



ALESSANDRA TORRONI\*

## CONCLUSIONI: VERSO UNA GIUSTIZIA CLIMATICA GLOBALE

I cambiamenti climatici con le loro conseguenze di eventi naturali estremi costituiscono un tema di sempre maggiore attualità e centralità a livello mondiale.

A livello nazionale, la riforma dell'articolo 9 della Costituzione ha costituito un segnale forte e incisivo in termini di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Analogamente, nella parte della Carta che riguarda i rapporti economici, è stata aggiunto all'art. 41 il concetto di tutela dell'ambiente nello svolgimento delle attività pubbliche e private.

Considerare la salvezza della natura non disgiunta dalla salvezza dell'uomo, nella consapevolezza della unicità del destino rappresentata nel Green Deal europeo, inizia a porre una stretta e sostanziale correlazione tra le sorti del pianeta e le sorti dell'individuo. Coniugarlo in tal modo significa poter avanzare delle pretese soggettive da parte di cittadini, associazioni nei confronti di qualunque operatore pubblico, amministrazioni, imprese e soggetti privati rafforzando quelle istanze di partecipazione e di accesso alla giustizia in materia ambientale perché soltanto tramite idonei rimedi processuali i diritti riconosciuti a livello internazionale possono dirsi veramente garantiti dall'ordinamento.

Per l'effettività della tutela del "bene" ambiente, che non può non ricomprendere anche il "bene" clima, emergono alcune pregiudiziali questioni di diritto processuale e di diritto sostanziale quali la legittimazione ad agire, la giurisdizione e la competenza del giudice adito, nonché l'individuazione del soggetto passivo, la *causa petendi*, il *petitum* diretto e indiretto. Proprio con riferimento a tale ultimo profilo si pongono alcune questioni, tra cui la configurabilità di un'obbligazione climatica, e l'eventuale inadempimento, a carico dei singoli Stati avente ad oggetto la riduzione delle emissioni nocive nell'aria, nell'acqua e nella terra nonché la risarcibilità e la prova del danno.

Un ruolo fondamentale di integrazione della legislazione nazionale è svolto dalla giurisprudenza che richiama le fonti del diritto dell'Unione europea, la CEDU, i Trattati, le Convenzioni internazionali e le Direttive.

Per quanto riguarda la possibilità di configurare obblighi di fare nei confronti dello Stato e di consentire, e in quali limiti, ai giudici di intervenire sulle politiche governative, è

---

\* Funzionario del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

emblematica la storica sentenza emessa dalla Corte Suprema Olandese nel 2019 sul caso Paesi Bassi c. Urgenda, con la quale si invitava il governo olandese a ridurre di almeno il 25 per cento le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera entro la fine del 2020. La Corte ha ritenuto che tutti gli Stati debbano adottare stringenti misure per prevenire i cambiamenti climatici e che ciascuno sia responsabile pro-quota del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati (carbon budget). In Olanda, come anche in Francia, specifiche disposizioni legislative consentono ad associazioni e fondazioni di promuovere azioni volte a tutelare interessi per la salvaguardia del clima, garantendo quindi una tutela più efficace.

Con una sentenza rivoluzionaria, la Corte costituzionale tedesca ha ritenuto le disposizioni della legge sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019 (Klimaschutzgesetz - KSG) incompatibili con i diritti fondamentali dei ricorrenti, nella misura in cui il legislatore tedesco non avrebbe previsto sufficienti requisiti sulla cui base disporre le riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> a partire dal 2031. In particolare, secondo la Corte di Karlsruhe, la riduzione delle emissioni prevista dalla normativa suddetta non sarebbe abbastanza ambiziosa e verrebbe a pesare eccessivamente sulle generazioni future che sosterebbero così un onere sproporzionato per contrastare il cambiamento climatico. Pertanto, il Legislatore è stato chiamato a riformare la legge sul clima e a prevedere entro il 2022 un aggiornamento rigido degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i periodi successivi al 2030.

La salvaguardia delle future generazioni, quale "bene" della vita da tutelare connota anche la Causa *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (39371/20) tuttora pendente dinanzi alla Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo, in cui i ricorrenti (sei giovani portoghesi) hanno denunciato che trentatré Stati firmatari del Trattato di Parigi del 2015 (tra cui l'Italia), sarebbero venuti meno al loro obbligo di limitare il cambiamento climatico tramite la riduzione delle *greenhouse gas emissions*, in modo da riportare le emissioni al periodo pre-rivoluzione industriale, così violando gli articoli 2, 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Nella nota informativa della CEDU del mese di giugno 2022 risulta che gli Stati sarebbero stati convenuti ai sensi anche dell'art. 3 della Convenzione, secondo cui «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Il richiamo a tale disposizione-oltre che agli articoli precitati della Convenzione- configurerebbe l'inadempimento dell'obbligazione climatica come violazione del diritto delle generazioni successive a non essere sottoposte a trattamenti inumani o degradanti. La definizione della suddetta causa, rimessa, come riferito, alla giurisdizione della Grande Chambre, dinanzi alla quale sono tuttora pendenti anche il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Application no. 53600/20 e la vicenda *Carême contro Francia*, caso n. 7189/21, costituirà un precedente vincolante per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di giustizia climatica con particolare riguardo alla individuazione di obblighi positivi dello Stato di proteggere il diritto alla vita, alla salute e al benessere, come garantito dalle disposizioni sopra richiamate.

Anche in Italia, con la causa Giudizio Universale si inaugura una strategia di difesa per la giustizia climatica. L'obiettivo generale dell'azione giudiziaria è quello di far accertare l'inadempimento da parte dello Stato italiano dei propri obblighi in tema di contrasto al cambiamento climatico e per la condanna alla riduzione delle emissioni di gas serra del 92 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Negli ordinamenti di *Common Law*, i casi di *Public<sup>1</sup> and Private<sup>2</sup> Climate Change Litigation* e di *Inter States Climate Change Litigation* sono finalizzati a tutelare gli interessi plurisoggettivi attraverso provvedimenti giudiziari volti a produrre effetti *erga omnes*, e a guidare le *policies* degli Stati e imprese private in materia di contrasto al cambiamento climatico.

Poteri incisivi sono riconosciuti alla autorità giudiziaria anche in India, laddove è previsto il *representative standing* (tutela dei cittadini appartenenti a classi discriminate-cd caste) in un'ottica di giustizia sociale e, dall'altra, il *citizen standing* (denuncia per conto di terzi degli abusi del governo), tanto che gli *orders* dei giudici indiani hanno valenza inibitoria e correttiva delle politiche pubbliche e in Pakistan, laddove la *Climate Change Commission* valuta l'impatto climatico, anche al fine di implementare le politiche nazionali di settore e di monitorare l'attuazione delle misure adottate dal Governo con un continuo *rolling review* che consente di non definire i giudizi pendenti per un monitoraggio continuo sulle misure adottate dal Governo.

Ferme restando le differenze tra gli ordinamenti di *common law* e di *civil law* per quanto riguarda le fonti del diritto, potrebbe essere utile, nel processo amministrativo, non circoscrivere la *legitimitas ad causam* alla sussistenza di un interesse diretto concreto e attuale sotteso alla situazione giuridica soggettiva da tutelare ma ipotizzare un ampliamento della sfera della tutelabilità ricomprendendo anche interessi "potenziali" e "futuri".

In proposito, si osserva che l'interesse a ricorrere è un tema tra i più sensibili e rilevanti in ambito processuale poiché seleziona in via pregiudiziale, insieme alla legittimazione ad agire, la "meritevolezza" degli interessi, di cui sono portatori non solo soggetti privati ma anche le associazioni ambientaliste. Come afferma il Consiglio di Stato in una recente sentenza<sup>3</sup> richiamando l'orientamento dell'Adunanza Plenaria n. 22/2021, l'interesse al ricorso richiede una «Verifica (...) da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso (.....) prescindendo dall'accertamento effettivo della lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che (...) va verificato che la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione, ma non anche che 'abbia subito' una lesione».

Lo stesso Consesso ha, altresì, sottolineato che l'analisi della legittimazione ad agire non possa essere disgiunta da quella sull'interesse a ricorrere e che entrambe siano «fortemente condizionate dalla situazione concreta allegata dalle parti e ricavabile dagli atti di causa».

L'analisi del caso concreto ai fini della ammissibilità del singolo ricorso, nei termini indicati dal Consiglio di Stato, sembra rendere dunque alquanto "fluida" la configurabilità

---

1 Causa Juliana ed altri vs. USA. Nel 2015, ventuno giovani attivisti dell'Oregon ed il climatologo James Hansen hanno citato in giudizio l'Amministrazione Federale per le politiche sul cambiamento climatico, lesive del diritto costituzionale a vivere in un ambiente salubre. In tale giudizio la Corte federale dell'Oregon ha ammesso la legittimazione processuale degli attori anche nell'interesse delle generazioni future, facendo applicazione della Public Trust Doctrine che riconosceva alle Corti il potere di influenzare le decisioni politiche con ripercussioni sul sistema climatico.

2 Caso Shell in Olanda. Con la sentenza del 26 maggio 2021, la Corte distrettuale dell'Aja ha ordinato alla Royal Dutch Shell Plc di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 45 per cento entro il 2030 rispetto al 2019. Si impone alla Shell, anche tramite le società del gruppo, di allineare, concretamente e senza condizioni, la politica aziendale agli Accordi di Parigi sul cambiamento climatico. La sentenza – definita da ambientalisti, giornalisti e giuristi come "epocale" – è stata emessa all'esito di un giudizio, incardinato nel 2019, da Milieudefensie, filiale olandese di Friends of the Earth, cui si sono associate altre sette organizzazioni, oltre a un considerevole numero di cittadini olandesi.

<sup>3</sup> Cfr. Sez. IV, Sent., (ud. 28/07/2022) 05-09-2022, n. 7708

dell'interesse al ricorso correlato alla lesione lamentata, alla *causa petendi e al petitum* - e alla utilità ricavabile dall'annullamento dell'atto - tanto da poter considerare rilevante non solo una lesione effettiva ma anche un pregiudizio che, sulla base di un giudizio prognostico, possa ritenersi probabile e possibile alla stregua dei fatti rilevati in giudizio. In Olanda, relativamente al caso Shell, è risultato meno gravoso accertare l'inadempimento della società poiché è stato sufficiente provare il danno "possibile" e "potenziale" derivante dalla mancata riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, laddove, invece, il nostro ordinamento avrebbe richiesto un danno "effettivo" e "concreto" più difficile da dimostrare.

Il profilo della legittimazione ad agire (ammissibilità-inammissibilità dell'*actio iudiciis* – art. 100 c.p.c.) e le questioni di merito incentrate sulla necessità di provare il danno si pongono anche in materia civilistica.

Per superare tali limiti processuali e sostanziali sono stati evocati, da alcuna dottrina, l'art. 840-bis c.p.c., *class action*, e l'art. 844 c.c. che tutela il proprietario di un fondo contro le immissioni nocive che superano la normale tollerabilità. Infatti, il codice riconosce, a vantaggio del proprietario del fondo, un'azione reale finalizzata all'eliminazione della causa delle immissioni (tutela cd inibitoria, ex art. 700 c.p.c.) e un'azione personale risarcitoria ex art. 2043 c.c. Anche l'art. 2050 c.c. prevede il risarcimento del danno da parte di chi cagiona un pregiudizio nello svolgimento di un'attività pericolosa se non prova di aver utilizzato tutte le misure idonee per evitarlo.

Pertanto, l'azione ex art. 700 c.p.c., volta a scongiurare un danno grave e irreparabile, potrebbe garantire una protezione più incisiva del danneggiato (condannando la parte inadempiente a un "*facere*" o a un "*non facere*") e più immediata, non richiedendo la dimostrazione del danno "effettivo". La Cassazione civile, con la sentenza 31-08-2018, n. 21504, ha ritenuto che, ai fini del divieto di immissioni eccedenti la normale tollerabilità<sup>4</sup>, il pregiudizio "potenziale" potesse essere parificato al pregiudizio "effettivo".

Inoltre, il richiamo all'art. 700 c.p.c. consentirebbe di oltrepassare l'area dei rapporti di buon vicinato, spingendosi sino alla tutela civilistica degli interessi di chi abita in un determinato territorio (cd criterio della *vicinitas*) e l'art. 844 c.c. garantirebbe, tra l'altro, una tutela non soltanto nei confronti di soggetti privati ma anche nei confronti di soggetti pubblici<sup>5</sup>.

La tutela della proprietà privata, nel contemperamento degli interessi in gioco, secondo un orientamento ormai superato, recedeva di fronte alle esigenze della produzione economica che in quanto collegate al fenomeno della industrializzazione, si ritenevano quasi sempre prevalenti.

Il diritto romano qualificava la proprietà come "*ius utendi atque abutendi*" e cioè quale diritto di utilizzare e "abusare" della *res* di proprietà; noi oggi tale diritto non lo abbiamo più, la natura, come accaduto con il disastro di Ischia, ci ricorda in modo ineluttabile l'imprescindibile necessità di preservare il nostro Pianeta non solo dalla minaccia esistenziale dei cambiamenti climatici ma anche dal consumo irresponsabile di suolo<sup>6</sup>. Allo stesso modo, il drammatico evento che ha travolto l'Emilia Romagna ci conferma purtroppo che le alluvioni, le frane e gli allagamenti possono essere enfatizzati e peggiorati dagli effetti

<sup>4</sup> ex multis, Cass. civ. Sez. II, Ord., (ud. 08/04/2021) 28-07-2021, n. 21621.

<sup>5</sup> ex multis, Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 05/04/2022) 27-07-2022, n. 23436; Cass. civ. Sez. Unite, Ord., (ud. 08/10/2019) 23-04-2020, n. 8092; Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., (ud. 16/10/2019) 20-01-2020, n. 1115.

<sup>6</sup> La Corte costituzionale ha più volte ribadito la necessità di salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (ex multis, Corte cost., Sent., (ud. 07/06/2022) 25-07-2022, n. 187).

devastanti sul clima prodotti dall'effetto serra che l'Europa sta cercando di arrestare imponendo agli Stati *target* ambiziosi di efficienza energetica e utilizzo delle energie rinnovabili, in coerenza con gli obblighi assunti a livello internazionale prima con il Protocollo di Kyoto (1997), poi con l'Accordo di Parigi (2016). La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 179 del 31 luglio 2019, ha evidenziato l'essenza del suolo «quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale» nonché il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, più volte richiamato nella giurisprudenza costituzionale<sup>7</sup>.

Una giustizia ambientale-climatica in sede penale, anche in uno scenario repressivo rafforzato dalla introduzione nel 2015 di nuove fattispecie di reato a tutela dell'ambiente<sup>8</sup>, porta con sé non lievi difficoltà sia perché il principio di legalità “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” (art. 25 Cost. e artt. 1 e 199 c.p.), costituisce principio generale dell'ordinamento, sia perché, anche in presenza di una norma incriminatrice, resterebbe problematico dimostrare la colpevolezza dell'imputato, da provarsi ogni oltre ragionevole dubbio (e non secondo il criterio civilistico del «più probabile che non»<sup>9</sup>). Infatti, la responsabilità penale è personale, non sono ammesse forme di responsabilità oggettiva o di posizione e l'azionabilità diretta in sede penale, che è affidata in via esclusiva al pubblico ministero, resta comunque condizionata al reperimento, durante le indagini preliminari, di prove sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio (art. 112 Cost).

Anche l'ecocidio, richiamato dalla Corte penale internazionale dell'Aja, quale maxi-disastro contro l'ambiente e l'ecosistema, non dissolverebbe le difficoltà applicative derivanti dalla prova del danno.

In questo quadro, la costituzione di parte civile potrebbe costituire un rimedio, seppure “indiretto”, per introdurre una sorta di *climate change litigation* all'interno del processo penale.

In via generale, l'azione civile in sede penale è esercitabile, in ogni stato e grado del procedimento, sia da soggetti privati (art. 74 c.p.p.), sia da enti e associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato (c.d. enti esponenziali), comprese le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali (biologico, esistenziale, morale), ulteriori e concreti, conseguenti alla lesione di diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente (art. 91 cpp), come il diritto alla salute, il diritto al lavoro ecc. La facoltà, invece, di esercitare, *iure proprio*, l'azione civile in sede penale al fine di ottenere il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, ove necessario, per equivalente patrimoniale (oltre che di costituirsi parte civile), è attribuita soltanto allo Stato in persona del Ministro competente in materia ambientale<sup>10</sup>, ai sensi dell'art. 311 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

<sup>7</sup> ex multis, Corte cost., Sent., (ud. 21/10/2020) 13-11-2020, n. 237; Corte cost., Sent., (ud. 22/05/2019) 19-06-2019, n. 148.

<sup>8</sup> in particolare, artt. 452-bis e 452-quater cp. inquinamento ambientale e disastro ambientale, in recepimento della Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008.

<sup>9</sup> La Corte di Cassazione, con sentenza n. 26304 del 29/09/2021, ha statuito che il criterio del «più probabile che non» costituisce il modello di ricostruzione del solo nesso di causalità, mentre la valutazione del compendio probatorio è informata al criterio della attendibilità rimessa al discrezionale apprezzamento del giudice di merito, insindacabile, ove motivato e non abnorme, in sede di legittimità. (Cass. civile, sezione terza, Ordinanza del 06.07.2020, n. 13872).

<sup>10</sup> V, ex multis, Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 04/12/2020) 25-01-2021, n. 2923. Vedi, anche, Cass. pen. Sez. IV, Sent., (ud. 12/12/2019) 07-05-2020, n. 13843; Cass. pen. Sez. I, Sent., (ud. 25/09/2018) 31-10-2019, n. 44528; Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 10/10/2017) 12-01-2018, n. 911.

In alcune recenti occasioni, in presenza di costituzione di parte civile nel processo per reati ambientali di cittadini e associazioni, la Corte di Cassazione penale ha riconosciuto nei loro confronti la *legitimitas ad causam* (o *ad interveniendum*) ravvisando nel diritto a vivere in un ambiente salubre un diritto pubblico soggettivo. Così, nella sentenza n. 13843 del 2020, ha ritenuto ammissibile la costituzione di parte civile di alcune associazioni ecologiste «allorché (...) dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente allo scopo specifico perseguito, atteso che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente susseguente alla violazione delle leggi ambientali, ma anche in una offesa della persona nella sua dimensione individuale e sociale, come lesione del diritto fondamentale ed a rilevanza costituzionale ad un ambiente salubre».

Pertanto, anche in sede processual penalistica, in presenza di parte civile, riemerge la questione della configurabilità dell'obbligazione ambientale nonché della risarcibilità del danno, aspetti richiamati, tra l'altro, dalla Corte Costituzionale<sup>11</sup>, con riferimento al caso Ilva di Taranto, laddove il giudice ha ritenuto che il bilanciamento, sotteso alla configurabilità di un eventuale inadempimento, debba essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti contrapposti (diritto alla salute ed all'ambiente salubre, diritto al lavoro ed all'attività produttiva), che diverrebbe, altrimenti, “tiranno” nei confronti di altre posizioni costituzionalmente riconosciute e protette», principio confermato anche successivamente dalla Suprema Corte<sup>12</sup>.

Un ruolo fondamentale di integrazione della legislazione nazionale in termini di accesso alla giustizia ambientale è svolto dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalle convenzioni europee. A tal fine, rilevano la Convenzione di Aarhus<sup>13</sup>, che all'art. 9, paragrafo 3, riconosce la legittimazione ad agire «per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale»; la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, principio n. 10 e l'obiettivo n. 16 dell'Agenda 2030, la Comunicazione del 2017 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, il Green Deal del 2019 e la Comunicazione, recante «Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022», in cui sostanzialmente la Commissione evidenzia la necessità che i singoli Stati membri, compresa l'Italia, adottino misure nazionali più efficaci per assicurare un accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale.

Nel nostro ordinamento permangono criticità in merito all'accesso al giudice in quanto il Codice ambientale - D.Lgs. n. 152/2006 - non ha previsto norme specifiche al riguardo né delineato una tutela che oltrepassi il vizio della violazione di legge. Le suddette disposizioni sembrano quindi idonee solo in parte a realizzare gli obiettivi della Convenzione di Aarhus.

Di fronte ad una legislazione di fatto carente sul versante attuativo, sia in ambito europeo che nazionale, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in analogia con la materia degli aiuti di Stato, ha in qualche modo influenzato i singoli ordinamenti (cd “europeizzazione” del diritto interno), plasmando, attraverso i canoni dell'equivalenza e dell'effettività, le norme interne. Ciò al fine di evitare che le disposizioni processuali potessero

<sup>11</sup> Corte cost., Sent., (ud. 09/04/2013) 09-05-2013, n. 85, secondo cui il bilanciamento deve rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza in modo da garantire una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati. Vedi, anche, Corte cost., Sent., (ud. 23/02/2016) 24-03-2016, n. 63.

<sup>12</sup> Corte cost., Sent., (ud. 07/02/2018) 23-03-2018, n. 58

<sup>13</sup> La Convenzione di Aarhus è entrata in vigore nel 2001 ed è stata ratificata dall'Italia con legge n. 108/2001. La Convenzione ruota attorno a tre pilastri fondamentali: l'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico alle decisioni sull'ambiente e l'accesso alla giustizia.

vanificare la *ratio* e il cd “effetto utile” del diritto europeo, ovvero rendere eccessivamente difficile o praticamente impossibile la tutela dei diritti.

I giudici di Lussemburgo hanno affermato che le associazioni ambientaliste non possono essere private del ruolo alle stesse riconosciuto dalla Convenzione di Aarhus e quindi di agire in giudizio per tutelare interessi ambientali a prescindere dalla regolamentazione domestica. A tal fine, si richiama la sentenza della Corte del 12 maggio 2011, *Caso Trianel e Federazione per l'ambiente*, C- 115/09, domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE<sup>14</sup>, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Nel nostro ordinamento, il giudice amministrativo, allineandosi di fatto all'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia, ha offerto un'interpretazione estensiva della legittimazione ad agire delle associazioni ambientali promotrici di un interesse collettivo, di natura nazionale e locale, purché sussistano alcuni requisiti individuati dalla giurisprudenza (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità, in taluni casi collegamento con il territorio), criteri che, peraltro, la giurisprudenza amministrativa aveva già elaborato in materia urbanistica. Detti criteri sono richiamati dalla stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6/2020, in una controversia concernente la tutela dei consumatori e, da ultimo, dalla sezione IV del Consiglio di Stato<sup>15</sup>.

La c.d. “europeizzazione” del diritto interno in materia ambientale ha investito anche il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della discrezionalità amministrativa.

La Corte di Giustizia ha ricostruito la tutela dell'interesse pretensivo in materia ambientale prefigurando un corrispondente obbligo di risultato a carico delle Amministrazioni, partendo dalla sentenza del 25 luglio 2008, *J.*, C-237/07, nella quale, in tema di emissioni inquinanti, si ridisegnavano i cd limiti esterni del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione escludendo che quest'ultima potesse trincerarsi dietro la ponderazione discrezionale di molteplici interessi per far prevalere interessi differenti da quello ambientale.

Successivamente, la stessa Corte di Giustizia si è spinta oltre ritenendo che, nel caso in cui le direttive europee stabiliscano obblighi chiari e incondizionati nei confronti degli Stati (come nel caso in cui determinino soglie da non superare o specifici standard da raggiungere), queste pongano limiti al potere discrezionale che possono essere invocati dinanzi ai giudici nazionali, per quanto riguarda l'adeguatezza delle misure adottate (Corte giustizia, Grande Sez., 22 dicembre 2022, C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*).

Appare, pertanto, evidente una chiara attenzione da parte della Corte di Giustizia all'esercizio della discrezionalità amministrativa e quindi ai limiti del sindacato del giudice amministrativo nella figura sintomatica dell'eccesso di potere, nei confronti degli atti della Pubblica Amministrazione che, nello svolgimento delle proprie funzioni, deve, nel contemperamento degli interessi e in attuazione del cd “effetto utile” del diritto comunitario «adottare misure tali da ridurre al minimo il rischio di superamento dei limiti delle emissioni inquinanti e la sua durata» (sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2022, C-61/21, cit.).

<sup>14</sup> Si trattava di una autorizzazione concessa dalla Amministrazione tedesca alla costruzione e gestione di una centrale elettrica alimentata a carbone nel sito di Lünen.

<sup>15</sup> Cons. Stato Sez. IV, Sent., (ud. 22/09/2022) 28-11-2022, n. 10441.

Il tema della competenza e della giurisdizione del giudice adito rileva anche nelle cause ambientali a livello transnazionale, laddove si pone la questione del coordinamento tra due o più ordinamenti per quanto attiene alla individuazione del giudice competente, alla legge applicabile e alla efficacia delle pronunce giurisdizionali nel caso in cui il soggetto danneggiato e/o il danneggiante, appartengano a Stati differenti (UE ed extra UE).

In ambito europeo, il diritto internazionale privato processuale è affidato ai regolamenti dell'Unione europea, quali atti normativi direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri e alla funzione interpretativa delle sentenze della Corte di Giustizia. Nella materia all'esame, si fa riferimento al Regolamento (CE) n. 44/2001 (Reg. "Bruxelles I"), che ha sostituito la Convenzione di Bruxelles del 1968, e successivamente al Regolamento (UE) n. 1215/2012 (Reg. "Bruxelles I bis"), concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile commerciale, nonché ai Regolamenti sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. Regolamento Roma II) e contrattuali (cd Regolamento Roma I), adottati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE, rispettivamente, l'11 luglio 2007 (Reg. 864/2007/CE) e il 17 giugno 2008 (Reg. 593/2008/CE).

Una delle prime sentenze rese dalla Corte di Giustizia, interpretative dell'art. 5, comma 3, della suddetta Convenzione, è quella del 30 novembre 1976 (*Bier BV c. Mines de Potasse D'Alsace SA*, causa 21-76<sup>16</sup>), nella quale, in tema di giurisdizione, i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto l'applicabilità del criterio della ubicuità, proprio degli illeciti a distanza, e cioè della possibilità per l'attore di scegliere tra l'autorità giurisdizionale del luogo in cui si è verificato il danno e quella del luogo dell'evento generatore di tale danno, e cioè del luogo della condotta. La Convenzione già conteneva il criterio speciale di competenza giurisdizionale alternativo al foro generale del domicilio del convenuto, e cioè il foro del luogo in cui è avvenuto o "può avvenire" il fatto, come prevede oggi il Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 7, par. 2). Riemerge, quindi, la "potenzialità" del danno, che potrebbe rappresentare una apertura nei confronti della ammissibilità di azioni inibitorie in materia ambientale.

Medesimo criterio dell'ubicuità è stato seguito nella sentenza del 16 luglio 2009 (Causa C-189/2008, *Zuid-Chemie BV contro Philipppo's Mineralenfabriek NV/SA*), il cui *thema decidendum* era incentrato sull'uso di fertilizzanti recanti pregiudizio alla catena produttiva di una società. In tale caso, si evidenziava la configurabilità di un danno immediato alla società e uno indiretto all'ambiente.

Tra i casi più recenti riguardanti società multinazionali, rilevano la summenzionata causa *Shell* e la *class action Djamira Krenak BHP Group e Vale SA*<sup>17</sup>, per il disastro ambientale avvenuto in Brasile del 2015. Solitamente, le multinazionali agiscono mediante società controllate localizzate in Paesi extra UE (Nigeria, nel caso *Shell*, e Brasile, nel secondo caso) aventi personalità giuridica autonoma, Paesi in cui i parametri e i criteri del Regolamento

---

<sup>16</sup> Si trattava della *Bier BV*, società olandese nel settore floreale, che citava la Società francese *Mines de potasse D'Alsace*, società estrattiva in Alsazia, per ottenere il risarcimento dei danni attuali e potenziali causati dal versamento di sali di cloruro di potassio e scorie industriali nelle acque del Reno," previo accertamento della illiceità del comportamento della convenuta.

<sup>17</sup> Nel 2015, una diga di proprietà di BHP e Vale SA è crollata scatenando una fuoriuscita di 44 milioni di metri cubi di rifiuti minerari, che si sono riversati nelle acque del Rio Doce coprendo una distanza di 650 km fino a raggiungere l'Oceano Atlantico. La *class action* (che conta circa 200 mila persone, tra cui numerose associazioni ambientaliste) contro il gruppo BHP, è promossa per ottenere un risarcimento del danno per un totale di alcuni miliardi di dollari.



Bruxelles I bis non sono applicabili. La possibilità di agire direttamente contro il Paese terzo, seppure in astratto percorribile, potrebbe essere rischiosa e non soddisfacente sia in termini di solvibilità del convenuto, sia in termini di diritto sostanziale disciplinante la responsabilità per fatto illecito, rispetto ad azioni giudiziarie promosse avverso società situate in Paesi U.E.

In via puramente teorica, si potrebbe far riferimento al principio del “*duty of care*” per attrarre alla giurisdizione del Paese membro dell’UE, sede della società madre, anche la società controllata convenuta sita in Paese extra UE. Ma tale possibilità sembra essere ostacolata dall’art. 8 del Regolamento Bruxelles I bis, che prevede, quale condizione per la connessione dei giudizi, che i soggetti convenuti siano domiciliati in Paesi membri, benché differenti.

Al riguardo, il Parlamento europeo ha presentato una risoluzione volta a sollecitare la Commissione a presentare una proposta per modificare il Regolamento Bruxelles 1-bis, nella parte riguardante l’attrazione al foro della Società madre anche delle controllate. Tale invito non è stato accolto, come anche quello relativo alla modifica del Regolamento (CE) n. 864/2007 (cd Roma 1). L’accoglimento delle suddette proposte avrebbe consentito al danneggiato di rendere sostanzialmente effettivo il “*duty of care*” e di scegliere, fra diverse possibili leggi, quella del luogo di stabilimento della Società madre in presenza dei presupposti di un controllo effettivo sulla controllata.

Ai sensi dell’art. 4 del Regolamento Roma 2, la regola generale è che la legge applicabile a un’obbligazione extracontrattuale derivante da illecito civile è la legge del Paese in cui si verifica il danno, indipendentemente dal Paese in cui si è verificato l’evento (condotta) e indipendentemente dal Paese o dai Paesi in cui si verificano le conseguenze indirette dell’evento. Pertanto, tale Regolamento già recava una norma speciale sulla legge applicabile.

A livello processuale, rilevano, altresì, le norme sulla litispendenza e sulla connessione disciplinate dagli artt. 29 a 34 del Regolamento n. 1215/2012.

Sul piano della legge applicabile, un aspetto rilevante è che la proposta di direttiva presentata sulla *due diligence*<sup>18</sup> contiene una norma che prevede che gli Stati membri debbano conferire carattere di applicazione necessaria alle norme interne in attuazione degli standard di responsabilità previsti dalla direttiva, nel caso in cui ad essere applicabile al rapporto sia la legge di un Paese terzo e quindi evidentemente non soggetto ai medesimi standard. Detta proposta costituisce un potenziale progresso (nel processo di normativizzazione) della responsabilità delle imprese circa il loro impatto sui diritti umani e sull’ambiente.

Da quanto sopra riferito, emerge il ruolo centrale che sia la Corte di Giustizia, sia la giurisprudenza civile e amministrativa nazionale hanno svolto e continuano a svolgere per la tutela dell’ambiente, alla luce dei principi posti dalle Convenzioni europee, dai trattati e dal diritto internazionale, sia per armonizzare le norme del diritto interno con il diritto europeo che per ampliare, con riferimento al singolo caso concreto e in coerenza con il principio del cd “effetto utile”, i confini della tutela dei diritti/interessi in materia.

La nostra riforma costituzionale ha senza dubbio rafforzato l’interesse alla salvaguardia del “bene” ambiente nel bilanciamento degli interessi in sede giudiziale poiché ha posto un punto minimo al di sotto del quale la valutazione amministrativa non può spingersi senza determinare un *vulnus* all’ordinamento giuridico. Pertanto, il principio evocato dalla Corte costituzionale, nella sentenza del 2018, di «tutela sistemica e non frazionata» dei diritti/interessi tutti in egual misura costituzionalmente protetti, «stretti in un rapporto di

---

<sup>18</sup> La proposta della Commissione prevede l’obbligo per le imprese di individuare i rischi, evitare, far cessare o attenuare gli effetti negativi delle loro attività sui diritti umani (come il lavoro minorile e lo sfruttamento dei lavoratori) e sull’ambiente (come l’inquinamento e la perdita di biodiversità).

integrazione reciproca», sembra acquisire nuova forza e vitalità, nella valutazione di quel «punto di equilibrio» che deve essere individuato, di volta in volta, in sede giudiziale.

Anche la c.d. “europeizzazione” del diritto domestico assume un ruolo prioritario: a tal fine è emblematica la recentissima sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sez., Sent., 8 novembre 2022, C-873/19, che, non fa altro che ribadire il costante orientamento secondo cui il diritto nazionale deve essere interpretato in modo conforme agli accordi internazionali, nonché l’obbligo per gli Stati membri di garantire una tutela effettiva del diritto ambientale, in attuazione del combinato disposto dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dell’art. 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

In questo quadro, a livello nazionale, sarebbe auspicabile una legge sul clima, già presente come abbiamo visto, in altri Paesi europei, come anche un intervento del legislatore in materia di consumo di suolo e di produzione e utilizzo di fonti di energia rinnovabili come l’idrogeno, per rendere davvero effettiva ed incisiva la salvaguardia del nostro pianeta, risolvendo contestualmente le problematiche applicative di accesso al giudice, delegate, di volta in volta, all’apprezzamento giudiziale.

Procedere in tempi brevi al perfezionamento dell’iter di aggiornamento del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima 2030 (PNIEC) richiesto da Bruxelles costituirebbe un aspetto determinante per accelerare la realizzazione degli investimenti in un’ottica di sostenibilità ambientale necessari per giungere all’azzeramento di emissioni al 2050, come indicato nel Green Deal Europeo.

Accanto alle grandi scelte politiche a livello UE, nazionale e locale, la responsabilità coinvolge l’intera comunità civile, tanto che la stessa Commissione europea con la Comunicazione dell’8 settembre 2022 ha affermato che «C’è però una cosa che tutti noi possiamo fare: avanzare richieste legittime nei confronti delle pubbliche autorità e al tempo stesso agire concretamente per garantire il rispetto del diritto ambientale dell’UE. È responsabilità di tutti nell’Unione, a titolo privato o pubblico, fare in modo che ciò avvenga».

Tale sfida è stata evocata anche dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nel discorso di fine anno (2022), che ha ricordato l’esigenza improcrastinabile di “*Mettere al sicuro il pianeta, e quindi il nostro futuro, il futuro dell’umanità*”, per il bene delle future generazioni, rilevando come sul tema ambientale e delle energie rinnovabili si stia affermando una “*nuova cultura ecologista*” e “*la mobilitazione e la partecipazione da parte di tanti giovani*”.

La lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale e territoriale rappresenta, quindi, la sfida principale di questo Millennio non più rinviabile e per vincerla è necessario considerare lo sviluppo sostenibile non solo a livello ecologico, sociale e ambientale, ma anche, e soprattutto, in una dimensione culturale, ripensando il nostro modo di vivere e produrre, unica via per garantire un diritto alla “qualità” della vita delle future generazioni e di noi stessi che oggi abitiamo questo Pianeta.