Riflessioni attorno alla figura del soggetto responsabile del danno ecosistemico nell'ordinamento giuridico italiano

di Antonio Aruta Improta Maltese

1. Profili normativi e dottrinali. - 2. La giurisprudenza di riferimento. - 3. Conclusioni.

1. - *Profili normativi e dottrinali.* Sul piano del diritto interno italiano, la legislazione che in via principale delinea i tratti peculiari del soggetto potenzialmente imputabile per i danni ecologici, è senz'altro individuabile nella parte VI del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152¹, molto più conosciuto come testo unico o codice dell'ambiente, seppure impropriamente, considerata l'effettiva carenza di semplificazione e coordinamento fra le diverse parti che lo compongono². Per non parlare, poi, degli accavallamenti tra le parti medesime, come quello fra la VI in analisi, con particolare riferimento al danno al "terreno", e la IV in tema di bonifiche dei "siti contaminati", entrambe aventi la medesima funzione riparatoria³.

Ciò considerato, a livello concettuale la parte VI del codice, che ha dato attuazione alla direttiva-quadro 2004/35/CE⁴, pur prescrivendo norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, al pari della predetta direttiva non presenta una descrizione né scientifica né tanto meno giuridica dell'ambiente, che in qualche maniera «confermi o recepisca perlomeno le molteplici elaborazioni giurisprudenziali» documentabili sino a oggi⁵. Così, tolto il benevolo tentativo di enucleare una nozione di ambiente da quella del suo stesso pregiudizio⁶, che si valuterà qui a breve, l'oramai consacrato "bene comune"⁷ in questione risulta oltremodo non solo concettualmente dibattuto nella sua materialità in senso stretto⁸ o nel senso solamente formale – sempre secondo il riparto di competenze Stato-Regioni in Costituzione⁹ – in quanto valore costituzionale trasversale¹⁰, ma anacronistico persino, poiché rievocativo di «una visione antropocentrica del creato non più in linea con le contemporanee esigenze di protezione dello stesso», posto che, «come sostenuto, "l'etimologia della parola italiana 'ambiente', che deriva dal latino *ambiens-entis*, esprime l'idea dello stare intorno, del circondare. Da ciò, il significato del sostantivo ambiente

¹ In *Gazzetta Ufficiale* 14 aprile 2006, n. 88, e in vigore dal 29 aprile 2006, a eccezione delle disposizioni di cui alla parte II in vigore dal 12 agosto 2006.

² F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, in portale giuridico www.giuristiambientali.it, reperibile sulla rete interconnessa, il quale in nota n. 3 rinvia alla sua stessa pubblicazione, che rende ancora meglio il concetto, intitolata *Né Testo Unico né Codice dell'ambiente... ma un unico contenitore per discipline differenziale*, in *Amb. e svil.*, 2006.

³ Sia consentito rinviare a: A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Riparazione del danno al terreno o bonifica del sito contaminato? Un doveroso aggiornamento*, in *Amministrativamente*, 2025, par. 2; ID., *Riparazione del danno al terreno e bonifica del sito contaminato: differenze e aspetti critici*, in *RGA Online*, 1° aprile 2022.

⁴ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* 30 aprile 2004, L 143/56.

⁵ Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale nella costituzione italiana: il punto della situazione*, in *Dir. ec. tras. amb.*, 2024, 96; ID., *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa europea e italiana a confronto*, Milano, 2021, 5-6.

⁶ F. GIANPIETRO, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno nel T.U.A.*, in portale giuridico www.giuristiambientali.it, 26 aprile 2006.

⁷ G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, 2022, 11-15.

⁸ P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2010, 7; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di Solidarietà e di Elevata Protezione*, in portale giuridico www.lexambiente.it, 15 novembre 2008.

⁹ Costituzione (in *Gazzetta Ufficiale* del 27 dicembre 1947, n. 298), art. 117, commi 1-3.

¹⁰ M. CECCHETTI, *La materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 2009, 19 ss.

è quello di ‘complesso delle condizioni esterne all’organismo in cui si svolge la vita vegetale e animale’ o in senso figurato, come “complesso delle condizioni esterne materiali, sociali e culturali nell’ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano”¹¹.

Per di più, stando al tenore letterale dell’art. 300 del codice, che si rifa erroneamente all’art. 2 della direttiva europea, sono due e contrapposte le definizioni di danno ambientale: una generica e onnicomprensiva, e una particolareggiata ed esclusiva¹². Benché secondo l’interpretazione di altri, la nozione italiana ricalca fedelmente quella europea, che delimita l’applicazione delle disposizioni della parte VI alle sole risorse naturali individuate dalla norma, quali le specie e gli habitat naturali protetti, le acque e il terreno¹³; oppure, al contrario, apre alle altre matrici ambientali non contemplate, in quanto quelle indicate dalla disposizione sono solo esemplificative e non tassative¹⁴.

Quanto alla centrale figura del soggetto responsabile, la disciplina nostrana, sulla scia della legislazione europea, opera la medesima “internalizzazione” delle spese per la prevenzione e riparazione dei danni all’ambiente mediante il ricorso allo strumento della responsabilità civile¹⁵. Il che “dovrebbe” – non a torto – significare solo la contemporanea estrinsecazione delle funzioni di incentivo e deterrenza del principio cardine «chi inquina paga»¹⁶, sancito primariamente dall’OMS¹⁷, atte a stimolare tutti gli imputabili a porre in essere pratiche più virtuose, pur di evitare il rischio di doversi sobbarcare tutti i costi delle anzidette misure che i medesimi sono eventualmente obbligati a effettuare¹⁸. Fatte salve, a onore del vero, le altre esegesi dalle quali risulta possibile utilizzare il principio anche per contrattualizzare un prezzo per poter inquinare¹⁹.

Purtuttavia, vi è un’insolita ridondante e fuorviante predisposizione del duplice regime di responsabilità oggettiva e colposa – per le quali è sempre richiesta la ricostruzione del nesso causale, determinabile attraverso le presunzioni semplici *ex art. 2727 del codice civile*²⁰, sulla base di indizi «gravi, precisi e concordanti», nonché la regola del “più probabile che non”²¹ – in due norme distinte della medesima parte VI²² e con due diverse qualificazioni del soggetto imputabile: l’“operatore”, ossia «qualsiasi persona, fisica

¹¹ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula definitoria del danno all’ecosistema*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 788; ID., *La tutela risarcitoria*, cit., 13.

¹² Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula definitoria*, cit., 763-765, in riferimento ai commi 1-2, art. 300, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹³ B. POZZO, *La responsabilità per danno all’ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2015, 225.

¹⁴ E. ORLANDO, *Prospettive e problematiche nella trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno all’ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 686.

¹⁵ N. DE SADELEER, *Preliminary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, Fipa*, in *RECIEL*, 2015, 232.

¹⁶ Direttiva 2004/35/CE, ‘considerando’ 2 e 18; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 298 *bis*, comma 2.

¹⁷ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), raccomandazione 26 maggio 1972, n. 128, in *OECD/LEGAL/0132*.

¹⁸ Cfr. A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria*, cit., 30, alludendo proprio al ‘considerando’ 2 della direttiva 2004/35/CE. Anche, R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Milano, 2012, 175, dichiara che il principio «nasce nell’ordinamento comunitario con una valenza preventiva e solo successivamente assume una connotazione risarcitoria. Finalità del principio è quella di disincentivare le attività e tutti i comportamenti che incidono negativamente sull’ambiente e, viceversa, incentivare le scelte ambientalmente virtuose quali ad esempio quelle delle imprese che investono in tecnologie pulite»; A. PALMA, *Il principio “chi inquina paga”, fra responsabilità aquiliana e peculiarità del danno ambientale, nell’interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione*, in *COIS Riv.*, 2 maggio 2023, secondo la quale il «principio persegue una finalità dissuasiva mediante la previsione di cautele atte a ridurre l’inquinamento ambientale e costituisce uno dei pilastri di matrice comunitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente».

¹⁹ G. VAN CALSTER, intervista *Chi inquina paga?* rilasciata all’Agenzia europea per l’ambiente (reperibile in portale istituzionale www.eea.europa.eu), 2-3.

²⁰ R.d. 16 marzo 1942, n. 262, in *Gazzetta Ufficiale* 4 aprile 1942, n. 79.

²¹ E. POMINI, “Chi inquina paga” e nesso di causalità: sufficiente il criterio del “più probabile che non”, in *RGA Online*, 1° luglio 2024; F. DEGLI INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Cont. e impr.*, 2013, 758.

²² D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 298 *bis*, comma 1, che oltretutto sostituisce a livello terminologico quel «rischio per l’ambiente

o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere dette attività»²³, e “chiunque altro”, ma nella sola ipotesi di responsabilità ambientale per dolo o colpa²⁴.

Su questa stranezza, «Si noti, tuttavia, che la direttiva europea utilizza concetti come “il responsabile” solo tra le considerazioni generali in premessa, ma agli articoli, poi, specifica inequivocabilmente che la responsabilità ambientale è dell'operatore, ossia colui che esercita un'attività professionale rischiosa per l'ecosistema e non “chiunque altro”! La disposizione induce chiaramente in errore, perché sembrerebbe che nelle ipotesi colpose qualsiasi persona fisica o giuridica possa considerarsi responsabile per un danno all'ambiente»²⁵. Per cui, a oggi, diversamente dalla direttiva-quadro 2004/35/CE, nel codice ambientale è incerta la distinzione fra responsabilità ambientale oggettiva e colposa²⁶.

Inoltre, la disciplina *de quo* individua tassativamente delle rilevanti esimenti dalla responsabilità che vale la pena riportare qui appresso: «4. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte VI del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tal caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti. 5. L'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte VI del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all'allegato 5 della parte VI del presente decreto, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività»²⁷. Così pure sono sancite limitazioni della responsabilità per i trasgressori, purché «conformemente alla legislazione nazionale che dà esecuzione alla convenzione sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (LLMC) del 1976, o alla convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI) del 1988»²⁸.

Mentre, al contrario, relativamente all'ipotesi di estensione della responsabilità, nella parte VI è ancora vigente la semplice “facoltà” di intervento statale, in virtù delle prescrizioni di cui agli artt. 304, comma 4, e 305, comma 3, del codice, a prescindere dall'eventualità che l'operatore stesso possa essere una «qualsivoglia persona giuridica pubblica che esercita o controlla l'attività professionale inquinante», come altresì contemplato dalla disposizione di cui prima.

Eppure, è appena il caso di attestare che in Costituzione sia ormai conclamato il categorico e lapalissiano

o la salute umana» presente nella direttiva 2004/35/CE con l'indefinito concetto di «rilevanza ambientale» dell'attività professionale, nonché art. 311, comma 2.

²³ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 302, comma 4.

²⁴ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311, comma 2.

²⁵ A. ARUTA IMPROTA, *Alcune considerazioni sul soggetto responsabile per la minaccia o il danno ambientale*, in *RGA Online*, 6-2022; ID., *Some Considerations on the Party Responsible for the Threat or Environmental Damage: International, European and Italian Legal System in comparison*, in *Acad. Lett.*, 2022, 3.

²⁶ Cfr. A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria*, cit., 35.

²⁷ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 308, commi 4-5.

²⁸ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 303, lett. c).

dovere dello Stato di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi²⁹, inserito a mezzo della novella costituzionale con la quale, peraltro, «è stata modificata una norma molto delicata, ossia l'articolo 9 Cost., ricompresa fra i primi dodici articoli della Carta, espressione dei principi fondamentali che la giurisprudenza costituzionale ha considerato inderogabili anche rispetto alle norme internazionali, oltre che non sovvertibili o modificabili “nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (...) Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)”»³⁰. Tenuta a debito conto, comunque, quella dottrina che si è posta in modo favorevole a una modifica *in melius* della norma costituzionale fondamentale³¹ e alla conseguente «consacrazione valoriale dell'ambiente»³².

Ma vi è di più, perché, come dedotto in dottrina³³, al legislatore italiano non è proibita l'approvazione di regole di diritto interno più rigorose, pure finalizzate a estendere l'imputabilità ad altri soggetti, compresi gli Stati, oltre all'operatore³⁴. Sicché «Il diritto interno, in definitiva, può ben individuare a sua discrezione responsabili ulteriori che rispondano in via sussidiaria del danneggiamento arrecato all'ambiente, senza però che il principio “chi inquina paga” venga svuotato del suo contenuto e senza escludere la legittima imputazione all'inquinatore degli oneri necessari ad evitare o a riparare il danno causato»³⁵.

Tra l'altro, un esempio legislativo in tal senso esiste già, ed è rappresentato proprio dalla menzionata disciplina della bonifica dei siti contaminati, che diversamente da quanto sancito per lo Stato, nella persona del Ministro dell'ambiente, nell'ambito della riparazione dei danni ambientali, prevede «l'obbligo di intervento per gli Enti locali e le Regioni nei casi di inattivazione o mancata individuazione del responsabile e del proprietario del sito»³⁶.

2. - La giurisprudenza di riferimento. Come anticipato nel paragrafo che precede, è alla giurisprudenza che si deve in primo luogo l'estrapolazione, in via ermeneutica, dagli artt. 2, 9 e 32 Cost., del diritto alla salubrità ambientale³⁷, e in seconda battuta la definizione di ambiente, ancorché graduale e altalenante, inteso attraverso tre storiche pronunce come un «Diritto fondamentale della persona umana ed interesse fondamentale della collettività» nonché un complesso unitario di cose materiali³⁸; un interesse diffuso, un valore primario e assoluto nonché un bene immateriale unitario³⁹; un «bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana»⁴⁰. Cui seguirono, per giunta, le note contrastanti decisioni giurisprudenziali circa l'immaterialità/trasversalità del valore ambiente⁴¹ o la materialità/circoscrittione⁴² di tale bene giuridico tutelato, correlate, di fatto, alle accennate disquisizioni accademiche. E con particolare riguardo alla nozione del danno allo stesso, l'argomentata dicotomia dottrinale circa la

²⁹ Costituzione, art. 9, comma 3, aggiunto in forza della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in *Gazzetta Ufficiale* 22 febbraio 2022, n. 44.

³⁰ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., 100-103.

³¹ M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante*, in *RGA Online*, 26 febbraio 2022.

³² G. MARCATAJO, *La riforma*, cit., 2.

³³ Cfr. A. ARUTA IMPROTA, *Alcune considerazioni*, cit.

³⁴ Direttiva 2004/35/CE, 'considerando' 29 e art. 16. 1; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* 26 ottobre 2012, C115/49), artt. 191, par. 4.2 e 193.

³⁵ C. SARTORETTI, *La responsabilità per danno ambientale e il principio “chi inquina paga” al vaglio della Corte di Giustizia Europea*, in *DPCE Online*, 2015, 124-127.

³⁶ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Riparazione del danno al terreno o bonifica del sito contaminato?*, cit., par. 2, in relazione agli artt. 244, comma 4, e 250, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

³⁷ Cass. Sez. Un. Civ. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *www.elearning.unite.it*.

³⁸ Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *www.giurcost.org*.

³⁹ Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *www.giurcost.org*.

⁴⁰ Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1029, in *www.giurcost.org*.

⁴¹ Corte cost. 18 marzo 2005, n. 108; Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307; Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, tutte reperibili in *www.giurcost.org*.

⁴² Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367; Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378. Reperibili in *www.giurcost.org*.

possibilità di estendere o meno la portata dell'art. 300 del codice ad altre risorse naturali non specificatamente segnalate dalla norma, è rinvenibile anche in ambito giudiziario, ove per l'appunto si distinguono i due filoni "restrittivo"⁴³ ed "estensivo"⁴⁴.

Relativamente, poi, all'applicazione del basilare principio «chi inquina paga» in duplice funzione incentivante/deterrente, anche la Corte dei conti dell'Unione europea ha statuito che «L'applicazione di tale principio fa sì che chi inquina sia incentivato a evitare i danni ambientali e sia considerato responsabile dell'inquinamento causato. È sempre chi inquina, e non il contribuente, a dover sostenere i costi che l'inquinamento comporta. In termini economici, ciò costituisce una "internalizzazione" di "esternalità ambientali negative"⁴⁵.

Nondimeno, parimenti a quella documentata parte di dottrina, dalle pertinenti e allegare Risposte della Commissione alla Relazione speciale emerge palesemente che il principio può essere letteralmente strumentalizzato per fissare prezzi per poter inquinare: «L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ritiene gli strumenti di fissazione dei prezzi, comprese le tasse ambientali, uno strumento importante per l'attuazione del principio "chi inquina paga". Tale strumento comprende gli oneri, la tassazione dell'inquinamento consentito, la responsabilità ambientale e l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente» e, pertanto, concluso che «La Commissione sta intraprendendo azioni a sostegno dell'attuazione del principio "chi inquina paga" negli Stati membri, ma nonostante ciò tale principio non è ancora pienamente applicato (...) Spetta agli Stati membri garantire che sia fissato un prezzo per l'inquinamento nei limiti consentiti»⁴⁶.

Ancora, in merito alla necessaria determinazione del nesso causale nelle ipotesi di responsabilità ecologica individuale sia oggettiva sia colposa, sono state avvalorate le medesime osservazioni sulle presunzioni semplici e sulla regola civilistica del più probabile che non⁴⁷; presunzioni che possono, più pragmaticamente, determinarsi in base alla vicinanza fra l'attività esercitata dall'operatore e il sito danneggiato, nonché agli elementi inquinanti rinvenuti sul luogo e quelli impiegati nell'ambito dell'esercizio di detta attività⁴⁸.

Oltre al resto, sull'effettiva persistenza, ai sensi dell'art. 311 del codice, dell'ipotesi di responsabilità colposa in capo a qualsiasi persona fisica (o giuridica) in grado di compromettere o minacciare l'ambiente, si rivela utile una precisazione della Corte dei conti risalente al 2016: «L'art. 311 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, assoggetta a responsabilità chiunque arrechi danno all'ambiente e dispone che il Ministero dell'ambiente agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento di detto pregiudizio in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale ed il successivo art. 313, comma 6, stabilisce che, nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio. Ne consegue che la contestazione del danno ambientale è assoggettata a presupposti di procedibilità che ne escludono la cognizione diretta da parte del giudice contabile (nel caso di specie, l'azione del Procuratore regionale è stata dichiarata improcedibile poiché diretta non a contestare il danno

⁴³ Cass. Sez. III Pen. 2 maggio 2007, n. 16575, Ministero dell'ambiente e a., in www.lexambiente.it.

⁴⁴ Cass. Sez. III Pen. 14 novembre 2018, n. 51475, Bevilacqua e a., in www.ambienteditto.it.

⁴⁵ Corte dei conti dell'UE, Relazione speciale *Il principio 'chi inquina paga' non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE*, XII, 2021, in www.eqa.europa.eu, 4-7.

⁴⁶ Risposte della Commissione europea (in allegato) alla Relazione speciale della Corte dei conti dell'UE *Il principio 'chi inquina paga' non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE*, XII, 2021, 2-5.

⁴⁷ Cass. Civ. Sez. Un. 1° febbraio 2023, n. 3077, in www.ceridap.eu; Cons. Stato, Sez. IV 7 gennaio 2021, n. 172, in www.lexambiente.it; Cons. Stato, Sez. IV 16 dicembre 2018, n. 7121, in www.osservatorioagromafie.it; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 25 ottobre 2023, n. 781, in www.lexambiente.it.

⁴⁸ Corte di giustizia CE, Sez. grande 9 marzo 2010, in causa C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA e a., in www.eurlex.europa.eu.

patrimoniale subito dalla Pubblica amministrazione per esborsi ma una fattispecie di danno ambientale)»⁴⁹.

Circa la “possibilità” di azione statale in via amministrativa, invece, è stato anzitutto sancito che «Non è fondata, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., la q.l.c. dell’art. 306, commi 1, 2 e 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale, in punto di determinazione delle misure di ripristino ambientale, prevede, in particolare, che l’operatore individui le possibili misure e le presenti per l’approvazione al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio (comma 1), il quale individua quali misure debbano essere attuate (comma 2), assicurando la partecipazione dei soggetti interessati (comma 5). Tale disciplina attribuisce allo Stato le funzioni riguardanti le misure di ripristino ambientale e ciò non viola né l’art. 117 Cost., posto che in materia di danno ambientale non può esistere alcuna interferenza fra competenza legislativa statale e regionale, attesa la prevalenza della prima, né l’art. 118 Cost., perché la scelta di attribuire all’amministrazione statale le funzioni amministrative relative al ripristino ambientale si giustifica con l’esigenza di assicurare il rispetto di criteri di uniformità ed unitarietà»⁵⁰. Malgrado ciò, sulla riparazione del terreno, di competenza appunto dello Stato in base alle disposizioni della parte VI, grava comunque il contestato accavallamento con la disciplina della bonifica dei siti contaminati *ex parte* IV di competenza regionale e locale.

In più, sulla fattibilità di poter estendere la responsabilità ambientale anche ad altri soggetti privati e pubblici oltre all’operatore, assume rilievo il seguente giudizio del Consiglio di Stato del 2022: «La concezione sostanzialistica di impresa impone di non limitarsi, nell’accertamento delle responsabilità, all’individuazione “dell’autore materiale” della condotta di inquinamento (in genere l’entità che conduce o ha condotto direttamente l’attività inquinante), ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all’interno dei rapporti con il diretto inquinatore»⁵¹.

Quantunque, in finale va altrettanto segnalato che lo scorso anno si è chiusa negativamente la controversia denominata «Giudizio universale», finalizzata a fare accertare l’inosservanza da parte dello Stato italiano degli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati dalle normative sovranazionali e, conseguentemente, la condanna al risarcimento del danno in forma specifica, in termini di “obbligazione climatica” dell’Ente centrale convenuto. Domande processuali, dunque, che se fossero state accolte avrebbero certamente avvalorato la suddetta possibilità di estensione dell’imputabilità ecologica allo Stato.

La causa, audacemente incardinata dall’Associazione A Sud Ecologia e Cooperazione ODV e altri contro lo Stato italiano dinanzi al Tribunale civile di Roma, Sez. II, si è dunque conclusa con la sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552, resa nell’ambito del procedimento di cui al r.g. n. 39415/2021⁵², che ha dichiarato «inammissibili le domande proposte dagli attori per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito e per essere la questione (...) devoluta al Giudice amministrativo». Rilevando in motivazione, più dettagliatamente, che «Riguardo all’eccepito difetto di giurisdizione, secondo la giurisprudenza di legittimità “il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile quando manca nell’ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l’interesse dedotto in giudizio e se la domanda non risulta conoscibile, né in astratto, né in concreto, da alcun giudice” (cfr. Cass. Sez. Un., ordinanza n. 15601 del 01/06/2023; in questo senso anche Cass. Sez. U Ordinanza n. 15058 del 29.05.2023, che ha statuito che “sulla domanda proposta nei confronti dello Stato italiano per il risarcimento dei danni derivanti dalla mancanza di una disciplina normativa per la tutela della maternità delle donne avvocato vi è difetto assoluto di giurisdizione, poiché essa comporta non già la delibazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato legislatore”). È peraltro utile

⁴⁹ Corte dei conti, Sez. I 21 novembre 2016, n. 412, in www.corteconti.it.

⁵⁰ Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, in www.giurcost.org.

⁵¹ Cons. Stato, Sez. IV 12 gennaio 2022, n. 217, in www.osservatorioagromafie.it.

⁵² Reperibile in *AIC*, 2024, 186 ss., con nota di A. MOLFETTA.

evidenziare che la giurisprudenza di legittimità, chiamata a pronunciarsi su altra questione avente ad oggetto le conseguenze dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto euro unitario, ha precisato come debba escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo (cfr. Cass. n. 9147/2009; Cass. n. 23730/2016), in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative», e che sotto un altro aspetto «La questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità. In questo senso la giurisprudenza la Corte di cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo (cfr. Cass. Sez. Un., n. 5513/2021; Cass. Sez. Un., n. 19667/2020), mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria quelle in cui il comportamento materiale della pubblica amministrazione è del tutto avulso dall'esercizio di quel potere (cfr. tra tante Cass. Sez. Un., n. 21769/2021; Cass. Sez. Un., n. 32364/2018)».

3. - Conclusioni. A completamento del quadro normativo, dottrinale e giurisprudenziale appena delineato, non resta che avanzare un paio di ipotesi di riforma che, con buona probabilità, potrebbero contribuire a migliorare la *governance* ambientale nazionale e a soddisfare le aspettative di tutela ambientale nonché individuale sempre più spesso manifestate dalla cittadinanza attraverso petizioni, manifestazioni, proposte legislative e, stante quanto dianzi riportato, finanche azioni giudiziarie.

La prima modifica, dovrebbe attenersi strettamente al profilo etimologico del bene giuridico salvaguardato, ovvero sia l'ambiente, che come precedentemente scritto richiama una visione ancora troppo antropocentrica del creato, idonea quindi a ingenerare grossi "fraitendimenti" da parte sia della collettività, sia delle istituzioni, in termini di libero sfruttamento delle risorse naturali per il (sedicente) raggiungimento del benessere umano e del progresso. Tanto è vero che, con la massima onestà intellettuale, è stato così sostenuto: «Il diritto ambientale, che è di recente formazione, ha incontrato ed incontra sempre lo stesso ostacolo: non solo un modello economico che rivendica per principio la libertà di produrre e consumare in modo illimitato, ma soprattutto un ruolo "ambivalente" degli Stati nazionali chiamati da una parte ad emanare le norme e dall'altra ad assecondare di fatto l'interesse economico»⁵³.

Per cui, mai come in un'epoca così "globalmente consumistica" come la nostra sarebbe opportuna una sostituzione concettuale dell'espressione "ambiente" con quella di "ecosistema"⁵⁴, la quale rispetto alla prima risalta più chiaramente l'interdipendenza tra tutte le matrici biotiche e abiotiche, inclusi aria⁵⁵ e clima⁵⁶, nonché fra i servizi apportati da esse, ponendo l'essere umano come parte integrante del sistema

⁵³ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto mondiale per l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2017 (reperibile in www.globalpactenvironment.org), par. 2.2.

⁵⁴ Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula definitoria*, cit., 788.

⁵⁵ Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., 111, nota n. 61.

⁵⁶ U. SALANITRO, *Il danno all'ambiente nell'art. 41 della costituzione*, in *Astr. rass.*, 2024, 16-17, nota n. 48: «Nel senso che l'alterazione climatica consenta l'applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale, perché comporta contaminazioni dell'acqua, del suolo e della biodiversità, si veda M. Hinteregger, *Civil Liability and the Challenges of Climate Change: a Functional Analysis*, in *Journal of European tort law*, 2017, 250 s.: ma tale lettura manterrebbe fermi, almeno in parte, i problemi legati al nesso causale tipicamente ricollegabili alla responsabilità civile». Problematica, quest'ultima, contemplata al 'considerando' 13 e all'art. 4.5 della direttiva 2004/35/CE circa la generale ipotesi di danno ambientale a "carattere diffuso", rispetto alla quale A. ARUTA IMPROTA, intervista scritta su *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali tra direttiva 2004/35/CE e d.lgs. 152/2006*, Roma, 2018, in *Il Geologo*, 2019 (reperibile in www.academia.edu), 28-30: «spesso i danni ambientali assumono una portata transnazionale. Pensiamo solamente al surriscaldamento globale, che è attualmente la forma più grave di danno ambientale e di minaccia di danno ambientale progressiva. È difficile immaginare che si possa affrontare un problema che investe il pianeta rimanendo confinati all'interno del nostro ordinamento nazionale (...) Dunque, per tutta una serie di ragioni è necessario e urgente procedere ad una codificazione internazionale, adeguata e condivisa, che armonizzi la moltitudine di normative vincolanti di settore. Fatto ciò, si possono modificare e armonizzare le normative europee, conformemente alla legislazione internazionale e, quindi, migliorare, da ultimo, la disciplina nazionale».

ecologico e non quale centro fondamentale attorno al quale ruotano tutte le precitate componenti. E ciò per mezzo di un correttivo chiarificatore del medesimo art. 300 del codice ambientale, il quale verrebbe quindi a definire un nuovo illecito “ecosistemico” onnicomprensivo⁵⁷, molto più in linea con l’evoluzione normativa internazionale, che ha oramai superato la concezione insiemistica di ambiente elaborando piuttosto quella sistemica di esso, al pari di quella dottrinale⁵⁸.

La seconda auspicabile novella, piuttosto, interesserebbe i vagliati artt. 298 *bis*, 304, 305 e 311 del codice, in quanto dovrebbe aggiungere in essi la previsione di una responsabilità solidale/alternativa dello Stato in cui è esercitata l’eventuale attività professionale danneggiante o minacciosa dell’operatore, con salvezza di regresso da parte dell’autorità statale verso il secondo, ove possibile, analogamente a quanto prevede la norma base rappresentata dall’art. 2055 c.c.: «Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno. Colui che ha risarcito il danno ha regresso contro ciascuno degli altri, nella misura determinata dalla gravità della rispettiva colpa e dall’entità delle conseguenze che ne sono derivate. Nel dubbio, le singole colpe si presumono uguali».

Come si è detto, infatti, non vi sono ostacoli di natura regolamentare, men che meno nelle principali legislazioni sovranazionali rappresentate dal TFUE e dalla direttiva 2004/35/CE, a che si possa procedere in tal senso. Così anche non mancano ispirazioni in seno alla giurisprudenza europea, in specie quella della Corte europea dei diritti dell’uomo, che in proposito si è distinta con la pronuncia sul celebre *Klima-Seniorinnen case*⁵⁹, inserito come la causa Giudizio Universale nel più ampio contesto della “giustizia climatica”: una proliferazione mondiale di contenziosi⁶⁰ attivati, prevalentemente, dai cittadini di uno Stato contro il loro stesso Stato e dinanzi alle più variegiate sedi civili, amministrative, costituzionali e addirittura internazionali⁶¹, volti a far accertare la responsabilità dell’Ente per inadeguatezza delle misure adottate per affrontare la minaccia del cambiamento climatico e, per l’effetto, condannare quest’ultimo ad attuare

⁵⁷ Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., 111.

⁵⁸ Cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., 93, che si rifà all’elaborato di A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto*, cit., par. 2.1, dal quale «si può desumere una chiave di lettura unitaria e sistemica del bene giuridico ambiente già equiparato all’ecosistema: “Se la nozione giuridica di ambiente è assunta con riferimento alla necessità di preservare gli equilibri fondamentali dell’ecosistema vivente terrestre (il valore unitario della vita di geosfera, atmosfera, idrosfera e biosfera), sembra logico trarne le conseguenze: la protezione dell’ambiente nell’ordinamento internazionale deve formare oggetto di assoluta priorità”. Lo stesso autore, infatti, in nota n. 2, menziona l’art. 1, punto 3, della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici di Rio de Janeiro del 1992, enucleante il concetto di “sistema climatico” e l’art. 2, della contestuale Convenzione sulla diversità biologica del 1992 (sulla quale si pone l’attenzione più avanti), che in modo ancora più ampio e integrato definisce unicamente l’“ecosistema”». Inoltre, S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, 2023, 2-3, in nota n. 1 ricorda a ben vedere che «Sin dall’inizio Caravita sosteneva che l’“ambiente” va inteso come “equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento” e “per ‘tutela dell’ambiente’ va intesa la tutela dell’equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi considerati” (...). Più ampia la definizione di M. Cafagno, (...), che individua l’ambiente come sistema dotato di risorse naturali dalla cui complessa interazione emerge un flusso spontaneo di servizi naturali di tipo biofisico, cognitivo, ricreativo, la cui fruizione condivisa implica la tutela del valore d’uso e del valore desistenza del sistema (...). G. Rossi, (...), distingue tra “ambiente in senso lato” (tutto l’habitat umano e l’equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti) e l’“ambiente in senso stretto” (riferito all’insieme dei profili attinenti all’habitat umano e all’equilibrio ecologico, oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive definiti nell’ambito dei diversi ordinamenti giuridici) (...).».

⁵⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland App No 53600/20*, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶⁰ M. MAGRI, *Il 2021 è stato l’anno della “giustizia climatica”?*, in *AmbienteDiritto*, 2021, 5.

⁶¹ Anche «se lo schema “società civile vs Stato” rappresenta sicuramente la forma più nota e diffusa, anche per l’attenzione mediatica che suscita, il contenzioso climatico può assumere anche altre forme; infatti possono presentarsi casi di contenzioso “endoistituzionale” dove le parti in causa sono solo soggetti pubblici seppur di livello territoriale diverso; non mancano neppure casi in cui la società civile, oppure gli stessi soggetti pubblici, ricorrono verso enti privati in relazione alla presupposta attività imprenditoriale non adeguatamente in linea con la politica e la regolazione climatica. Per quanto concerne l’ambito giurisdizionale attivato, i ricorsi possono percorrere la via del contenzioso civile, come il caso *Urgenda*, oppure quella amministrativa, come il caso francese “*Affaire du Siècle*” oppure, come il caso tedesco relativo alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*), assumere una dimensione costituzionale» (G. VIVOLI, *L’insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto*, 2022, 3).

provvedimenti più stringenti⁶², soprattutto in termini di riduzione delle emissioni nocive⁶³.

Particolare e relevantissima decisione giudiziaria, la succitata, che muovendo dall'inquadramento del mutamento climatico come una singolare forma di degrado ambientale può essere sintetizzata in tal guisa: «l'articolo 8 CEDU comporta il diritto degli individui a una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita. Di conseguenza, la Corte ha stabilito che gli Stati hanno l'obbligo "di applicare in modo efficace nella pratica, regolamenti e misure capaci di mitigare gli esistenti e potenzialmente irreversibili, futuri effetti del cambiamento climatico" (par. 545) (...) Pur lasciando spazio di manovra nella decisione di quali misure adottare ("choice of means"), la Corte ha specificato che ogni Stato parte della CEDU deve intraprendere le misure per una sostanziale e progressiva riduzione dei propri livelli di emissioni di gas climalteranti, incluso il calcolo del *carbon budget* (...), con l'obiettivo di raggiungere la neutralità dal carbonio entro i prossimi tre decenni (...) Si noti che il ragionamento della Corte fa perno su un principio relevantissimo in materia di giustizia climatica. La Corte, infatti, sottolinea che il cambiamento climatico solleva questioni di equità intergenerazionale (nella formula usata dalla Corte "*intergenerational burden-sharing*") e che i suoi effetti sono subiti e verranno sofferti per lo più dai gruppi sociali più vulnerabili, tra cui donne, anziani e bambini. Questi gruppi richiedono una speciale protezione da parte delle autorità statali che si deve tradurre pertanto – proprio per evitare uno sproporzionato onere per le future generazioni – in azioni concrete e tempestive nella lotta al cambiamento climatico»⁶⁴.

D'altro canto, vanno altrettanto annotati i due giudizi negativi della Corte in merito ai casi simili *Duarte Agostinho and Others*⁶⁵, e *Carême*⁶⁶, entrambi dichiarati inammissibili, senza entrare nel merito della responsabilità climatica statale, per via, nel primo caso, del mancato esperimento di tutti i mezzi statali disponibili, sia giudiziali sia amministrativi, nonché dell'impossibilità di estendere la giurisdizione extraterritoriale degli altri Stati convenuti in giudizio differenti dal Portogallo; nel secondo caso, dell'impossibilità di attribuire lo *status* di vittima a un soggetto che, non risiedendo più in Francia, non presenta più legami rilevanti con tale Paese⁶⁷.

A ogni modo, la solidarietà statale potrebbe senza dubbio favorire l'effettiva prevenzione e riparazione dei danni ecosistemici nelle ipotesi in cui gli operatori non siano solvibili, identificabili nonché obbligati per legge a sostenere i relativi oneri; perciò sicuramente sarebbe buona cosa intervenire già sul piano del nostro diritto interno. Ma occorre altresì considerare che l'istituto giuridico in parola potrebbe rivelarsi insufficiente perché, come verificato, «i danni ecologici spesso assumono un carattere diffuso, oltre i confini nazionali ed europei, idonei a ingenerare conflitti circa la giurisdizione degli Stati e l'attuazione delle relative normative nazionali». Pertanto, a maggior ragione si dovrebbe compiere uno sforzo legislativo ulteriore a livello europeo e internazionale, in grado di armonizzare la molteplicità delle fonti normative pertinenti alla responsabilità ecologica⁶⁸ e, contestualmente, predeterminare la responsabilità degli Stati in via solidale o sussidiaria, nonché dei meccanismi di vigilanza e sanzionatori in merito all'operato di questi,

⁶² R. FORNASARI, *Comandare allo stato di agire: climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. e Merc.*, 2022, 481.

⁶³ Ne sono un esempio i provvedimenti adottati in merito ai casi *Netherlands v the Urgenda Foundation* (2019) 19/00135 (in www.climatecasechart.com); *Our Everyone Affair and Other v French Government* (2021) 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 (in www.elaw.org); *Citizens v the Federal Republic of Germany* (2021) 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (in www.bundesverfassungsgericht.de); *Daniel Bily and others v the Australian Government* (2022) CCPR/C/135/D/3624/2019, 2 (in www.climatecasechart.com).

⁶⁴ E. MORADUZZO, *La svolta della Corte europea su clima e diritti umani: KlimaSeniorinnen vs Svizzera*, in portale www.italiaclima.org, 15 aprile 2024.

⁶⁵ *Duarte Agostinho and Others v Portugal and 32 Others States*, App No 39371/20, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶⁶ *Carême v France*, App No 7189/21, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶⁷ C. SARTORETTI, *La climate change litigation "sbarca" a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU*, in *DPCE Online*, 2024, 1487.

⁶⁸ Cfr. A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria*, cit., 9; ID., *La tutela ambientale*, cit., 112, ove in nota n. 64 viene rimarcato l'incompiuto principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 16 giugno 1972 (in UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1).

mediante agenzie e/o tribunali⁶⁹.

⁶⁹ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto*, cit., par. 2.2, afferma limpidamente che «Il sistema complessivo a carattere solo interstatale risulta però carente ed inefficace sia al vertice, per la carenza di organi sovranazionali amministrativi e giurisdizionali di protezione ambientale, sia alla base, perché il diritto umano all'ambiente, pur riconosciuto in linea di principio, è rimasto privo di adeguate garanzie. Per rafforzare l'effettività del diritto internazionale (nel senso ampio sopra indicato) due sembrano le vie da praticare in modo integrato: 1. operare in sintonia con le persone e la società civile per rafforzare il quadro dei diritti-doveri umani collegati all'ambiente (come già si è fatto per gli altri diritti umani); 2. riconoscere che senza una nuova governance globale al vertice della Comunità internazionale appare illusorio contrastare il degrado ambientale del pianeta e vincere le sfide dell'energia, del clima, della biodiversità, dell'acqua, cioè dei beni comuni minacciati».