

La decisione del giudice di Strasburgo nel caso *Cannavacciuolo e a./Italia* e il valore delle pronunce *ex art.* 258 TFUE nei giudizi dinanzi alla Corte EDU: alcune brevi riflessioni*

Andrea Circolo**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La competenza dell’Unione in materia ambientale e la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. – 3. Le procedure di infrazione contro l’Italia per il mancato rispetto della direttiva rifiuti: in particolare, da parte della Regione Campania. – 4. Il richiamo della Corte EDU alle pronunce della Corte di giustizia *ex art.* 258 TFUE in materia di rifiuti: il caso *Cannavacciuolo e a./Italia*. – 4.1. *Segue*: un problema di *ne bis in idem* internazionale? – 4.2. *Segue*: il valore “istruttorio”. – 5. Conclusioni: non serve essere uguali per volersi bene.

1. Premessa

La sentenza della Corte EDU nella causa *Cannavacciuolo e a./Italia*¹ offre una preziosa occasione per ripercorrere le numerose pronunce di inadempimento con cui la Corte di giustizia (anche solo “Corte”) ha messo in luce le gravi carenze dello Stato italiano nella gestione del ciclo di

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione della relazione tenuta il 27 febbraio 2025 al convegno “CEDU e ‘Terra dei fuochi’”. A proposito della sentenza *Cannavacciuolo ed altri c. Italia*, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza.

** Ricercatore di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Corte EDU 30 gennaio 2025, ricc. n. 51567/14 e altri 3 (d’ora in poi anche solo “Cannavacciuolo”), su cui v., per un primo commento, L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l’Italia per violazione del diritto alla vita nel caso sulla Terra dei fuochi*, in *rivista.eurojus.it*, 10 marzo 2025; 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*, 27 marzo 2025; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l’eccezionalità dei dati di fatto*, in *RGA online*, n. 62, marzo 2025; S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema penale*, n. 2, 2025, p. 139 ss.

smaltimento dei rifiuti e, di seguito, per interrogarsi su quale sia la rilevanza di dette pronunce nel processo dinanzi al giudice di Strasburgo².

I continui richiami ad esse formulati da quest'ultimo nella ricostruzione della causa³ spinge a riflettere, in termini più ampi, su quale sia l'impatto concreto di tali richiami sulle valutazioni compiute in giudizio dalla Corte EDU, con l'intento di identificare limiti e vantaggi del loro utilizzo.

Dopo una breve analisi della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti⁴, utile a prendere in esame, per quanto qui di interesse, le sentenze *ex art.* 258 TFUE che ne hanno accertato la reiterata violazione da parte dell'Italia, il presente lavoro intende verificare, alla luce del caso di specie, se il riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia a sostegno del *decisum* di Strasburgo possa dar luogo a criticità dal punto di vista del *ne bis in idem* internazionale o se, al contrario, esso possa risultare opportuno e conveniente sotto il profilo istruttorio, in funzione di rafforzamento dell'impianto motivazionale. Ne emerge che il caso *Cannavacciuolo* si inserisce in un dialogo giurisprudenziale tra le due corti che si mostra sempre più convergente e che evidenzia un percorso di "collaborazione" nella tutela dei singoli ormai solido e armonico.

² Per l'approfondimento dei fatti di causa e di tutti gli altri aspetti rilevanti della pronuncia, si rimanda ai diversi contributi raccolti nel volume a cura di F. DE SANTIS, in corso di pubblicazione (edito da Editoriale Scientifica, 2025). Sui punti di convergenza tra le due corti in merito al rapporto tra tutela della salute e violazione delle norme ambientali, tema che esula dall'analisi qui offerta, v. C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2012, p. 999 ss. V. anche G. IOANNIDES, *La Corte EDU condanna nuovamente lo Stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre*, in *DPCE online*, n. 1, 2024, spec. p. 672 ss.

³ V. § 22-56, nonché § 167-173 della sentenza *Cannavacciuolo*.

⁴ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, come modificata, da ultimo, dalla direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (d'ora in poi soltanto "direttiva rifiuti"). In dottrina, v. F. GIAMPIETRO, *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'Ambiente?*, Padova, 2009. La direttiva 2008/98/CE è solo l'ultima di una serie di direttive emanate nel corso del tempo dal legislatore comunitario (direttiva 75/442/CEE; direttiva 91/156/CEE; direttiva 2006/12/CE): v. D. IACOVELLI, *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2019, p. 193 ss., spec. p. 200 ss. V. anche direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

2. *La competenza dell'Unione in materia ambientale e la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*

Come noto, la competenza dell'Unione europea in materia ambientale trova fondamento negli artt. 191 e 192 TFUE⁵, i quali legittimano l'azione legislativa dell'UE per il perseguimento degli obiettivi di «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente» e di «protezione della salute umana». Già il Trattato, dunque, mette chiaramente in luce l'intrinseca correlazione tra ambiente e salute, evidenziando come il mantenimento di un ambiente salubre sia una componente essenziale del benessere collettivo.

Tra i più importanti atti adottati dal legislatore dell'UE sulla base delle norme menzionate vi è certamente la direttiva rifiuti⁶. La direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di trattare i rifiuti «in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana»⁷, giacché, come emerge dal considerando n. 6, «l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente».

Sebbene gli obiettivi fissati dalla direttiva siano largamente condivisi da tutti, la sua concreta applicazione ha creato sin da subito – e continua a creare⁸ – non pochi problemi ad alcuni Stati membri, tra cui, principalmente, l'Italia. In particolare, le problematiche maggiori sono sorte dall'obbligo per gli Stati di adottare piani di gestione (art. 28) e programmi di prevenzione dei rifiuti (art. 29) che fossero effettivamente in grado di assicurare una corretta gestione del ciclo dei rifiuti dal punto di vista ambientale, dacché, in molti casi, i sistemi di raccolta e le infrastrutture destinate al trattamento e al recupero dei rifiuti sono risultati obsoleti e, in generale, insufficienti ad assicurare l'autosufficienza nello smaltimento, generando sovraccarichi e trasferimenti interregionali di rifiuti. Il malfunzionamento strutturale e prolungato è stato particolarmente evidente in contesti regionali come la Campania, dove la carenza di impianti efficienti ha causato la sistematica violazione della direttiva da parte dello Stato

⁵ Per un esame approfondito delle due disposizioni, v. S. AMADEO, *Art. 191 TFUE e Art. 192 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1616 ss. e p. 1638 ss.

⁶ Direttiva 2008/98/CE, cit.

⁷ *Ivi*, considerando 1.

⁸ A titolo esemplificativo, v., da ultimo, Corte giust. 6 marzo 2025, C-315/23, *Commissione/Croazia* (Discarica di Biljane Donje II), ove il giudice dell'Unione ha condannato lo Stato croato al pagamento di una somma forfettaria pari a 1 milione di euro e una penalità di mora pari a 6.500 euro al giorno fino a cessato inadempimento per non aver correttamente gestito lo smaltimento di granulati di pietra altamente radioattivi e nocivi per la salute umana presenti nella discarica di Biljane Donje.

italiano, ma, soprattutto, gravi situazioni di rischio per la salute delle persone e degli animali⁹.

3. *Le procedure di infrazione contro l'Italia per il mancato rispetto della direttiva rifiuti: in particolare, da parte della Regione Campania*

Il mancato rispetto della direttiva rifiuti da parte dell'Italia è stato, per queste ragioni, oggetto di numerose procedure di infrazione aperte dalla Commissione nel corso degli ultimi decenni¹⁰, e all'esito delle quali la Corte di giustizia ha reiteratamente condannato lo Stato italiano per le relative condotte.

Con una prima sentenza di inadempimento, la Corte ha accertato che l'Italia non aveva adottato tutte le misure necessarie per evitare lo smaltimento incontrollato dei rifiuti, con ciò provocando «un degrado rilevante dell'ambiente» (Corte giust. 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione/Italia*, spec. punto 40)¹¹. In particolare, il giudice dell'Unione aveva riscontrato la presenza sull'intero territorio italiano di numerose discariche abusive (4866 al 2002), di cui ben 705 contenenti rifiuti pericolosi, a fronte di 1420 discariche autorizzate, le uniche ad essere sottoposte a misure di controllo sul corretto smaltimento dei rifiuti e sulla catalogazione e identificazione di quelli pericolosi.

Successivamente, la mancata esecuzione della sentenza della Corte nella causa C-135/05 ha indotto la Commissione a rivolgersi nuovamente al giudice dell'Unione *ex art.* 260 TFUE. Con la sentenza del 2 dicembre 2014 (C-196/13, *Commissione/Italia*), la Corte ha riaffermato che l'Italia era

⁹ Per una ricostruzione integrale dell'annosa vicenda, v. S. COSTA, *La situazione rifiuti in Campania: dall'emergenza alla gestione ordinaria*, in *SILVÆ*, Anno VII, n. 15/18, 2017, p. 41 ss.; C. BASSU, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2009, p. 403 ss.; AA. VV., *La gestione del ciclo dei rifiuti in Campania: passato, presente e prospettive di superamento dell'emergenza*, Atti del convegno organizzato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse il 1° e il 2 dicembre 2005 presso il Castel dell'Ovo a Napoli, Camera dei Deputati, 2006.

¹⁰ V. L. BARONI, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla 'emergenza rifiuti' in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 4, 2011, p. 1093 ss.

¹¹ Per un approfondimento della sentenza, v. le note di A. HUTEAU-MOUGLASIS, *Une condamnation opportune pour l'effectivité du droit des déchets en Italie et en Europe*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, n. 4, 2007, p. 431 ss.; e V. SANTOCCHI, *L'Italia e le sue seimila discariche abusive*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 1, 2007, p. 267 ss.

venuta meno ai relativi obblighi in materia di gestione dei rifiuti¹² e ha condannato la stessa a versare una cifra pari a 40 milioni di euro, a titolo di somma forfettaria, a cui si aggiungevano 42 milioni e 800 mila euro a titolo di penalità di mora semestrale (somma, quest'ultima, che poteva essere ridotta di 400mila euro o di 200mila euro, rispettivamente, per ciascuna discarica di rifiuti pericolosi o di rifiuti non pericolosi messa a norma nel periodo di riferimento).

Una seconda pronuncia resa *ex art.* 258 TFUE ha interessato, invece, più da vicino, la sola Regione Campania (Corte giust. 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione/Italia*)¹³. Nello specifico, la Corte ha ribadito il mancato rispetto, da parte dell'Italia¹⁴, della direttiva rifiuti, evidenziando questa volta la mancata predisposizione di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento nella Regione, che aveva dato luogo ad una «situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade» e che aveva «esposto la salute della popolazione ad un rischio certo»¹⁵. Come emerso dai fatti di causa, la mancata esecuzione del piano di gestione dei rifiuti – riconducibile all'opposizione della popolazione residente nei siti prescelti e a ritardi e carenze nella progettazione e implementazione degli impianti – aveva portato alla saturazione di tutte le discariche e le aree di stoccaggio disponibili, causando la presenza di 55 000 tonnellate di rifiuti non raccolti e giacenti lungo strade.

¹² V., in part., il punto 93 della sentenza: «[...] si deve constatare che numerose discariche ubicate nella quasi totalità delle Regioni italiane non sono ancora state adeguate alle disposizioni in questione e che, pertanto, l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana perdura al momento dell'esame dei fatti di causa da parte della Corte».

¹³ Su cui v. C. FELIZIANI, *The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment: A Consideration of European Commission v Italy (C-297/08)*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 24, 2012, p. 535 ss.

¹⁴ Si ricordi che, anche se l'inadempimento è imputabile ad un'articolazione locale (ad es., Regione, Provincia, Comune, Città Metropolitana), è lo Stato unitariamente considerato a risponderne nelle relative sedi. Come più volte ribadito nella giurisprudenza della Corte, una tale circostanza «non può [...] essere invocata dallo Stato, cui incombe l'obbligo di assicurare il corretto adempimento degli obblighi dell'Unione, per giustificare il mancato rispetto di tali obblighi ed in particolare la puntuale e tempestiva esecuzione delle direttive [...] trovando applicazione in materia il principio, d'ispirazione internazionalistica, secondo cui la responsabilità dello Stato membro opera rispetto a qualsiasi ipotesi di violazione e quale che sia l'organo che vi abbia dato origine» (v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, vol. I, IV ed., 2023, p. 443 e le richiamate sentenze della Corte del 28 marzo 1985, 272/83, *Commissione/Italia*; ord. 21 marzo 1997, C-95/97, *Regione Vallona/Commissione*, punto 7; 10 giugno 2004, C-87/02, *Commissione/Italia*, punto 38).

¹⁵ Corte giust. 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione/Italia*, punto 111.

Anche in questa occasione, la mancata esecuzione della prima sentenza della Corte (causa C-297/08) ha spinto la Commissione ad adire una seconda volta il giudice dell'Unione che, con una nuova pronuncia resa in data 16 luglio 2015 (causa C-653/13), ha confermato le violazioni già riscontrate in precedenza e ha condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria pari a 20 milioni di euro e una penality di mora pari a 120.000 euro al giorno fino al cessato inadempimento¹⁶. Nel giudizio in questione, la Corte ha giustificato l'elevato importo della sanzione pecuniaria, mettendo in evidenza che lo Stato italiano non aveva rimediato in alcun modo alla riscontrata incapacità della Regione Campania di smaltire i propri rifiuti e che tale mancanza di intervento era «idonea a compromettere seriamente la capacità dell'Italia di perseguire l'obiettivo dell'autosufficienza nazionale»¹⁷ prescritto dalla direttiva rifiuti, dal momento che i rifiuti urbani prodotti in Campania rappresentano l'8% della quota nazionale.

A conferma di un problema strutturale ancora lontano dell'essere del tutto risolto, una terza e una quarta procedura di infrazione sono attualmente pendenti nei confronti dell'Italia per non aver correttamente e tempestivamente trasposto, nel primo caso, la direttiva (UE) 2018/851, che modifica e integra la direttiva 2008/98/CE¹⁸, e, nel secondo caso, la direttiva (UE) 2018/850 relativa alle discariche di rifiuti¹⁹. Quanto alla direttiva rifiuti, la Commissione ha lamentato il mancato rispetto delle norme concernenti la responsabilità estesa del produttore (EPR), l'elevata qualità dei processi di riciclaggio, la raccolta differenziata dei rifiuti pericolosi e l'implementazione

¹⁶ Per un commento, v. L. BARONI, *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato Italiano, al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di "doppia condanna" (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2015, p. 1196 ss.; A. DI STASI, A. MARTONE, *La sentenza della Corte di giustizia che condanna l'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania nel quadro delle fonti di diritto europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, nn. 2-3, 2016, p. 243 ss.; L. A. SCIALLA, *Responsabilità dello Stato ed inadempimento delle autonomie regionali. La dimensione europea della problematica dei rifiuti in Campania*, in *DPCE online*, n. 4, 2015, p. 235 ss.

¹⁷ Corte giust. 16 luglio 2015, C-653/15, *Commissione/Italia*, punto 47.

¹⁸ 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. La procedura ex art. 258 TFUE interessa altresì dieci ulteriori Stati membri (Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Romania).

¹⁹ 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.

di un sistema elettronico di tracciabilità dei rifiuti²⁰. Quanto alla direttiva discariche, l'inadempimento è rappresentato dal fatto che lo Stato italiano non ha precisato adeguatamente: «i) che i rifiuti sottoposti a incenerimento devono essere dichiarati come collocati in discarica; ii) il tipo di rifiuti che possono essere inviati a una discarica di rifiuti pericolosi; e iii) le specifiche per lo stoccaggio temporaneo di mercurio metallico»²¹.

4. *Il richiamo della Corte EDU alle pronunce della Corte di giustizia ex art. 258 TFUE in materia di rifiuti: il caso Cannavacciuolo e a./Italia*

Le pronunce della Corte che hanno accertato l'inadempimento dell'Italia con riguardo alle inefficienze del sistema rifiuti italiano e, in particolare, all'emergenza occorsa in Campania sono state puntualmente richiamate dalla Corte EDU nel recente caso *Cannavacciuolo*²², ove il giudice di Strasburgo ha riconosciuto che l'Italia ha violato il diritto alla vita dei ricorrenti di cui all'art. 2 CEDU «[for the] failure to diligently deal with systematic, decade-long, widespread and large-scale pollution phenomenon in the Campania region» (c.d. "Terra dei fuochi")²³.

4.1. Segue: *un problema di ne bis in idem internazionale?*

Come anticipato in premessa, i ripetuti riferimenti alla giurisprudenza di Lussemburgo all'interno della decisione spingono a chiedersi, anzitutto, se la presenza di pregresse sentenze di condanna emesse da un'altra giurisdizione internazionale, qual è la Corte, possa entrare in tensione con il rispetto del principio del *ne bis in idem*²⁴.

²⁰ A questo proposito, tuttavia, si rilevi che, a partire dal 13 febbraio 2025, è operativo, in Italia, il nuovo Registro elettronico nazionale sulla tracciabilità dei rifiuti (R.E.N.T.R.I.).

²¹ INFR(2024)2268, cit.

²² V. nota 3.

²³ Per un approfondimento sul contenuto della sentenza si rimandi ai commenti citati alla nota 1.

²⁴ In argomento, *amplius*, C. AMALFITANO, *Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. 38, n. 4, 2002, p. 923 ss.; G. CONWAY, *Ne Bis in Idem in International Law*, in *International Criminal Law Review*, vol. 3, n. 3, 2003, p. 217 ss.; P. DE PASQUALE, *Note a margine delle conclusioni nel caso Menci: la storia del divieto di ne bis in idem non è ancora finita*, in *Osservatorio europeo DUE*, 2017, spec. par. 1, ultimi due cpv., e, più di recente, *Uno, nessuno, centomila. I criteri di operatività del ne bis in idem*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 248 ss.; N. GALANTINI, *Il ne bis in idem internazionale e i limiti alla sua applicazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, n. 2, 2020, p. 537 ss.; F. IULIANO, *Ne bis in idem internazionale e diritto internazionale generale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 144 ss.; B. NASCIMBENE, *Ne bis in*

La questione è stata direttamente affrontata dalla Corte EDU in giudizio, e risolta in senso negativo. Il governo italiano intervenuto nella procedura aveva, infatti, eccepito preliminarmente che la presunta litispendenza causata dalle pronunce della Corte di giustizia in materia dovesse condurre il giudice di Strasburgo a dichiarare inammissibili i ricorsi ai sensi dell'art. 35(2) CEDU, secondo cui un ricorso non può essere accolto se è «già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi»²⁵.

Come correttamente precisato dalla Corte EDU, tuttavia, il caso *Cannavacciuolo* «[didn't] directly concern the so-called “waste crisis” in Campania *per se*, or the failure of the Italian authorities to ensure waste collection, treatment and disposal in the region»²⁶. Dal momento che i ricorsi proposti nella causa non riguardavano l'accertamento del pericolo ambientale determinato, in via generale, dalla predisposizione di un sistema di riciclaggio rifiuti carente e inefficiente, quanto, specificamente, dei danni alla salute dei ricorrenti derivanti dall'inazione statale rispetto ai ripetuti sversamenti e interramenti di rifiuti pericolosi nell'Agro aversano e nei territori limitrofi, è evidente come venga a mancare uno degli elementi costitutivi del principio del *ne bis in idem* (internazionale), ovvero il rischio di doppia condanna sui medesimi fatti²⁷. Tale requisito è invero interpretato dalla Corte EDU, in linea con la giurisprudenza della Corte, con preciso riferimento all'identità dei fatti materiali oggetto dei due procedimenti potenzialmente sovrapposti²⁸.

idem, *diritto internazionale e diritto europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 maggio 2018 e, più di recente, *Ne bis in idem: questioni attuali alla luce dell'interpretazione della Corte di giustizia e della Corte EDU*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2025.

²⁵ V. § 193 ss. Nella giurisprudenza della Corte EDU, v. 20 marzo 2018, ricc. nn. 37685/10 e 22768/12, *Radomilja e a./Croazia* [GC], § 119: «The purpose of the rule enunciated in Article 35 § 2 (b) of the Convention is: [...] (ii) to avoid the situation where several international bodies would be simultaneously dealing with applications which are substantially the same, that is, a situation which would be incompatible with the spirit and the letter of the Convention, which seeks to avoid a plurality of international proceedings relating to the same cases».

²⁶ V. § 448 della sentenza *Cannavacciuolo*.

²⁷ *Ivi*, § 197, nonché cfr. Corte EDU 22 dicembre 2020, ric. n. 14305/17, *Selahattin Demirtaş/Turchia (n. 2)* [GC], § 181.

²⁸ L. PANELLA, *Il principio ne bis in idem nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. spec. “Ne bis in idem: origini ed evoluzione del principio a livello interno e internazionale”, 2023, p. 37: «Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia [...] e della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, la Corte EDU mette in evidenza come [...] occorre verificare l'omogeneità dei comportamenti concretamente posti in essere, essendo irrilevante il *nomen iuris*, [...]. Alla luce di questo nuovo approccio, spetta alla Corte europea valutare l'identità dei fatti materiali

Per altro verso, occorre qui porre l'accento sul fatto che il ricorso *ex art.* 258 TFUE promosso dinanzi alla Corte di giustizia e le azioni risarcitorie sottoposte alla Corte EDU sono, in ogni caso, rimedi giurisdizionali strutturalmente e funzionalmente diversi²⁹.

In questo senso, emerge da una consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che la valutazione sull'applicabilità del *ne bis in idem* comporta una verifica sulla sufficiente somiglianza dei due procedimenti paralleli, che si basa, tra le altre, sulla finalità delle due azioni³⁰.

Come ha ricordato il giudice di Strasburgo nel caso di specie, scopo prioritario della Convenzione è, storicamente, quello di contrastare le violazioni episodiche dei diritti individuali («to render justice in individual cases»)³¹, e non di rilevare violazioni sistemiche con l'intento di porre rimedio a vizi strutturali degli ordinamenti nazionali. Dinanzi alla Corte EDU, il ricorrente agisce «uti singuli, non come cittadino»³². Tale circostanza è confermata dal fatto che l'obbligo per gli Stati di adottare misure attuative di carattere generale in caso di violazione della Convenzione costituisce un effetto conformativo solamente potenziale e indiretto dell'art. 46 CEDU, dal momento che l'assunzione di misure meramente individuali è spesso sufficiente per dare esecuzione alle sentenze di Strasburgo (ovvero, quando la violazione riscontrata sia di carattere isolato).

In questa prospettiva, va altresì rilevato che, *mutatis mutandis*, l'autonomia funzionale tra l'azione di responsabilità extracontrattuale e il ricorso per inadempimento è pure riconosciuta all'interno dello stesso diritto dell'Unione

tenendo conto dell'insieme delle circostanze concrete riguardanti lo stesso autore e strettamente collegate fra di loro».

²⁹ Cfr. il § 201 della sentenza *Cannavacciuolo*: «[...] any finding of an infringement by the CJEU merely obliges the Member State in question to comply with EU law and does not serve to resolve individual cases and cannot lead to awards of individual reparation, even when the proceedings are initiated by individual complainants».

³⁰ V. Corte EDU 27 giugno 2023, ric. n. 22525/14, *Bryan e a./Russia*, § 38: «An assessment of whether cases are sufficiently similar would usually involve the comparison of the parties in the respective proceedings, the relevant legal provisions relied on by them, the scope of their claims and the types of the redress sought. As regards the analysis of the character of parallel proceedings, the Court's examination would not be limited to a formal verification but would extend, where appropriate, to ascertaining whether the nature of the supervisory body, the procedure it follows and the effect of its decisions are such that the Court's jurisdiction is excluded by Article 35 § 2 (b)».

³¹ *Ivi*, § 199: «The Court further reiterates that one of its functions in dealing with applications lodged under Article 34 is to render justice in individual cases and, if necessary, to afford just satisfaction».

³² A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, vol. 34, n. 1, 2014, p. 97.

europea³³. Subito dopo l'affermazione della responsabilità statale per violazione del diritto comunitario avvenuta nella sentenza *Francovich*³⁴, infatti, la Corte di giustizia ha implicitamente escluso che tale responsabilità potesse sorgere soltanto se le violazioni in questione fossero state precedentemente accertate nell'ambito di un ricorso per infrazione, confermando la particolare funzione che l'azione di danni assume nell'ambito del regime delle impugnazioni³⁵.

Mentre quest'ultima, invero, mira ad assicurare al singolo leso un *risarcimento* che è strettamente legato al danno subito, l'art. 258 TFUE è un rimedio di sistema che impone eventuali *sanzioni* in funzione "pedagogica", ovverosia per restaurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione all'interno dell'ordinamento nazionale e per evitare inciampi futuri da parte dello Stato inadempiente³⁶. D'altronde, come efficacemente evidenziato in dottrina, se è vero che «il presupposto fondamentale dell'accertamento della responsabilità e del conseguente obbligo di risarcimento è il controllo della legittimità dell'atto all'origine del danno, è anche vero che in tale sede il controllo non è pieno, ma limitato alla verifica della sussistenza di condizioni specifiche e più rigide di quelle che attengono alla semplice e normale verifica di legittimità»³⁷.

Per inciso, il chiarimento della Corte sull'autonomia dell'azione aquiliana rispetto alla procedura per inadempimento è di particolare importanza, tenuto conto che l'ampio potere discrezionale di cui gode la Commissione, che si traduce nell'impossibilità di obbligarla ad aprire una procedura di infrazione, avrebbe rischiato di ledere il diritto alla tutela giurisdizionale dei singoli tutte le volte che essa avesse deciso di non attivare l'art. 258 TFUE, anche se in presenza di evidenti violazioni, da parte dello Stato membro, di norme del diritto dell'UE preordinate a conferire diritti agli individui.

³³ Sul tema, v., per tutti, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, II ed., Milano, 2012, p. 187 ss.

³⁴ Corte giust. 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90.

³⁵ Cfr., per analogia, 17 maggio 1990, C-87/89, *Sonito*, punto 14; 10 luglio 2014, C-220/13 P, *Nikolaou/Cour des Comptes*, punto 54.

³⁶ Su tale differenza, cfr. il § 201 della sentenza *Cannavacciuolo*: «[...] any finding of an infringement by the CJEU merely obliges the Member State in question to comply with EU law and does not serve to resolve individual cases and cannot lead to awards of individual reparation, even when the proceedings are initiated by individual complainants».

³⁷ «A ciò va aggiunto che l'eventuale dichiarazione di illegittimità resta puramente incidentale e non produce gli effetti propri di una più generale procedura di infrazione» (G. TESAURO, *op. cit.*, p. 404).

4.2. Segue: *il valore “istruttorio”*

Un secondo aspetto che merita di essere approfondito è quello del valore che il richiamo alle sentenze del giudice dell'Unione assume nel processo a Strasburgo.

L'autonomia tra i due rimedi e, prima ancora, tra le due giurisdizioni non obbliga la Corte EDU a tener conto della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia, ma, allo stesso, non impedisce che le pronunce di quest'ultima possano essere utilizzate dai ricorrenti in funzione probatoria e, dal giudice di Strasburgo, in funzione argomentativa. Se è vero, cioè, che eventuali sentenze di inadempimento della Corte non possono essere decisive ai fini della condanna di uno Stato dinanzi alla Corte EDU, è pur vero che esse possono costituire un elemento rilevante che, unitamente alle valutazioni effettuate autonomamente da quest'ultima, corroborano la decisione finale.

Anche in questa circostanza, peraltro, lo stesso discorso è esattamente replicabile all'interno dell'ordinamento dell'Unione.

È certo che una sentenza della Corte che accerta un inadempimento statale non è un elemento sufficiente a dimostrare la sua responsabilità nell'ambito di un'azione di danni. Difatti, una valutazione di illegittimità *ex art. 258 TFUE* può non condurre a una condanna statale in sede risarcitoria, poiché, talvolta, il grado di discrezionalità riconosciuta allo Stato membro nell'esercizio dei suoi poteri preclude che la violazione possa considerarsi di una gravità tale da far sorgere una responsabilità extracontrattuale. Nondimeno, è altrettanto certo che una simile pronuncia può facilitare il ricorrente nella prova dell'esistenza della violazione e, dunque, nella dimostrazione del danno subito nell'ambito di un'azione di risarcimento³⁸.

In più, va evidenziato che il richiamo, da parte del giudice di Strasburgo, alle sentenze della Corte può rappresentare un elemento di ulteriore legittimazione, nei confronti degli Stati, rispetto al contenuto delle decisioni assunte. In altre parole, mettere in rilievo che a conclusioni simili è già pervenuto un altro organo giurisdizionale internazionale, e altrettanto autorevole qual è la Corte di giustizia, non soltanto avvalora la correttezza della propria pronuncia, ma consente pure alla Corte EDU di “farla accettare” allo Stato condannato in maniera più agevole. Come riportato da autorevole

³⁸ Come già sostenuto, in termini analoghi, in A. CIRCOLO, *Il nuovo orientamento restrittivo della Corte sulla nozione di giurisdizione ex art. 267 TFUE*, in B. NASCIMBENE, G. GRECO (a cura di), *I grands arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni: attualità e problemi aperti*, Milano, 2025, pp. 41 e 42.

dottrina, ad es., nel caso *Guðmundur Andri Ástráðsson/Islanda*³⁹, il giudice di Strasburgo «[ha citato] in maniera estesa le sentenze della CGUE sull'indipendenza dei giudici nazionali, per trarre la conclusione che esiste un “considerable consensus” fra gli Stati sulla nozione di “giudice stabilito per legge”»⁴⁰.

Il caso *Cannavacciuolo*, dunque, è solo l'ultimo episodio di una operazione di sostegno che, va sottolineato, è reciproca tra le due corti.

A partire dall'applicazione dell'art. 52, n. 3, della Carta che, come noto, impone di assicurare, nell'interpretazione dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta, uno standard di tutela almeno pari o superiore a quello garantito dalla Corte EDU a proposito della Convenzione⁴¹, sono invero moltissime le occasioni che possono essere richiamate ove, al contrario, è la Corte di giustizia a riportare espressamente in sentenza le decisioni della Corte EDU per conferire, agli occhi degli Stati membri, maggiore autorevolezza alle sue pronunce – soprattutto quelle più evolutive.

Proprio con riferimento alla tutela dell'ambiente, ad esempio, la Corte ha richiamato, nell'ambito del caso *ILVA*, la decisione adottata dalla Corte EDU nel caso *Cordella e a./Italia*⁴², rimarcando come l'analisi svolta sull'inquinamento da attività industriale provocato dallo stabilimento «si ricollega[sse] peraltro a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, la

³⁹ Corte EDU 1° dicembre 2020, ric. n. 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson/Islanda* [GC], spec. punto 234 ss., su cui v. v. C. RIZCALLAH, V. DAVIO, *The Requirement that Tribunals be Established by Law: A Valuable Principle Safeguarding the Rule of Law and the Separation of Powers in a Context of Trust*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 17, n. 4, 2021, p. 581 ss.

⁴⁰ L. S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, vol. II, 30 dicembre 2020, p. 45. L'A. precisa pure che il richiamo avviene «a titolo comparativo (viene considerata anche la Corte EFTA)» e aggiunge che «la Carta dell'Unione viene talora utilizzata dalla Corte di Strasburgo come fonte di ispirazione, per tenere conto dell'evoluzione normativa, anche in cause che non riguardano il diritto dell'Unione» (*ibidem*).

⁴¹ Quando essa includa, evidentemente, un analogo diritto. Per una formula riassuntiva sul punto, v. Corte giust. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 44: «[...] occorre ricordare che, anche se, come conferma l'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione».

⁴² Corte EDU, 24 gennaio 2019, ricc. nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e a./Italia*, §§ 163 e 172, su cui v. C. LUZZI, *Il “caso Ilva” nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)*, in *Consulta online*, n. 2, 2019, p. 336 ss.

quale [...] si è basata, per constatare l'esistenza di una violazione dell'articolo 8 della Convenzione [...], su studi scientifici che denunciano gli effetti inquinanti delle emissioni di tale stabilimento tanto sull'ambiente quanto sulla salute delle persone»⁴³.

In relazione, poi, al percorso di tutela dello Stato di diritto promosso dalla Corte in via giurisprudenziale, si osservi che l'introduzione di un test per la verifica dell'indipendenza del giudice nazionale "caso per caso" è stata suffragata dalla presenza di un analogo test nella giurisprudenza della Corte EDU, dal quale la Corte di giustizia ha chiaramente tratto ispirazione⁴⁴. A sostegno di tale test, nella nota sentenza *A.K.*, la Corte ha evocato esplicitamente il test adottato dal giudice di Strasburgo⁴⁵. Il richiamo ai criteri prescritti dalla Corte EDU ha permesso al giudice dell'Unione di legittimare con maggior forza l'adozione del "nuovo" test al cospetto degli Stati membri, dimostrando che l'operazione interpretativa condotta per salvaguardare l'indipendenza della magistratura non aveva prodotto risultati in violazione del principio di sussidiarietà, in quanto, negli stessi termini, essa era stata già pacificamente accolta dagli Stati membri quando sottoposti alla giurisdizione di Strasburgo⁴⁶.

Ancora, più di recente, nel caso *Getin Noble Bank*, la Corte di giustizia ha stabilito che la presunzione che vige, a norma dell'art. 267 TFUE, sul rispetto dei requisiti di indipendenza da parte dell'organo giurisdizionale nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale *può* essere rovesciata nel caso in cui una decisione giudiziaria definitiva emessa da un organo giurisdizionale internazionale porti a ritenere il contrario, con ciò evidenziando l'influenza significativa che le pronunce della Corte EDU possono esercitare sul suo convincimento⁴⁷.

⁴³ Corte giust. 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva e a.*, punto 93, con nota di C. REMY, *Arrêt « Ilva e.a. »: protection de la santé des riverains d'industries polluantes dans l'Union*, in *Journal de droit européen*, n. 7, 2024, p. 335 ss.

⁴⁴ Anche per sua stessa ammissione: v., ad es., Corte giust. 6 ottobre 2021, C-487/19, *W. Ž.* (Chambre de contrôle extraordinaire de la Cour suprême - Nomination), punto 130. In dottrina, v. R. BUSTOS GISBERT, *Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, vol. 17, n. 33, 2020, spec. p. 50 ss.

⁴⁵ Corte giust. 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), punto 126.

⁴⁶ Sul punto, sia consentito rinviare a A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, pp. 263 e 264.

⁴⁷ Corte giust. 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 72.

5. Conclusioni: non serve essere uguali per volersi bene

In conclusione, la sentenza della Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo*, al di là degli importanti esiti a cui essa giunge con riguardo al caso di specie, è un esempio concreto della collaborazione virtuosa tra il giudice di Lussemburgo e quello di Strasburgo, dove le decisioni dell'uno sorreggono il pronunciato dell'altro e viceversa, rafforzando le reciproche posizioni.

Il richiamo alle sentenze della Corte di giustizia da parte della Corte EDU testimonia, ancora una volta, come siano ormai lontani i tempi in cui il giudice di Strasburgo sembrava ambire allo scettro di custode unico e supremo dei diritti fondamentali, evitando ogni forma di interazione con la sua consorella e di possibile contaminazione dalla relativa giurisprudenza. Superata l'iniziale indifferenza⁴⁸ – e forse diffidenza – verso il diritto comunitario e la sua cornice di tutela, la Corte EDU ha contribuito attivamente a garantire una coabitazione pacifica e, di più, un dialogo fruttuoso con la Corte di Lussemburgo. E quest'ultima, pur riaffermando costantemente la propria autonomia rispetto all'ordinamento internazionale e a quelli nazionali⁴⁹, ha trovato in essa un'importante alleato proprio a sostegno della sua stessa autonomia, messa di recente a rischio dall'azione di alcuni Stati membri⁵⁰.

⁴⁸ In questi termini, A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 12. V. anche p. 7: «La sentenza *Bosphorus* inaugura una nuova fase nella relazione tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di Giustizia dell'UE, nella misura in cui introduce un elemento di bilateralità e pone fine a lunghi anni caratterizzati dalla frequenza – e dalla centralità – dei riferimenti all'esperienza facente capo alla CEDU nella giurisprudenza comunitaria in materia di diritti, cui corrispondeva l'assenza di atteggiamenti corrispondenti da parte della Corte di Strasburgo. All'apertura unilaterale da parte di Lussemburgo succede infine una risposta da parte di Strasburgo, che si connota, peraltro, in termini profondamente cooperativi». V. la citata sentenza *Bosphorus*, punto di svolta nei rapporti tra le due corti: Corte EDU 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98, *Bosphorus/Irlanda* [GC], spec. § 154 ss.

⁴⁹ V., per tutte, Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 170: «[...] l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione».

⁵⁰ Si fa riferimento alle violazioni sistemiche dello Stato di diritto commesse principalmente da due Stati membri dell'UE, Polonia e Ungheria, e al percorso giurisprudenziale sviluppato dalla Corte di seguito e di cui si è dato conto in precedenza. Sulle vicende in questione, sia consentito rinviare nuovamente a A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto*, cit., p. 157 ss. Sul rapporto tra l'autonomia del diritto dell'Unione e il rispetto dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE, v. Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 125: «[...] quando uno Stato candidato diventa uno Stato membro, aderisce a una

Nonostante, dunque, le specificità che contraddistinguono le due esperienze giuridiche, e con esse le difficoltà che sorgono nella ricerca di un punto di equilibrio stabile nei loro rapporti, il sistema europeo di protezione internazionale dei diritti pare essersi ormai assestato in una logica di complementarità e non di competizione, condividendo come ottica comune la tutela finale dell'individuo⁵¹.

Che sia forse un segnale da cogliere da parte di chi, da molti anni, cerca – con scarso successo – di integrare ulteriormente (e forzatamente) le due giurisdizioni?⁵²

costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda. Tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale».

⁵¹ L. S. ROSSI, *op. cit.*, p. 51: «[...] il dialogo fra le due Corti europee sta dando i suoi frutti, non solo in termini di non belligeranza, ma anche producendo fertilizzazione incrociata o addirittura convergenza».

⁵² Sulle numerose difficoltà relative al completamento del processo di adesione dell'Unione alla CEDU, v., per tutti, N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13 ss. Le maggiori criticità sembrano riguardare l'attuale assenza di giurisdizione della Corte in ambito PESC, con la conseguente impossibilità di poter applicare la Carta nelle situazioni giuridiche in esso ricadenti: v., a tal proposito, Corte giust. 10 settembre 2024, C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD/ Consiglio e a.* Fermo restando che mai deve guardarsi con sfavore ad un innalzamento della tutela dei singoli, la natura specifica del diritto dell'Unione suggerisce che questo avvenga all'interno del suo ordinamento, con i dovuti tempi e le modalità prescritte.

ABSTRACT (ita)

La sentenza della Corte EDU nella causa *Cannavacciuolo e a./Italia* offre una preziosa occasione per ripercorrere le numerose pronunce di inadempimento con cui la Corte di giustizia ha messo in luce le gravi carenze dello Stato italiano nella gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti e, di seguito, per interrogarsi su quale sia la rilevanza di dette pronunce nel processo dinanzi al giudice di Strasburgo. Obiettivo del presente lavoro è verificare, alla luce del caso di specie, se il riferimento alla giurisprudenza della Corte a sostegno del *decisum* di Strasburgo possa dar luogo a criticità dal punto di vista del *ne bis in idem* internazionale o se, al contrario, esso possa risultare opportuno e conveniente sotto il profilo istruttorio, in funzione di rafforzamento dell'impianto motivazionale.

ABSTRACT (eng)

The ECtHR decision in the case *Cannavacciuolo and Others v Italy* offers a valuable opportunity to revisit the numerous infringement judgments issued by the Court of Justice which have highlighted the serious deficiencies of the Italian State in managing the waste disposal cycle and to reflect more deeply on the relevance of such judgments within the proceedings before the Strasbourg Court. In particular, the aim of the present paper is to assess, in light of the *Cannavacciuolo* case, whether the reference to the ECJ case-law in support of the ECtHR decisions may give rise to concerns with regard to the principle of (international) *ne bis in idem*, or whether, on the contrary, it may prove appropriate and useful from an evidentiary standpoint, by contributing to the strengthening of the reasoning underpinning the judgment.