Tale principio è sancito dall'art. 37 CDFUE. Sul punto, cfr. ancora Corte giust., C-626/22, *Ilva e a.*, cit., nella quale la CGUE afferma espressamente che «*un livello elevato di protezione della salute umana non può essere conseguito senza un livello elevato di tutela dell'ambiente*», in conformità con il «*principio dello sviluppo sostenibile*».
94. Nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si legge che «*il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future*».
95. Lo sviluppo sostenibile, principio fondamentale dei Trattati dell'Unione e allineato all'Agenda 2030 ONU, orienta l'azione europea verso un modello che tuteli il benessere umano e la salute del pianeta. In tale quadro, il *Green Deal europeo* (COM/2019/640) e la *normativa europea sul clima* (Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999) fissano l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030, assicurando l'integrazione degli obiettivi climatici in tutte le principali strategie ambientali dell'Unione (quali il nuovo piano d'azione per l'economia circolare, la *strategia sulla biodiversità per il 2030*, la *strategia dal produttore al consumatore* e il piano d'azione *inquinamento zero*). L'Unione lotta contro i cambiamenti climatici e il degrado ambientale mediante politiche ambiziose a livello nazionale e in stretta collaborazione con partner internazionali, assumendo inoltre un ruolo centrale nella governance climatica globale, contribuendo all'attuazione dell'*Accordo di Parigi*, nonché ad attuare il *sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione*.
96. Cfr. *Opinione parzialmente concorrente, parzialmente dissenziente del giudice Serghides, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 2.
97. Il primo requisito, in base al quale l'associazione deve essere legittimamente stabilita nella giurisdizione interessata o avere comunque legittimazione ad agire in tale giurisdizione, si configura come un presupposto meramente formale, privo di qualsiasi connotazione tematica specifica (cfr. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera*, cit., § 502). Il secondo requisito impone alle associazioni di perseguire uno scopo specifico, in coerenza con le proprie finalità statutarie, nella difesa dei diritti umani dei propri membri o di altri individui colpiti, anche nell'ambito di un'azione collettiva, contro le minacce derivanti dai cambiamenti climatici. Esso sembra fare riferimento a una generale finalità di protezione dei diritti umani, compatibile con molteplici ambiti di tutela, mentre il riferimento alle «*minacce derivanti dai cambiamenti climatici*» pare motivato unicamente dal contesto fattuale della vicenda concreta (sent. cit., § 502). Il terzo requisito, infine, impone che le associazioni siano realmente qualificate e rappresentative per agire per conto dei membri o di altri individui interessati all'interno della giurisdizione, i quali devono essere esposti a minacce specifiche o agli effetti negativi dei cambiamenti climatici

su vita, salute o benessere, come protetti dalla Convenzione. Pure in quest'ultimo caso, l'accento sembra posto sulla rappresentatività delle associazioni, mentre il riferimento ai cambiamenti climatici risulta meramente legato al contesto fattuale della vicenda concreta (sent. cit., § 502).

98. M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, cit. L'attenzione alla *rappresentatività in concreto* dell'ente esponenziale è comune anche all'ordinamento italiano, nel quale la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, in materia ambientale, la legittimazione ad agire delle associazioni può fondarsi tanto su un *riconoscimento legislativo* espresso quanto su una previsione implicita, che postula la ricorrenza di alcuni requisiti cumulativi, indicativi della *concreta rappresentatività* dell'ente: (i) che l'associazione persegua, per statuto, la tutela dell'interesse ambientale; (ii) che disponga di un'organizzazione stabilmente orientata alla protezione di tale interesse; (iii) che l'interesse diffuso presenti connotati di sostanziale omogeneità tra i soggetti che compongono la comunità rappresentata (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio-Roma (sezione II), sentenza 10 giugno 2024, n. 11709; T.A.R. Toscana (sezione II), sentenza 14 novembre 2022, n. 1303).
99. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §§ 490-492; nella motivazione della sentenza, in particolare, si segnalano i seguenti riferimenti alla Convenzione di Aarhus: «*Tali osservazioni generali, riguardanti l'importanza del ricorso a entità collettive, come le associazioni, per la tutela dei diritti e degli interessi degli individui colpiti o interessati nelle questioni relative all'ambiente, trovano riscontro in strumenti internazionali, quali la Convenzione di Aarhus. La Convenzione di Aarhus sottolinea inoltre l'importanza del ruolo svolto dalle organizzazioni non governative nel contesto della protezione dell'ambiente. Essa riconosce la necessità di garantire che le organizzazioni non governative dispongano di un ampio accesso alla giustizia nelle questioni riguardanti la tutela ambientale. La Corte osserva inoltre che l'Unione europea ha sviluppato un insieme di strumenti giuridici relativi all'attuazione della Convenzione di Aarhus [...]. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha stabilito che l'articolo 9 § 3 della Convenzione di Aarhus deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di garantire che un'organizzazione ambientale debitamente costituita e operante in conformità con i requisiti del diritto nazionale sia in grado di contestare un provvedimento che incida sull'ambiente*» (traduzione dell'autrice dall'inglese).
100. Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, cit.
101. Per quanto concerne l'accesso alla giustizia ambientale, qui rilevante, l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus prevede l'accesso a procedure di ricorso di natura giurisdizionale e non avverso gli atti e le omissioni dei privati e delle pubbliche autorità che violano le norme di diritto ambientale.
102. Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

- (2005/370/CE).
103. Preambolo alla Convenzione di Aarhus.
 104. Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.
 105. Nella pratica, i rimedi previsti allo scopo di garantire un reale accesso alla giustizia ambientale sono ancora di difficile fruizione per la società civile. Nel tentativo di superare questi limiti, nell'aprile 2017 la Commissione europea ha adottato un documento guida sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, con l'obiettivo di fornire agli Stati membri e alle istituzioni un orientamento uniforme in materia. Inoltre, nell'ambito delle iniziative connesse al *Green Deal europeo*, la Commissione si è impegnata a valutare una revisione del Regolamento (CE) n. 1367/2006, al fine di migliorare le possibilità di ricorso sia dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sia presso le autorità giurisdizionali nazionali. In tale prospettiva, il 14 ottobre 2020 è stata pubblicata la Comunicazione "*Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*" e, in seguito, è stato adottato il Regolamento (UE) 2021/1767. I risultati della "*Relazione annuale 2023 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*", in tema di "*Tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia*", suggeriscono che l'accesso alla giustizia sia stato notevolmente rafforzato dal Regolamento modificato, senza tuttavia fornire alcuna puntuale rendicontazione dei dati analizzati (cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia. Relazione annuale 2023 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 4 dicembre 2023 (COM/2023/786 definitiva).
 106. Comunicazione della Commissione, del 14 ottobre 2020, su "*Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*", § 2.
 107. La Corte di giustizia ha affermato che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, al fine di garantire che «*un'organizzazione per la tutela dell'ambiente debitamente costituita e operante conformemente ai requisiti previsti dal diritto nazionale*» possa contestare un provvedimento incidente sull'ambiente dinanzi al giudice nazionale (Corte giust., sentenza 20 dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten-und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, ECLI:EU:C:2017:987, p.to 58; in senso analogo, Corte giust., sentenza 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe eV c. Bundesrepublik Deutschland*,

- ECLI:EU:C:2022:857, p.to 81). Tale orientamento della Corte di giustizia è espressamente richiamato nella motivazione della sentenza della Corte EDU *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (sent. cit., spec. § 492).
108. Cons. St., Adunanza Plenaria, sent. 11 dicembre 2019 (dep. 20 febbraio 2020), n. 6, § 10.
 109. Come si è anticipato, la giurisprudenza amministrativa ha ormai chiarito che, in materia ambientale, la legittimazione ad agire delle associazioni può fondarsi su un *riconoscimento legislativo espresso* oppure su una previsione implicita che postula la ricorrenza di alcuni requisiti cumulativi, indicativi della *concreta rappresentatività* dell'ente: (i) che l'associazione persegua, per statuto, la tutela dell'interesse ambientale; (ii) che disponga di un'organizzazione stabilmente orientata alla protezione di tale interesse; (iii) che l'interesse diffuso presenti connotati di sostanziale omogeneità tra i soggetti che compongono la comunità rappresentata (Cons. St., Adunanza Plenaria, sent. 6/2020, cit.; in senso conforme, più di recente, T.A.R. Lazio-Roma (sezione II), sentenza 10 giugno 2024, n. 11709; T.A.R. Toscana (sezione II), sentenza 14 novembre 2022, n. 1303).
 110. Nell'opinione concorrente del giudice Krenc vengono individuate almeno tre ragioni per garantire il *locus standi* alle associazioni cui sia già riconosciuto a livello interno: (i) l'effettività della tutela, considerato che una associazione è il canale ideale per presentare un numero elevato di ricorsi per conto delle vittime di disastri ambientali; (ii) la corretta amministrazione della giustizia, dal momento che di fronte a fenomeni di inquinamento ambientale di larga scala non pare ragionevole richiedere a ciascun individuo di presentare autonomamente un ricorso individuale; (iii) il principio di sussidiarietà, al cuore della Convenzione, impone alla Corte di attribuire il potere di rappresentanza ad associazioni cui le autorità nazionali lo hanno già riconosciuto a livello interno (Cfr. *Opinione concorrente del giudice Krenc, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 6).
 111. Com'è noto, la Corte costituzionale italiana ha chiarito sin dagli anni Sessanta che «*il diritto alla tutela giurisdizionale è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2 [...]*» (Corte cost., sent. 16 dicembre 1965, n. 98, p.to 2 del *Cons. dir.*) qualificandolo altresì come uno dei «*principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, nel quale è intrinsecamente legato al principio democratico garantire a chiunque, sempre e per qualsiasi controversia, un giudice ed un giudizio*» (Corte cost., sent. 22 gennaio 1982, n. 18 e 7-19 marzo 1996, n. 82). Il Giudice costituzionale ha inoltre affermato che «*al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il potere di farli valere dinanzi a un giudice in un procedimento giurisdizionale [...]*», precisando che «*l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti [...] costituisce essa stessa il contenuto di un diritto, tutelato dagli artt. 24 e 113 Cost. e da annoverare tra quelli inviolabili, propri dello Stato democratico di diritto*» (Corte cost., sent. 8-11 febbraio 1999, n. 26; sent. 5 maggio 2014, n. 120; ord. 1 dicembre 2004, n. 386; sent. 16 gennaio-4 febbraio 2003, n. 29). La giurisprudenza costituzionale ha pure riconosciuto che il diritto al giudice e l'effettività della tutela giurisdizionale rientrano «*tra i grandi principi di civiltà giuridica di ogni sistema democratico contemporaneo*» (Corte cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 238). Sulla necessità di garantire un effettivo accesso al giudice, si veda B. Randazzo,

Access to justice in a multilevel constitutional system, protecting human rights, Giappichelli, Torino, 2023.

112. Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto a una tutela giurisdizionale «*pratica ed effettiva*», ai sensi dell'articolo 6, § 1, CEDU, si vedano Corte EDU, Grande Camera, sentenza 5 aprile 2018, *Zubac c. Croazia*, ricorso n. 40160/12, §§ 76-79; sentenza 4 dicembre 1995, *Bellet c. Francia*, ricorso n. 23805/94, § 38; Grande Camera, sentenza 12 luglio 2001, *Prince Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*, ricorso n. 42527/98, § 45.
Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 108 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese). Sul punto, si veda altresì B. Randazzo, *Access to justice in a multilevel constitutional system, protecting human rights*, Giappichelli, Torino, 2023; Id., *Interpretazione delle sentenze della Corte europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti (AIC)*, 2/2015.
113. Cfr. *Opinione concorrente del giudice Krenč, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 11 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
114. Corte EDU, Seconda Sezione, sentenza 8 luglio 2025, *Cangi e altri c. Turchia (N. 2)*, ricorso n. 65087/19, §31. Nella motivazione della sentenza si legge: «*In un caso recente riguardante un fenomeno di inquinamento ambientale su larga scala derivante dallo smaltimento e dall'interramento di rifiuti pericolosi e di altra natura, in cui numerose associazioni e singoli individui avevano invocato gli articoli 2 e 8 della Convenzione, la Corte ha confermato che i principi stabiliti nella sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others (citata sopra), nella parte in cui riguardano lo status di vittima/locus standi delle associazioni e delle persone fisiche, erano limitati al cambiamento climatico (Cannavacciuolo e altri c. Italia, nn. 51567/14 e altri 3, 30 gennaio 2025). Di conseguenza, la Corte ha respinto la legittimazione ad agire delle associazioni, mentre ha riconosciuto lo status di vittima ai ricorrenti individuali che risiedevano – o i cui familiari avevano risieduto – nelle aree interessate dall'inquinamento in questione (ivi, §§ 220-221 e 248-249)*» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
115. Cfr. *Opinione concorrente del giudice Krenč, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 6.
116. Nella giurisprudenza convenzionale, il requisito della “realtà” implica l'esistenza di una minaccia seria, concreta e sufficientemente accertabile per la vita (cfr. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., § 512), mentre quello della “imminenza” fa riferimento alla prossimità fisica e/o temporale della minaccia (*ibid.*). Nel contesto di un'attività intrinsecamente pericolosa, tra le quali rientrano la gestione di siti per la raccolta dei rifiuti (cfr. Corte EDU, *Öneryıldız c. Turchia*, cit., § 71; *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 110) e a fortiori l'attività di smaltimento illegale dei medesimi (cfr. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 384), l'esistenza di un rischio reale e imminente per la vita è rilevante ai fini dell'applicabilità dell'articolo 2 (cfr., *mutatis mutandis*, Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit., §§ 511-12; cfr. anche Corte EDU, Prima Sezione, sentenza 28 febbraio 2012, *Kolyadenko e altri c. Russia*, ricorsi

- nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, spec. §§ 49-55).
117. Tanto è vero che la Corte ha riunito l'esame di tale profilo a quello del merito (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 245).
118. Per un approfondimento sugli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 CEDU in materia ambientale, si veda D. Greco, *Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale*, in F. De Santis Di Nicola (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, spec. pp. 61-65.
119. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 223-227.
120. *Ivi*, § 386.
121. *Ivi*, §§ 5, 10, 13, 16, 17, 35, 40, 387.
122. Tale quadro probatorio è composto di informazioni e documenti che i ricorrenti e l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Governo italiano, nonché numerosi terzi intervenuti in qualità di *amici curiae* hanno prodotto nel giudizio. Informazioni e documenti includono atti di diversi Ministeri e della Regione Campania, relazioni conclusive dell'attività ispettiva di varie Commissioni parlamentari d'inchiesta, risultati dell'attività di numerosi enti pubblici specializzati (quali, ad esempio, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise e l'Agenzia regionale protezione ambientale della Campania) nonché del lavoro del Viceprefetto incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania (*ivi*, §§ 10, 14, 18, 19, 21, 32, 387).
123. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 7 e 73, nella parte in cui si fa riferimento alla relazione del 10 gennaio 2018 della XII Commissione permanente (igiene e sanità) del Senato.
124. *Ivi*, § 391.
125. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 390 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
126. Nonostante l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi individuali per asserita carenza della qualità di vittima, il Governo non ha mai contestato l'esistenza di un legame tra l'esposizione alle sostanze tossiche rilasciare nell'ambiente a causa dell'inquinamento e il rischio per la vita e la salute.
127. Cfr. Corte EDU, *Brincat e altri c. Malta*, cit.
128. Le critiche all'approccio classico – sollevate, tra gli altri, anche dai giudici Zupancic e Gyulumyan – muovono dall'assunto che, in presenza di una pluralità di cause (fenomeno tipico dell'era moderna), l'approccio "individuo per individuo" risulterebbe obsoleto e inappropriato. Peraltro, costringere i ricorrenti a provare la sussistenza del legame causale, a maggior ragione in un contesto di scarsità di informazioni da parte dello Stato stesso, avrebbe rappresentato una *probatio diabolica* per il ricorrente.
129. Corte EDU, *Locascia c. Italia*, cit.; *Cordella e altri c. Italia*, cit.; *Tătar c. Romania*, cit.
130. Corte EDU, *Locascia c. Italia*, cit., § 127; tale riconoscimento prescindeva dalla esplicita

- allegazione, da parte dei ricorrenti, di patologie connesse all'esposizione alle sostanze inquinanti rilasciate a seguito dello smaltimento dei rifiuti (*ibidem*).
131. Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., § 163; nella motivazione della sentenza si legge chiaramente che alcuni report scientifici attestavano «l'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ambientale a sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e lo sviluppo di tumori ai polmoni e alla pleura, nonché di patologie del sistema cardiocircolatorio nelle persone residenti nelle zone interessate» (*ivi*, § 164), ovvero «tra l'esposizione al PM10 e al SO₂ di origine industriale, dovuta all'attività produttiva della società Ilva, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari nelle persone residenti a Taranto» (*ivi*, § 165), oppure ancora «tra le emissioni industriali della società Ilva e il danno sanitario nella regione di Taranto [...] dove il tasso di mortalità e di ospedalizzazione per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale» (*ivi*, § 166) (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 132. Cfr. Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit.: «Nel contesto del cambiamento climatico, la particolarità della questione del nesso di causalità diventa ancora più accentuata. Gli effetti avversi e i rischi per individui specifici o gruppi di individui che vivono in un determinato luogo derivano dalle emissioni complessive di gas a effetto serra (GHG) a livello globale, e le emissioni provenienti da una determinata giurisdizione costituiscono solo una parte delle cause del danno. Di conseguenza, il nesso causale tra gli atti o le omissioni delle autorità statali di un Paese e il danno, o il rischio di danno, che ne deriva, è necessariamente più tenue e indiretto rispetto a quello che si riscontra nel contesto di fonti locali di inquinamento nocivo. Inoltre, dal punto di vista dei diritti umani, l'essenza degli obblighi pertinenti dello Stato nel contesto del cambiamento climatico riguarda la riduzione dei rischi di danno per gli individui. Al contrario, le carenze nell'adempimento di tali obblighi comportano un aggravamento dei rischi in questione, sebbene l'esposizione individuale a tali rischi vari in termini di tipo, gravità e imminenza, a seconda di una serie di circostanze. Pertanto, in questo contesto, le questioni relative allo status di vittima individuale o al contenuto specifico degli obblighi statali non possono essere determinate sulla base di un rigoroso requisito di *conditio sine qua non*» (sent. cit., § 439; traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 133. Per certi versi, la giurisprudenza nazionale è andata incontro a una evoluzione analoga, risultando sempre più orientata verso un accertamento del nesso causale in chiave *probabilistica*. La giurisprudenza civile, ai fini dell'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento e i relativi effetti dannosi sulla persona, in materia di responsabilità aquiliana, si è ormai assestata sul criterio del *più probabile che non*. In base a tale criterio, il danno è da considerarsi causato dall'inquinamento quando non si sarebbe verificato in assenza di esso (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 10 giugno 2025, n. 15508; la controversia in materia di risarcimento del danno verteva sull'accertamento del nesso causale fra l'esposizione all'amianto nell'ambiente lavorativo e l'insorgenza della malattia che aveva poi portato al decesso della lavoratrice). Pur essendo richiesta la

- dimostrazione *concreta e specifica* del nesso causale, la prova della sua esistenza è ammessa anche *in termini probabilistici*, purché siano escluse spiegazioni alternative plausibili (Cass. civ., sez. III, 19 maggio 2025, n. 13294). Analogamente, anche la giurisprudenza amministrativa fa ricorso a tale criterio nella materia ambientale, onde stabilire se determinati interventi diretti alla rimozione delle cause di inquinamento siano giustificati (cfr., *ex multis*, Con St., sezione IV, sentenza 21 febbraio 2023, n. 1776, spec. § 10; in senso analogo, Con St., sezione VII, sentenza 4 settembre 2024, n. 7420.)
134. In precedenza, nel caso *L.C.B. c. Regno Unito* la Corte aveva escluso una lesione del diritto alla vita proprio in ragione dell'assenza di prova del nesso causale tra l'esposizione del padre a radiazioni e la leucemia contratta dal figlio (Corte EDU, sentenza 9 giugno 1998, *L.C.B. c. Regno Unito*, ricorso n. 23413/94, § 39).
135. Come si è già stressato, il Principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro stabilisce che: «*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*». Nel recepire tale principio a livello europeo comunitario (COM/2000/0001 definitiva), si è inoltre precisato che «*il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto*», allargando quindi l'area del «*rischio di danno grave o irreversibile*» alla «*possibilità di effetti potenzialmente pericolosi*». Tale principio è, dunque, intrinsecamente connesso al concetto di «rischio», inteso nel senso della elevata o ridotta possibilità di verifica di un danno derivante da uno specifico evento (Cfr. J. H. Knox, R. Pejan, *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2019, New York).
136. In virtù dell'articolo 191 TFUE, l'assenza di certezza dei dati scientifici e tecnici disponibili non può giustificare il ritardo nell'adozione di misure efficaci e proporzionate per prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all'ambiente da parte degli Stati. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, «*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 si manifestino pienamente*» (Corte giust., sentenza 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito/Commissione*, ECLI:EU:C:1998:192, p.to 99; sentenza 5 maggio 1998, C-157/96, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e altri*, ECLI:EU:C:1998:191, p.to 63). Il principio di precauzione, sancito dall'articolo 191 TFUE, per come dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, è stato fatto proprio anche dalla giurisprudenza convenzionale (Corte EDU, *Tătar c. Romania*, cit., §§ 109 e 120).
137. Tali difficoltà probatorie sono all'origine della centralità riservata all'articolo 8 CEDU in

materia ambientale: la sua formulazione più ampia e flessibile ne ha tradizionalmente incentivato l'utilizzo anche nei casi in cui la sussistenza di un grave rischio per la vita fosse comprovata. Nella sentenza *Di Sarno e altri c. Italia*, concernente la "crisi dei rifiuti" nella Regione Campania, la Corte ha ritenuto applicabile l'articolo 8 CEDU, considerato che «*i ricorrenti non hanno affermato di essere stati colpiti da alcuna patologia legata all'esposizione ai rifiuti, e gli studi scientifici presentati dalle parti giungono a conclusioni opposte quanto all'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ai rifiuti e un aumento del rischio di sviluppare patologie come il cancro o malformazioni congenite*» (Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 108) e che esso «*può essere invocato anche in assenza di qualsiasi prova di un grave pericolo per la salute delle persone*» (*ibidem*). Più di recente, nel caso *Locascia c. Italia*, anch'esso relativo alla "crisi dei rifiuti" campana, la Corte ha ribadito l'applicabilità dell'articolo 8 CEDU, pur affermando «*la Corte non vede ragioni per dubitare che, come suggerito dagli studi sopra menzionati, esistesse un nesso causale tra l'esposizione al trattamento dei rifiuti e un aumento del rischio di sviluppare patologie quali il cancro o malformazioni congenite, sebbene altri fattori, come la storia familiare, l'alimentazione e le abitudini al fumo nella zona, possano aver influenzato anch'essi il tasso di mortalità*» (Corte EDU, *Locascia c. Italia*, cit., § 127). La Corte ha concluso che «*sebbene, a causa della mancanza di prove mediche, non si possa affermare che l'inquinamento derivante dalla crisi nella gestione dei rifiuti abbia necessariamente causato danni alla salute dei ricorrenti, è possibile stabilire, tenendo conto dei rapporti ufficiali e delle prove disponibili, che vivere in un'area caratterizzata da un'ampia esposizione ai rifiuti, in violazione delle norme di sicurezza applicabili, ha reso i ricorrenti più vulnerabili a varie malattie*» (*ibidem*). Infine, nel caso *Cordella e altri c. Italia*, relativo alle emissioni nocive prodotte dallo stabilimento Ilva di Taranto, la Corte non ha neppure preso in esame l'articolo 2 CEDU, pur espressamente invocato dai ricorrenti, sebbene la motivazione riconosca l'esistenza di una situazione di inquinamento ambientale pericolosa per la salute dei ricorrenti e, più in generale, per l'intera popolazione residente nelle zone a rischio (Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., § 174) (traduzioni dell'autrice dall'originale inglese).

138. Nel caso di specie, l'attribuzione della qualità di vittima per la violazione dell'articolo 2 CEDU è stata favorita anche dai numerosi studi scientifici, statistici ed epidemiologici, prodotti in giudizio dai ricorrenti e dai terzi intervenuti – tra i quali si ricorda lo studio *Sentieri* del 2015 e il suo aggiornamento del 2019 – a conferma dell'esistenza di un nesso causale tra l'inquinamento prodotto dallo smaltimento illegale dei rifiuti e la crescente percentuale di tumori nella Terra dei Fuochi.
139. Sul carattere inderogabile del diritto alla vita, cfr. Corte EDU, Grande Camera, sentenza 24 marzo 2011, *Giuliani e Gaggio c. Italia*, ricorso n. 23458/02, § 174; Grande Camera, sentenza 27 settembre 1995, *McCann e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 18984/91, § 147. Sul punto, si veda altresì S. Zirulia, *A New Step in the Greening of the Right to Life: The ECtHR Judgment on the Land of Fires*, in *VerfassungsBlog*, 20 febbraio 2025.
140. Per una posizione aperta a tale sviluppo, si veda D. Greco, *Diritto alla vita, obblighi*

positivi e approccio precauzionale, in F. De Santis Di Nicola (a cura di), *CEDU e “Terra dei Fuochi”*. A proposito della sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 71; in particolare, nella parte in cui si legge che «non sembra che per il futuro possa valere a ridimensionare la portata innovativa della decisione la considerazione che il caso, pur riguardando un fenomeno di inquinamento ambientale su larga scala, trovasse la propria origine in un contesto criminale e di diffusa illegalità, dato che la costruzione dell’art. 2 della CEDU come obbligo (anche) di due diligence non è legata alle circostanze specifiche del caso ed è suscettibile di adattarsi agli scenari più disparati».

141. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., spec. § 384.
142. Per una posizione che esclude un effettivo *revirement* giurisprudenziale, si veda R. Greco, *La sentenza Cannavacciuolo nel quadro della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia ambientale: profili controversi*, cit. Si veda altresì la recente sentenza *Cangi e altri c. Turchia* (N. 2), su un caso di inquinamento ambientale riguardante l’autorizzazione di una miniera d’oro, nella quale la Corte EDU richiama la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* al fine di escludere che in materia ambientale possa adottarsi l’elevata soglia di gravità richiesta nel contesto del cambiamento climatico; nella stessa pronuncia, tuttavia, la Corte finisce per riconoscere al ricorrente la qualità di vittima di una violazione dell’articolo 8 CEDU, nonostante egli chiedesse, in principalità, il riconoscimento di una violazione dell’articolo 2 CEDU (Cfr. Corte EDU, *Cangi e altri c. Turchia* (N. 2), cit., §31; traduzione dell’autrice dall’originale inglese).
143. Nel caso *Guerra e altri c. Italia*, il giudice Jambrek invitava la Corte a riconoscere i “diritti impliciti” protetti dal diritto alla vita e a chiarire le condizioni in cui un rischio reale ed effettivo per la vita può emergere anche in assenza di eventi letali (*Opinione concorrente del giudice Jambrek*, Guerra e altri c. Italia, sentenza del 19 febbraio 1998, Grande Camera CEDU). In modo analogo, nel caso *Kyrtatos c. Grecia*, il giudice Zagrebelsky osservava che la crescente centralità della questione ambientale avrebbe dovuto indurre la Corte a riconoscere pienamente l’impatto del degrado ambientale sulla vita umana, coerentemente con l’interpretazione evolutiva privilegiata dalla Corte (*Opinione parzialmente dissenziente del giudice Zagrebelsky*, Kyrtatos c. Grecia, sentenza del 22 maggio 2023, Prima Sezione CEDU).
144. *Opinione dissenziente dei giudici Costa, Ress, Türmen, Zupančič e Steiner*, Hatton e altri c. Regno Unito, sentenza dell’8 luglio 2003, Grande Camera CEDU.
145. Il riferimento è alle direttive interministeriali del 23 dicembre 2013, del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 20158, le quali – adottate sulla base del decreto-legge n. 10 dicembre 2013, n. 1369 – delimitano ciò che le istituzioni italiane considerano come «*territorio della Terra dei fuochi*» (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 7 e 73).
146. Cfr. Corte EDU, *Locascia c. Italia*, cit., § 91 (traduzione dell’autrice dall’originale inglese); in senso analogo, cfr. Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, cit.; *Pavlov e altri c. Ucraina*, cit.
147. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit. § 390 (traduzione dell’autrice dall’originale inglese).
148. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 248 (traduzione dell’autrice

- dall'originale inglese).
149. Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto a una tutela giurisdizionale «*pratica ed effettiva*», ai sensi dell'articolo 6, § 1, CEDU, si vedano Corte EDU, *Zubac c. Croazia*, cit., §§ 76-79; *Bellet c. Francia*, cit., § 38; *Prince Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*, cit., § 45.
 150. Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 108 (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 151. Trib. Milano (sezione XV), ord. 16 settembre 2022, R.G. n. 10166/2021; in particolare, il Tribunale aveva rilevato che coloro che vivevano più vicino agli impianti siderurgici, in particolare entro un raggio di 20 km, registravano un aumento di decessi o malattie. Per un'analisi approfondita del caso sotto il profilo dell'accesso alla giustizia, si veda A. Maglica, *Collective Dimensions of Access to Justice*, Springer, Cham, 2025, pp. 213-221.
 152. Secondo i ricorrenti, il lavoro, le scuole e gli spostamenti quotidiani della popolazione di Taranto, inserita in un tessuto urbano fortemente integrato, comportavano un'esposizione diffusa al rischio ambientale. In argomento, si veda ancora A. Maglica, *Collective Dimensions of Access to Justice*, cit., pp. 213-221.
 153. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §§ 398-411.
 154. *Ivi*, §§ 73, 240, 247, 481, ove si dà atto del contenuto della *Relazione della XII Commissione permanente Igiene e Sanità del Senato* del 2018.
 155. Corte EDU, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder c. Regno Unito*, ricorso n. 4451/70, spec. §§ 26-36.
 156. Corte EDU, sentenza 25 aprile 1978, *Tyrer c. Regno Unito*, ricorso n. 5856/72, spec. § 31.
 157. Il giudice Serghides precisa che «*i rifiuti non conoscono confini, poiché vengono trasportati dai corsi d'acqua attraverso e tra i Paesi*» (cfr. *Opinione parzialmente dissenziente, parzialmente concorrente del giudice Serghides, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 2).
 158. Nella giurisprudenza della Corte EDU, il diritto a un ambiente salubre è lontano dall'essere espressamente riconosciuto, essendo stato ricavato solo indirettamente, in pochi casi isolati, a partire dalle disposizioni sostanziali poste a tutela del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (cfr. Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., § 110). Sulla pertinenza del riferimento a tale diritto nel caso in esame, cfr. *Opinione concorrente del giudice Krenč, Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 6.
 159. La procedura-pilota è invero disciplinata in modo da far fronte al sovraccarico della Corte europea e di «*gestire in modo più efficiente e rapido il proprio carico di lavoro, riducendo il numero di casi simili, tendenzialmente complessi, che deve esaminare nel dettaglio*» (Comunicato stampa n. 256/2011, *New rule introduced concerning handling of systemic and structural human rights violations in Europe*, 24 marzo 2011; traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
 160. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 491; in particolare, nella parte in cui si legge che «*la Corte non può ignorare il fatto che, secondo il suo database di gestione dei casi, sono state presentate settantadue domande che sollevano questioni simili, delle quali trentasei domande, con un totale di circa quattromilasettecento ricorrenti, sono attualmente*

pendenti dinanzi ad essa nei confronti dell'Italia» (traduzione dell'autrice dall'originale inglese).

161. La Corte di Strasburgo giustifica la decisione di adottare la procedura-pilota in considerazione della «*natura persistente del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta dello Stato, unitamente al gran numero di persone che ha colpito e può continuare a colpire, nonché all'urgente necessità di garantire loro un rimedio rapido e adeguato*» (Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 492; traduzione dell'autrice dall'originale inglese); inoltre, in merito al gran numero di persone colpite dal fenomeno di inquinamento denunciato, sottolinea che «*la zona della Terra dei Fuochi, così come definita dalle direttive interministeriali, ha una popolazione di circa 2.963.000 abitanti [...]. Come sottolineato dai ricorrenti, ciò equivale a circa la metà della popolazione della regione Campania*» (ivi, § 491; traduzione dell'autrice dall'originale inglese).
162. La scelta di adottare la procedura-pilota riaccende il dibattito sulla tensione tra il *modello di giustizia individuale*, fino a qualche decennio fa dominante nel sistema CEDU, e il *modello di giustizia sistemica o costituzionale*, sviluppatosi a partire dalla prima sentenza-pilota *Broniewski c. Polonia* (cfr. Corte EDU, Grande Camera, sentenza 22 giugno 2004, *Broniewski c. Polonia*, ricorso n. 3144/96, spec. § 193).
163. B. Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale*, cit., p. 35.
164. Sul diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda, per tutti, Corte giust., sentenza 6 ottobre 2020, cause riunite C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale)*, ECLI:EU:C:2020:795, p.ti 54 ss. Sul diritto di accesso al giudice nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, richiamata anche *supra*, al § 2.2.2, si vedano, in particolare, Corte cost., sent. 16 dicembre 1965, n. 98; sent. 22 gennaio 1982, n. 18; sent. 7-19 marzo 1996, n. 82; sent. 8-11 febbraio 1999, n. 26; sent. 16 gennaio-4 febbraio 2003, n. 29; ord. 1 dicembre 2004, n. 386; sent. 5 maggio 2014, n. 120; sent. 22 ottobre 2014, n. 238.
165. Sulla rilevanza della *dimensione collettiva* dell'accesso alla giustizia, si vedano B. Randazzo, A. Maglica, *La disciplina generale delle class action italiane alla prova delle garanzie costituzionali ed europee*, cit., spec. pp. 156-160; A. Maglica, *Collective Dimensions of Access to Justice*, cit. Per l'analisi della pertinente giurisprudenza nazionale, cfr., *ex multis*, Cons. St., Adunanza Plenaria, sent. 6/2020, cit.
166. Sulla necessità di ripensare gli strumenti processuali di accesso alla giustizia senza svuotare di contenuto il divieto di *actio popularis*, si veda M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, cit.
167. Sul concetto di *adeguata rappresentatività in concreto* degli enti esponenziali, si veda M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, cit.
168. La pronuncia ha inaugurato un nuovo filone giurisprudenziale in tema di legittimazione attiva degli enti esponenziali nell'ambito della lotta al cambiamento climatico; sulla scia di tale orientamento, si veda la recentissima sentenza *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia* della Corte europea dei diritti dell'uomo.

169. Sulla tutela giurisdizionale degli interessi meta-individuali si veda, per tutti, B. Randazzo, A. Maglica, *La disciplina generale delle class action italiane alla prova delle garanzie costituzionali ed europee*, cit., spec. pp. 156-160.
170. Sulle ragioni della natura meramente tecnica e non sostanziale tra cambiamento climatico e inquinamento ambientale su larga scala, si veda *supra*, § 2.2.2.
171. Per quanto concerne lo sviluppo di un contenzioso di interesse pubblico europeo, si noti che, sulla scia dell'orientamento inaugurato con la sentenza *Verein KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera*, la recentissima sentenza *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia* reca già un espresso riconoscimento del fatto che le associazioni, nell'ambito della lotta al cambiamento climatico, «*agiscono nell'interesse del pubblico generale e delle future generazioni*» (Corte EDU, *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia*, cit., § 309).
172. Sul concetto di vulnerabilità intersezionale, si veda C. Heri, *Climate-related vulnerabilities and the European Court of Human Rights: Reimagining victim status through intersectional thinking*, in *Leiden Journal of International Law*, 2025, pp. 1-24.
173. In punto di effettività della tutela giurisdizionale, si richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sul gratuito patrocinio a spese dello Stato, la quale ha da tempo chiarito che, in armonia con l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, tale istituto è volto a rimuovere «*le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa [...] assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio*» (Corte cost., sent. 8 marzo 1957, n. 46, citata in sent. 2 giugno 1983, n. 149). Sulla necessità di garantire un "effettivo" accesso al giudice si veda B. Randazzo, *Access to justice in a multilevel constitutional system, protecting human rights*, cit.
174. Cfr., *ex multis*, Cons. St., Adunanza Plenaria, sent. 6/2020, cit.
175. La giurisprudenza della Corte di giustizia si è già mossa nella direzione di garantire l'accesso al giudice nazionale alle associazioni che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale (Corte giust., sentenza 20 dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten-und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, ECLI:EU:C:2017:987, p.to 58; in senso analogo, Corte giust., sentenza 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe eV c. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2022:857, p.to 81). Per quanto riguarda l'accesso alla Corte di giustizia o al Tribunale, invece, la questione è più complessa: essa viene risolta in senso favorevole alle associazioni soltanto nell'ambito di specifiche controversie, come in materia di diniego di accesso ai documenti nei confronti di una determinata associazione (Corte giust., C-57/16 P, *ClientEarth c. Commissione*, cit.) ovvero in materia di impugnazione del diniego sulla richiesta riesame interno (Tribunale, T-108/17, *ClientEarth c. Commissione*, cit.), nell'ambito delle quali le associazioni agiscono come soggetti direttamente lesi. In proposito, si veda I. Andrò, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, cit.
176. La speranza è che tale scelta rappresenti un primo passo verso un'evoluzione della giurisprudenza convenzionale, la quale, nei casi di inquinamento ambientale, tende finora a ritenere sufficiente il mero accertamento della violazione. Sul punto, si veda più

diffusamente R. Greco, *La sentenza Cannavacciuolo nel quadro della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia ambientale*, pp. 384-385. Inoltre, anche qualora il Governo italiano venisse condannato al risarcimento, quest'ultimo risulterebbe limitato ai soli residenti della Terra dei Fuochi che siano stati parte del giudizio, poiché, tra le misure generali richieste, non si rinviene alcuna previsione volta a garantire un'equa soddisfazione anche agli altri soggetti, ugualmente lesi dal fenomeno di inquinamento denunciato. Sul punto si veda, invece, S. Lieto, M. Troisi, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi*, cit.

177. Cfr. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 507.

178. L. Krämer, *Public interest litigation in environmental matters before European Courts*, cit., p. 1 (traduzione dell'autrice dall'inglese: «*being without voice*»).