

LA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE E LA LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

SOMMARIO: 1. La riforma del capoverso dell'art. 41 Cost: problemi e prospettive – 2. La nozione di ambiente nell'art. 9 Cost. – 3. (*Segue*) ... e nel capoverso dell'art. 41 Cost. – 4. Ancora su ambiente e riforma costituzionale – 5. L'alterazione climatica quale danno ambientale – 6. *Climate change litigation* e modelli di tutela – 7. Obbligazioni climatiche e disciplina europea – 8. Un possibile ruolo per la disciplina della responsabilità ambientale.

1. – Per un cultore della responsabilità per danno ambientale, la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. può offrire più di uno spunto di riflessione.

In particolare, sembra assumere un particolare rilievo, dalla prospettiva della rilevanza del danno all'ambiente, la modifica del testo del capoverso dell'art. 41 Cost., nella parte in cui prescrive che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da arrecare danno alla salute e all'ambiente, oltre che – riprendendo il testo originario – alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

La norma sul piano testuale sembra modificare la collocazione del conflitto tra iniziativa economica privata e ambiente, il quale originariamente era regolato, secondo una tradizione consolidata, nel solco della rilevanza dell'utilità sociale: è dubbio che lo spostamento dell'ambiente e della salute all'interno del testo della stessa disposizione costituzionale non abbia alcuna incidenza sull'individuazione dei criteri di bilanciamento del conflitto e/o della stessa natura dello stesso.

* Prodotto del PRIN 2022/SH2, n. 2022WYMYZB: “*Verso un modello europeo di responsabilità civile? La rilevanza del rischio tra regole di prevenzione, criteri di imputazione e tecniche di allocazione del danno*”, finanziato dall'Unione Europea - *Next Generation EU* per l'Università di Catania. Questo scritto raccoglie i frutti di un percorso di ricerca, avviato in occasione della preparazione delle relazioni ai seminari “*La riforma costituzionale dell'art. 41: il diritto privato e la sfida della tutela dell'ambiente*” nella Conferenza “*Il Futuro dello Stato*” (ICON-S, Università di Bologna, 16/17 settembre 2022) e “*Profili privatistici della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*” (Università di Roma Tor Vergata, 17 novembre 2022), sviluppato nel corso degli incontri interdisciplinari sul tema della riforma costituzionale organizzati da Astrid tra settembre 2023 e febbraio 2024.

La ricollocazione dell'ambiente, quale limite all'iniziativa economica privata, dalla prima parte a quella finale del capoverso pone, quindi, almeno due diverse questioni interpretative.

In primo luogo, ci si può chiedere se l'ambiente, nella misura in cui viene accostato a interessi di natura personalistica – quali la salute, la sicurezza, la libertà e la dignità umana – perda la connotazione oggettiva che ne ha caratterizzato tradizionalmente la rilevanza e assuma una connotazione soggettivistica, già prospettata in dottrina e in giurisprudenza¹.

In secondo luogo, sorge il dubbio se l'ambiente, ponendosi tra gli interessi ai quali l'iniziativa economica privata non può arrecare danno, è soggetto ad una tutela rafforzata rispetto a quella che lo caratterizzava in precedenza, nella misura in cui non è più protetto attraverso la formula generica del contrasto con l'utilità sociale, quanto piuttosto attraverso una regola che sembra escluderne il sacrificio.

Entrambe le domande hanno ricevuto risposte negative nella dottrina costituzionalista, la quale ha altresì affermato che tali letture sarebbero in contrasto con il granitico orientamento della Corte costituzionale che si oppone al rischio di tirannia di un valore costituzionale sugli altri²: in questa sede si intende riprendere criticamente questa riflessione per individuare un percorso argomentativo che consenta di pervenire a soluzioni equilibrate che non sminuiscano l'incidenza della riforma.

Quale che sia la portata dell'intervento normativo, si deve ritenere che la nuova formulazione del capoverso dell'art. 41 abbia condotto ad una copertura costituzionale, nel suo complesso ed entro i limiti che emergeranno dalla successiva analisi, della disciplina della responsabilità per danno all'ambiente; anche nella lettura restrittiva che qui si argomenta, si pone tuttavia il problema se la disciplina attualmente vigente non debba essere sottoposta ad una riscrittura, al fine di estendere l'ambito oggettivo e di verificarne la rilevanza quale strumento giuridico per implementare misure volte a ridurre ed assorbire le contaminazioni atmosferiche climalteranti.

2. – Nella misura in cui si intenda cogliere la portata della riforma del capoverso dell'art. 41 Cost., non si può fare a meno di mettere in relazione la disciplina che si vuole enucleare con la fattispecie alla quale tale disciplina

¹ Era il tema della monografia di S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova 1979, *passim* e della coeva giurisprudenza (Cass. civ., sez. un., 6 dicembre 1979, n. 5172, in *F. it.*, 1979, I, p. 2302 ss.).

² Mi riferisco alle opinioni espresse, tra gli altri, da M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, p. 140 s. e da S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2023, 3, p. 231.

si intende riferire: bisogna pertanto chiedersi quali siano gli interessi sottesi alla nozione di ambiente, di cui la regola costituzionale predica l'immunità dall'iniziativa economica privata.

Emerge pertanto il rapporto tra la norma oggetto di esame e la disciplina introdotta dal terzo comma dell'art. 9 Cost.: ci si chiede se l'ambiente protetto dal capoverso dell'art. 41 Cost. comprenda in tutto o in parte i valori tutelati dall'art. 9 Cost.

Trattasi, entrambe, di disposizioni in cui il riferimento all'ambiente costituisce una novità della riforma della legge costituzionale del 2022.

In precedenza, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti³, la rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente si deduceva dagli artt. 9 e 32 Cost., letti in correlazione tra loro: l'ambiente era considerato, per taluni aspetti, assimilabile al paesaggio, che ne costituiva la componente esteriore⁴, e, per altri aspetti, presupposto per la tutela della salute, sia nella componente collettiva, sia in quella individuale.

Con la riforma del 2001, l'ambiente è entrato per la prima volta nel testo costituzionale, con la formula dell'art. 117, comma 1, lett. s, Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la potestà legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; emerge l'autonomia dell'ambiente rispetto alla tutela della salute, soggetta a potestà legislativa concorrente, mentre resta incerto il rapporto tra ambiente e paesaggio, in quanto non è chiaro se quest'ultimo sia compreso nella nozione di ambiente o in quella di beni culturali. Il legislatore del 2001 non si è limitato a enucleare una materia (o in altra prospettiva un valore) sotto il termine «tutela dell'ambiente», ma ha accostato ad essa anche un'altra materia, indicata come «tutela dell'ecosistema». Sorge allora il problema di distinguere tra ambiente ed ecosistema: il rapporto tra le due materie (o valori) viene delineato dalla sentenza C. cost. n. 12 del 2009, secondo la quale sotto la nozione di «ambiente» si intende la tutela delle condizioni necessarie alla vita e alla salute degli esseri umani, mentre con il termine «ecosistema» ci si riferisce alla protezione della natura come valore in sé, nelle interazioni tra le componenti abiotiche e quelle biotiche, la salvaguardia degli equilibri ecologici, chimici e fisici⁵.

³ Il riferimento giurisprudenziale sono le fondamentali sentenze della C. cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *F. it.*, 1988, I, c. 329 ss. e C. cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *ivi* p. 694 ss.

⁴ È la nota tesi di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze 1969, p. 379 ss.; *ID.*, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano 1981, p. 503 ss.

⁵ C. cost. 23 gennaio 2009, n. 12, in *F. it.*, 2009, I, c. 2945, secondo la quale «anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposi-

Con l'introduzione del terzo comma dell'art. 9 Cost., si prevede direttamente una regola di tutela di valori e interessi, equivalente a quella già disposta, e tenuta ferma, nel secondo comma dello stesso articolo per il paesaggio e il patrimonio storico e artistico. Non ci si limita a disporre espressamente la tutela dell'ambiente, ma si sancisce che sono protetti anche la biodiversità e gli ecosistemi (al plurale), aggiungendo che la salvaguardia è posta "anche nell'interesse delle future generazioni". Appare evidente che l'ambiente è distinto dal paesaggio e dalla salute; al contempo resta da chiarire quale sia il rapporto tra l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità⁶, questione che potrebbe avere un'effettiva rilevanza pratica proprio a proposito dell'interpretazione del capoverso dell'art. 41 Cost.

zione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

Una prospettiva diversa sembra essere stata assunta, in precedenza, da C. Cost., 14 gennaio 2007, n. 378, secondo la quale nella Costituzione si «parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi» ritenendo che «oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto». Nella stessa sentenza si aggiunge che «non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema"».

La distinzione tra ambiente ed ecosistema è valorizzata da M. PENNASILICO, *La transizione verso il diritto umano ed ecologico*, in A. BUONFRATE - A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano 2023, p. 88 s., per il quale il concetto di ambiente sarebbe legato ad una visione antropocentrica, mentre con il concetto di ecosistema – e poi con quello di biodiversità – si porrebbe la tutela da un diverso punto di vista, ecocentrico o biocentrico. Concetti evocati anche da F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 2022, p. 4, per il quale «la scansione "ambiente, biodiversità ed ecosistemi" offre alle Istituzioni (chiamate a tutelarli) e all'interprete, che, in quanto persona, è immerso nell'ecosistema che osserva, tre punti di vista differenti in ordine allo stesso orizzonte problematico. Emerge, cioè, un continuum che consente di passare, abbracciando e cogliendo i vari termini, dall'antropocentrismo all'ecocentrismo temperato (nel senso che, nel mondo del diritto, la centralità dell'osservatore non può mai venire meno), sempre con la consapevolezza della priorità della difesa e del rispetto della biodiversità, volano in grado di raccordare l'approccio egoistico dell'uomo e l'esigenza di tutelare la natura».

⁶ La dottrina prevalente tende a mettere in luce nella formula del dettato costituzionale i valori della unitarietà e della complessità, senza porsi usualmente il problema se ci troviamo di fronte a interessi distinti, che possono essere anche conflittuali: per tutti G. CECCHERINI, *Tutela dell'ambiente e riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Liber amicorum per Paolo Zatti*, Napoli 2023, p. 251 ss., 259, secondo la quale «la comparsa nell'art. 9 dei termini "biodiversità ed ecosistemi" si trova perfettamente in linea con la tecnica del legislatore comunitario, diretta a rappresentare le singole componenti di un bene unitario, che nella sua complessità, viene a ricomprendere, secondo le scienze biologiche, la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità, dato dalla coesistenza delle varie specie, del clima e dalle risorse naturali». Lo stesso M. PENNASILICO, *op. cit.*, p. 145, ritiene che la riforma «sia ispirata all'approccio olistico One Health, che riconosce come la salute

Nell'esaminare la portata dei termini utilizzati nel terzo comma dell'art. 9 Cost., appare verosimile che il legislatore della riforma abbia tenuto conto del significato che la dottrina e la giurisprudenza, e in particolare la Corte costituzionale, avevano attribuito alla fattispecie dell'art. 117, comma 1, lett. s, Cost., in linea con le concezioni tradizionali: distinguendo quindi le condizioni che garantiscono la salubrità dell'ambiente al fine di evitare che la contaminazione possa avere effetti nocivi per la salute, racchiuse nel termine "ambiente", da altri valori, gli "ecosistemi", pur sempre funzionali alla soddisfazione dell'interesse al mantenimento dei servizi ecologici, anche in una prospettiva intergenerazionale, in cui è salvaguardato lo stato ecologico, chimico e fisico, nonché il potenziale ecologico⁷.

Gli ecosistemi sono tutelati in quanto tali, a prescindere dalla ricaduta in termini di protezione immediata di interessi antropici, muovendo dal presupposto che una elevata qualità dei processi ecologici sia un valore in sé, prioritario per l'umanità, secondo un modello culturale che riprende nello spirito le ragioni profonde della tradizionale tutela del paesaggio. Anche la biodiversità rientra in questo modello di tutela di interessi, in cui il valore culturale e intergenerazionale prevale su quello prettamente utilitaristico: la tutela della biodiversità, così come quella del paesaggio, va distinta dalla protezione degli ecosistemi, in quanto finalizzata alla salvaguardia di interessi parzialmente diversi. Così come la tutela del paesaggio può richiedere misure che contrastino con l'evoluzione naturale degli equilibri ecologici (ad esempio per salvaguardare un paesaggio caratterizzato da manufatti e da colture tradizionali), un fenomeno analogo si può proporre nel rapporto tra biodiversità ed ecosistemi: a differenza di quanto solitamente si pensa, la tutela della biodiversità come valore impone, infatti, misure di gestione degli ecosistemi che siano specificamente rivolte alla protezione degli habitat e delle specie faunistiche e floristiche secondo una gerarchia in cui assume priorità la salvaguardia di ciò che è più raro o più vulnerabile, anche se ciò, in taluni casi, può contrapporsi alla tutela degli equilibri ecologici attuali e delle loro potenziali – e "naturali" – evoluzioni.

degli esseri umani sia strettamente legata alla salute degli animali e dell'ambiente». Una valutazione di segno diverso si trova in M. LIBERTINI, *Gestione sostenibile delle imprese e limiti alla discrezionalità costituzionale*, in *Contratto e impr.*, 2023, p. 74, per il quale la materia della tutela ambientale presenta conflitti interni e in questo senso «La tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, di cui all'art. 9, comma 3°, Cost., può essere dunque solo il risultato di una scelta discrezionale, che, di fronte a un problema concreto, porta a privilegiare un certo valore rispetto ad un altro, anche all'interno di quell'insieme di valori che è riassunto con la formula della tutela ambientale».

⁷ Nello stesso senso N. ZORZI GALGANO, *Iniziativa economica privata e pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati: l'ambiente e gli animali*, in *Contratto e impr.*, 2023, p. 446.

3. – Al fine di individuare il significato del lemma “ambiente” nel secondo comma dell’art. 41 Cost., si possono prospettare due percorsi argomentativi.

In una prima prospettiva, l’ambiente oggetto di tutela del capoverso dell’art. 41 Cost., racchiuderebbe tutti i valori evocati dall’art. 9 Cost. nel comma 3 e, forse, anche nel comma 2⁸.

Nella prospettiva di segno opposto, invece, l’ambiente del capoverso dell’art. 41 Cost. coinciderebbe nella sua portata con l’ambiente di cui al terzo comma dell’art. 9 Cost., distinto non solo dal paesaggio, ma anche dalla biodiversità e dagli ecosistemi. In questo senso, la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, della biodiversità e degli ecosistemi continuerebbe a essere affidata alla formula secondo cui l’iniziativa economica privata non sia svolta in contrasto con l’utilità sociale; la tutela della parte finale della stessa disposizione – per cui l’iniziativa economica privata debba svolgersi in modo da non recare danno – sarebbe riservata soltanto a quei valori che rientrino in una nozione ristretta di ambiente.

Dal punto di vista testuale, entrambe le prospettive appaiono perseguibili. Per un verso, infatti, è ricorrente nel linguaggio del legislatore ordinario – ad esempio, proprio in tema di responsabilità per danno all’ambiente – e in quello della cultura giuridica, dottrinale e giurisprudenziale, un significato di ambiente in senso estensivo e onnicomprensivo. Per altro verso, proprio nel testo costituzionale si è utilizzato il termine ambiente con un significato ristretto e tale significato ristretto, già elaborato per la disciplina dell’art. 117 Cost., sembra essere stato sostanzialmente confermato nella regola del terzo comma dell’art. 9 Cost., coevo alla riforma dell’art. 41 Cost.: per cui sarebbe incongruo, quantomeno sul piano testuale, che il significato del medesimo lemma sia differenziato nelle due disposizioni costituzionali oggetto di riforma.

Al di là del dato testuale, indici convergenti emergono dal sistema.

⁸ In questo senso, tra i pochi che si pongono il problema del confronto con il dato testuale, seppure nell’ottica che nega un upgrade di tutela, M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 131 ss., che ritiene coerente con la funzione del linguaggio costituzionale il riferimento all’ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo e al contempo la sua declinazione nelle principali componenti; anche C. TRIPODINA, *La tutela dell’ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *RQDA*, 2023, 1, p. 340 s., per il quale «ciò che la Costituzione tutela nell’art. 9 non sono tre oggetti differenti, potenzialmente confliggenti, ma un unico oggetto articolato e complesso, di cui vengono specificati i plurimi profili di rilievo»; P. BRAMBILLA, *L’esigenza di una programmazione generale in senso ambientale nella riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 2022, 4, p. 4 ss.

Si potrebbe sostenere invero che l'interpretazione estensiva del termine ambiente nel capoverso dell'art. 41 Cost., sia coerente con la rilevanza che andrebbe attribuita agli interessi riferibili alla pluralità di oggetti di tutela elencati dal terzo comma dell'art. 9 Cost., tutti parimenti rientranti tra i principi fondamentali della Costituzione: ma trattasi di una lettura che, ad un primo approfondimento, non mi pare convincente.

Va sin d'ora precisato che i temi legati all'interpretazione del capoverso dell'art. 41 Cost. sono particolarmente complessi e non è di aiuto la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale tende a una lettura indistinta della disciplina⁹. Tuttavia, qualora si ammetta che lo spostamento della tutela dell'ambiente, dalla prima alla seconda parte del capoverso dell'art. 41 Cost., abbia una specifica portata normativa – quale che sia tale portata – si manifesta la debolezza dell'interpretazione estensiva della nozione di ambiente.

Debolezza che appare in primo luogo evidente nel caso in cui si ritenga che lo spostamento dell'ambiente tra i valori personalistici comporti una connotazione soggettivistica degli interessi. L'idea che si possa attribuire una rilevanza soggettivistica alla tutela della biodiversità o alla salvaguardia dello stato ecologico o del potenziale ecologico degli ecosistemi, ovvero al paesaggio, appare tendenzialmente in contrasto con la tradizione e comporterebbe una trasformazione del modello di tutela degli interessi pubblici e/o collettivi che non sarebbe ragionevole limitare ai valori ambientali¹⁰. Non sembra neanche convincente la tesi secondo la quale l'ambiente, inteso in senso ampio, sarebbe l'unico valore oggettivo che rientri nell'ambito di applicazione del frammento normativo della parte finale del capoverso dell'art. 41 Cost., sin dall'origine deputato alla tutela di interessi personalistici¹¹.

Di gran lunga più coerente con l'impostazione soggettivistica di tale norma è l'interpretazione restrittiva del termine ambiente, riferito alle con-

⁹ Cfr. R. NIRO, sub *art. 41*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 854 ss.

¹⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 137 ss., il quale, pur riconoscendo rilevanza al diritto all'ambiente salubre, esclude che si possa configurare una situazione soggettiva all'equilibrio ecologico degli ecosistemi.

¹¹ Osserva al riguardo F. DE LEONARDIS, *La riforma bilancio dell'art. 9 Cost. e la riforma programma dell'art. 41 Cost., nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022, p. 5, «Nel testo dell'art. 41, comma 2°, Cost. risultante dalle modifiche approvate con legge costituzionale n. 1/2022, dunque, i beni tutelati a cui l'iniziativa economica non può far danno sono diventati cinque e di essi quattro riferiti all'uomo: uno esplicitamente ('dignità umana') e gli altri tre, 'sicurezza', 'libertà' e, oggi, 'salute', implicitamente. La vera novità, da questo punto di vista, è l'inserimento dell'ambiente, che è un valore a sé stante, in sequenza assieme agli altri».

dizioni ecologiche che consentano di salvaguardare la salute umana. In questa prospettiva, la modifica del capoverso dell'art. 41 Cost., ha esteso alla salute e all'ambiente salubre quel medesimo regime, di stampo personalistico¹², che era già stato sancito dall'Assemblea costituente nel conflitto tra l'iniziativa economica privata, da un lato, e la sicurezza¹³, la libertà e la dignità umana, dall'altro lato. In questa prospettiva, la riconduzione della tutela dell'ambiente nella sfera personalistica costituisce argomento per confermare la legittimazione di singoli soggetti pubblici o privati a fare valere azioni risarcitorie e inibitorie, anche collettive, nei limiti in cui dottrina e giurisprudenza avevano già riconosciuto la valenza ambientale del diritto alla vita privata e familiare¹⁴, nonché la tutela di determinati interessi ricondotti alle varie forme di interesse all'ambiente salubre¹⁵.

Si potrebbe sollevare il dubbio che questa interpretazione finisca per dissolvere il valore ambientale in quello della salute collettiva, stemperando il carattere innovativo della riforma costituzionale. La salubrità dell'ambiente, tuttavia, si distingue dall'interesse collettivo alla salute perché è necessariamente mediato dall'alterazione delle componenti ambientali e può prescindere da un rischio concreto direttamente rilevante per una comunità di soggetti; nella misura in cui si riflette sulla sfera privata anche di una sola persona, assume una rilevanza soggettiva, che può essere fatta valere da chi teme, secondo una valutazione ragionevole, un rischio per la propria salute. Né viene meno l'efficacia della riforma: proprio l'inserimento dei valori della salute e dell'ambiente nel testo del capoverso rende esplicito il senso e l'urgenza della riforma, volta ad offrire copertura alle tesi più rigorose sul

¹² Così, per tutti, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983, p. 187 ss., per il quale gli interessi protetti dalla norma sono quelli soggettivi (almeno) dei cittadini e solo mediatamente quelli oggettivi della collettività.

¹³ In particolare, rileva M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 194, che la sicurezza di cui all'art. 41 Cost. «è la sicurezza dell'uomo, ed è quindi protetta in quanto interesse soggettivo e non oggettivo», traendo argomento dalla circostanza che sia legata ad interessi, quali la libertà e la dignità, certamente dei singoli e non già superindividuali.

¹⁴ In questo senso, seppure in forma dubitativa, M. CECCHERINI, *op. cit.*, p. 261, testo e nt. 62.

¹⁵ La riforma in questa prospettiva non farebbe altro che confermare la tesi già prospettata da M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 195, secondo il quale nel concetto di sicurezza sarebbe rientrata anche la tutela della salute e dell'ambiente salubre.

bilanciamento degli interessi nel caso Ilva¹⁶, affermate dalla Corte costituzionale in sostanziale discontinuità con un non lontano precedente¹⁷.

In realtà, non è certo che la sottrazione di un valore dalla sfera della utilità sociale, e la sua riconduzione alla regola personalistica, comporti un *upgrade* di tutela nel bilanciamento degli interessi¹⁸: secondo la tesi accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, il bilanciamento di interessi di tutte le regole poste dall'art. 41 Cost., è rimesso alla discrezionalità legislativa¹⁹ e non si configura – almeno non è resa esplicita nelle motivazioni delle sentenze – una differenza tra il trattamento evocato dall'utilità sociale e quello derivante dalla rilevanza degli interessi personalistici. L'indistinzione, tuttavia, non solo non è mai stata sino in fondo argomentata nella parte in cui assimila due diversi modelli in contrasto con il dato testuale, ma è smentita proprio dalla riforma, che assume un'effettiva portata

¹⁶ In questo senso viene letta da M. CECCHERINI, *op. cit.*, p. 262 s., che discorre di «notevole cambio di passo» della Corte costituzionale; nello stesso senso M. PENNASILICO, *op. cit.*, p. 151 s.; N. ZORZI GALGANO, *op. cit.*, p. 450 ss.; E. PELLECCIA, *Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *R. d. agr.*, 2022, p. 721 ss.; P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, in *Biolaw Journal*, 20 luglio 2023, p. 42 ss., che evoca un cambio di paradigma rispetto alla sentenza del 2013; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 2021, p. 472; R. ROTA, *L'incidenza della novella costituzionale sul bilanciamento di interessi*, in *Astrid rassegna*, 18, 2023, p. 16.

¹⁷ Il riferimento è alla sentenza della C. cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Amb. svil.*, 2018, p. 385 ss. che, accogliendo la questione di legittimità della disciplina Ilva, non sembra porsi in continuità, nonostante le dichiarazioni di rito, con il bilanciamento che si trova in C. cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Nuova g. civ. comm.*, 2013, I, p. 867 ss.

¹⁸ In senso diverso S. GRASSI, *op. cit.*, p. 231, il quale si spinge a sostenere che «nel precisare che le modalità di svolgimento dell'iniziativa economica privata non debbono arrecare danni all'ambiente e danni alla salute, la nuova norma costituzionale conferma la distinzione tra ambiente e salute e può rafforzare quindi la linea giurisprudenziale che, da un lato, ritiene incompressibili (anche a fronte di rilevanti costi) le esigenze di tutela della salute, e, dall'altro, riconosce una più ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciare la tutela delle risorse ambientali con le esigenze delle iniziative economiche e la sostenibilità dei loro costi».

¹⁹ Secondo l'impostazione consolidata della Corte costituzionale, seguita dalla dottrina prevalente: riporta il dibattito R. NIRO, *op. cit.*, p. 852 ss. L'opinione maggioritaria è stata condivisa, tra gli altri, da: T. ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano 1956, p. 11; G. MINERVINI, *Contro la "funzionalizzazione" dell'impresa privata*, in questa *Rivista*, 1958, p. 621 ss.; F. GALGANO, *sub art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti economici*, II, Bologna-Roma 1982, p. 42.

Ma la tesi non è pacifica in dottrina. In senso opposto, si veda: U. NATOLI, *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano 1955, p. 97; U. BELVISO, *Il concetto di "iniziativa economica privata" nella Costituzione*, in questa *Rivista*, 1961, p. 155 ss.; C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 33 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano 1963, p. 142 ss.; A. BALDASSARE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, p. 607; M. LIBERTINI, *Lezioni di diritto industriale*, 1977, rist. Napoli 2016, p. 121 ss.

normativa nella misura in cui riconduce l'ambiente tra i valori che la Costituzione protegge dai rischi causati dall'esercizio dell'iniziativa economica²⁰. Sembra trovare conferma, piuttosto, quell'opinione²¹ secondo la quale le due regole del capoverso dell'art. 41 Cost., hanno una distinta portata: la prima, in cui si richiama il contrasto con l'utilità sociale, rinvia implicitamente alla discrezionalità del legislatore; la seconda, in cui si indicano espressamente gli interessi da salvaguardare, presuppone, almeno in linea di principio, una tutela diretta in forza del disposto costituzionale.

In ogni caso, anche ove non si intenda prendere partito sulla rilevanza, diretta o mediata, della regola dell'art. 41 Cost.²², si può sostenere che l'enucleazione dell'ambiente dal novero degli interessi collegabili con l'utilità sociale si rifletta sul criterio del bilanciamento da adottare²³: nella misura in cui si prescrive espressamente che l'iniziativa economica privata non possa arrecare danno all'ambiente, il disposto costituzionale sottrarrebbe al legislatore e/o al giudice quello spazio di discrezionalità che discende dalla valutazione di utilità sociale²⁴. Il bilanciamento con l'iniziativa economica privata, ancorché si ritenga rimesso al legislatore, è circoscritto dalla regola

²⁰ Cfr. A. MORRONE, *La costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Gior. d. lav.*, 2022, p. 529 ss., per il quale l'interpretazione sinora consolidata per cui l'ambiente non sarebbe gerarchicamente sovraordinato all'iniziativa economica privata può trovare ragioni di superamento proprio nella riforma costituzionale. Nello stesso senso sono orientati G.L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *RQDA*, 2023, 1, p. 125 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'art. 41 commi 2 e 3 della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, 2, p. 66 ss.

²¹ Che ritiene «definitivamente accolta in dottrina» già P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente". Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost.*, Padova 1978, p. 177. Nel senso del testo, mi limito a citare M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 207 s., per il quale «la diretta operatività dei limiti diversi dall'utilità sociale è subordinata alla effettiva diretta azionabilità dei diritti o interessi che nella formula della sicurezza – libertà – dignità si riassumono»; e ricordare anche l'opinione di V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli 1959, p. 241, per il quale «si deve ritenere che anche al di fuori di un espresso intervento legislativo la tutela di quei valori fondamentali possa venir attuata nel caso singolo dagli organi esecutivi ogni volta che la loro lesione possa essere individuata in maniera univoca e certa».

²² Ma si cfr. ancora, per l'efficacia immediata della prescrizione costituzionale, M. LIBERTINI, *Gestione sostenibile cit.*, p. 71 ss.

²³ Cfr. ancora A. MORRONE, *op. cit.*, p. 534 s.; M. PENNASILICO, *op. cit.*, p. 148 ss.; già P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *Lav. e d.*, 2022, p. 335 ss.

²⁴ In questi termini mi sembra che si ponga anche la riflessione di G.L. CONTI, *op. cit.*, p. 148, per il quale l'interpretazione più forte della riforma «è la costituzionalizzazione del principio *chi inquina paga* e, in particolare, del danno all'ambiente, di talché il significato della modifica dell'art. 41 Cost. è che qualsiasi norma di legge o con il valore di legge dal cui adempimento possa scaturire un danno all'ambiente, ovvero un danno per l'ambiente che sia rilevante per i fini di cui alla disciplina sul danno ambientale, sarebbe incostituzionale».

costituzionale, giacché occorre soltanto definire quale sia il danno rilevante ed entro che misura possa essere accettato il rischio che il valore sia leso²⁵.

Nella prospettiva di un *upgrade* nel bilanciamento di interessi, l'individuazione dell'oggetto della tutela può assumere una specifica rilevanza. È ragionevole sostenere che la disciplina ambientale sia costituzionalmente conforme se impedisce l'esercizio dell'iniziativa economica privata in modo tale da arrecare danno alla salubrità dell'ambiente: già allo stato attuale i parametri di tutela dell'ambiente sono tali da non consentire effetti pregiudizievoli per la salubrità dell'ambiente e, in materia di responsabilità per danno all'ambiente, è espressamente prescritto che le misure di riparazione necessarie debbano garantire quantomeno l'eliminazione degli effetti nocivi per la salute. L'ammissione dell'*upgrade* di tutela, peraltro, è coerente con il sistema, che pone in posizione di preminenza nella nostra Costituzione il complesso di valori legato alla tutela della persona²⁶ e consente di tenere ferma l'opinione tradizionale che difende l'incomprimibilità del diritto all'ambiente salubre quale posizione equiparata al diritto alla salute²⁷.

Meno sicuro è che lo stesso livello di protezione debba essere assicurato alle altre componenti ecologiche. Il dubbio emerge già per la tutela della biodiversità, alla quale, secondo la disciplina europea, si può arrecare danno, in determinati casi, purché si adottino misure compensative che consentano di introdurre risorse, in termini di biodiversità, equivalenti a quelle perdute. Tale disciplina è riprodotta anche nelle regole sulla responsabilità per danno all'ambiente e consente di proteggere la biodiversità nel suo complesso, ma non impedisce, a determinate condizioni, che un singolo *habitat* o specie

²⁵ G.L. CONTI, *op. cit.*, p. 126, che, discorrendo di soglia minima, sostiene che «la legge che consente un danno per l'ambiente fissando ad esempio degli standard incapaci di assicurarne la tutela, merita sicuramente di essere considerata incostituzionale».

²⁶ Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 207, per il quale la regola degli "altri limiti" è diversa da quella dell'utilità sociale anche nell'ispirazione, «legata nel caso dell'utilità sociale al valore obiettivo che certi interessi possono presentare per quel processo di trasformazione che essa assicura; connessa invece nel caso dei limiti ora esaminati ai concreti interessi soggettivi dei singoli che con chi esercita un'attività economica entrano o possono entrare in conflitto».

Sulla rilevanza della persona e dei suoi diritti dell'impianto costituzionale è sufficiente il richiamo agli scritti di P. PERLINGIERI, *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli 2005.

²⁷ Pur pervenendo alla stessa soluzione operativa, va quindi capovolto l'argomento di Grassi – citato *supra* nt. 18 – reinterpretando il termine ambiente come ambiente salubre, equiparato alla salute, e riconducendo l'ambiente oggettivo – concettualizzato nell'ecosistema e nella biodiversità – all'interno del parametro dell'utilità sociale. In tal modo si superano le incoerenze che rendono manifestamente debole il bilanciamento professato dalla sentenza C. cost. n. 85 del 2013, contrapponendosi alla granitica giurisprudenza che ritiene incomprimibile il diritto alla salute dei singoli cittadini, da far valere anche in sede inibitoria: incoerenze che avevo già segnalate in U. SALANITRO, *Giustizia e amministrazione nel tempo della crisi: quale bilanciamento tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione?* in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, Milano 2015, p. 585 ss.

animale o vegetale sia definitivamente pregiudicato e sostituito da risorse equivalenti, la cui implementazione abbia un costo minore di quello necessario per il ripristino delle condizioni originarie²⁸.

Anche gli ecosistemi legati alle risorse idriche sono soggetti ad un elevato livello di tutela che non solo considera illecito ogni deterioramento significativo dei corsi d'acqua, ma si prefigge obiettivi di miglioramento, che possono essere soltanto ritardati in presenza di specifiche circostanze ostative; né può risultare dirimente la particolare regola posta dall'art. 4, comma 7, della direttiva quadro sulle acque, che consente il deterioramento di un corso d'acqua in particolari ipotesi di natura eccezionale²⁹.

Quel che si presenta davvero incongruo con l'interpretazione estensiva del termine ambiente nel dettato costituzionale – la ragione più seria per preferire la soluzione qui prospettata – è la possibilità di sottrarre integralmente ai danni causati dall'esercizio dell'iniziativa economica privata le componenti ecologiche del suolo e del sottosuolo. Nell'attuale contesto socioeconomico, non è ragionevole assumere che quegli orientamenti culturali e politici che hanno auspicato, senza successo, una disciplina per la limitazione del consumo del suolo sia in sede europea, sia in sede nazionale, siano stati in grado di introdurre nel testo costituzionale un vincolo generale alle attività economiche tale da impedire in via diretta ogni modifica del suolo o del sottosuolo idonea a pregiudicarne, in modo significativo, le condizioni ecologiche, fisiche e chimiche³⁰. Appare più consono con l'attuale quadro ordinamentale interpretare il dato costituzionale nel senso che il conflitto tra l'iniziativa economica privata e la tutela del suolo sia affidato al parametro dell'utilità sociale, per cui è consentito, ogni qualvolta non contrasti con l'utilità sociale, un danno agli ecosistemi del suolo; ragioni di coerenza spingono nel senso che tale parametro di bilanciamento, a livello costituzionale, sia tenuto fermo anche per tutti gli altri ecosistemi, la biodiversità e il paesaggio.

²⁸ In tema V. FOGLEMAN, *Biodiversity damage from authorised activities: the polluter pays and precautionary principles and the significance threshold in the Environmental Liability Directive*, in *Env. Liability*, 2018, p. 35 ss.; V. BILARDO, *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in tema di ambiente*, in *RQDA*, 2023, p. 160 ss.

²⁹ Si veda H. JOSEFSSON, *The Environmental Liability Directive, the Water Framework Directive and the definition of "Water Damage"*, in *Env. L. R.*, 2018, p. 151 ss.

³⁰ Sulla tutela del suolo a livello europeo, L. MONTARELLA - P. PANAGOS, *The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal*, in *Land Use Policy*, 2020, p. 1 ss.; qualche cenno, anche con riferimento al livello nazionale, in M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *R. giur. amb.*, 2019, p. 294 ss.

4. – Prima di avviare una riflessione sulla refluenza che la riforma costituzionale, così interpretata, possa avere sulla disciplina della responsabilità per danno ambientale, ritengo utile esporre alcune ulteriori considerazioni sulla portata dell'intervento integrativo.

In primo luogo non mi pare che si possa obiettare, alla lettura proposta in questa sede, che le diverse componenti ambientali, racchiuse nei concetti di ecosistema e di biodiversità (o di paesaggio), costituiscano un limite direttamente vincolante per l'iniziativa economica privata, al pari dell'ambiente, in quanto valori fondamentali parimenti tutelati dall'art. 9 Cost.: la lettura qui condivisa, infatti, non mette in dubbio il valore preminente delle diverse componenti ambientali, valore preminente che si pone quale vincolo al legislatore ordinario da declinare attraverso il filtro dell'utilità sociale³¹. Non si intende neanche contrastare l'incidenza diretta di siffatti valori – che trova una conferma testuale nella formula utilizzata per la tutela costituzionale degli animali quali essere senzienti³² – quanto piuttosto sostenere che essa vada considerata rilevante nella misura in cui tali valori si pongano quale vincolo per l'attività della pubblica amministrazione³³.

In secondo luogo, mi pare che si debba rivedere, alla luce di quanto illustrato, l'idea che non sia stata costituzionalizzata una situazione soggettiva corrispondente al diritto all'ambiente salubre³⁴. La circostanza che il legislatore non abbia previsto espressamente tale figura nel testo costituzionale, respingendo gli emendamenti che si muovevano nella direzione della rilevanza soggettiva dell'ambiente, è certamente rilevante, in quanto conferma l'idea che il valore ambientale debba essere considerato principalmente nella sua componente oggettiva, ma non è preclusiva. La componente soggettiva dell'ambiente traspare infatti dal contesto del secondo comma dell'art. 41 con riferimento a quegli interessi a protezione dei quali si pone un limite invalicabile all'iniziativa economica privata, dimostrando che il legislatore ha ritenuto che almeno talune componenti ambientali non siano soltanto oggetto della protezione normativa, ma siano tutelabili anche quali interessi riferibili a determinati soggetti. È in questi limitati termini che la persona interessata può fare valere il proprio diritto alla salubrità dell'ambiente sia in fase inibitoria, avvalendosi ove occorra della inibitoria collettiva, sia in

³¹ In questa prospettiva, assertiva della preminenza dei valori ambientali, si muove del resto la politica comunitaria promossa dall'European Green Deal, anche se in assenza di una copertura dei Trattati: illuminante E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as regulation process*, in *Common Market L. R.*, 2022, p. 19 ss., spec. 34 ss.

³² Che richiama espressamente la mediazione legislativa.

³³ Così F. FRACCHIA, *op. cit.*, p. 5 s.

³⁴ Idea difesa soprattutto da F. FRACCHIA, *op. cit.*, p. 6 s.

fase risarcitoria, potendo anche in questo caso fare ricorso di azioni collettive³⁵; mentre se riferita alla tutela dell'ecosistema e della biodiversità, appare più convincente l'idea che gli interessati, piuttosto che all'azione inibitoria collettiva, possano attingere ai rimedi previsti dagli artt. 309 e 310, d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), attivabili anche a fini di prevenzione del rischio ambientale.

Resta da chiedersi in che termini si debba circoscrivere la salubrità dell'ambiente e quali siano gli interessi soggettivi tutelabili: il tema si configura altamente controverso, in quanto il concetto di salute, e quello connesso di salubrità, tendono ad essere letti in senso estensivo, in quanto riferiti ad uno stato di benessere psicofisico e alle condizioni che ne garantiscono la sussistenza. L'interesse alla salubrità dell'ambiente va inteso in senso più ristretto, tale da comprendere quelle condizioni che siano oggettivamente idonee a incidere, secondo l'*id quod plerumque accidit*, sulla salute psicofisica delle persone e non anche quelle modificazioni del contesto che possano eventualmente interferire, per idiosincrasie personali, con il benessere di determinati individui; per cui non si considera lesa la salubrità dell'ambiente dalla alterazione del paesaggio o dalla riduzione della biodiversità, ancorché tali eventi possano, al pari di molti altri, incidere sul benessere di una persona particolarmente sensibile alla salvaguardia di determinati valori³⁶. Soltanto in questi termini si giustifica una tutela talmente rafforzata da porsi quale limite invalicabile all'iniziativa economica privata.

Anche in questa prospettiva va però negato che la tutela rafforzata dell'ambiente, inteso in senso così restrittivo, si erga a valore tiranno, perché richiede comunque una forma di bilanciamento con l'iniziativa economica privata, da declinare verificando la significatività del danno e la rilevanza del rischio. In ogni caso un bilanciamento così rigoroso vale soltanto nei confronti dell'iniziativa economica privata, ma non anche nel conflitto con altri valori costituzionalmente rilevanti: si pensi alla soluzione che si impone nel caso in cui al valore alla salubrità ambientale fatto valere da singoli si contrappongano altre esigenze pubbliche o collettive, in forza delle quali ad esempio si richieda la realizzazione di un depuratore, di un ospedale o di un impianto di smaltimento di rifiuti.

³⁵ In questi limitati termini si condivide l'opinione di M. RENNA, *Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata*, in *Contratto e impr.*, 2022, p. 552 s.

³⁶ In questa prospettiva il diritto alla salubrità dell'ambiente tende a coincidere con quegli interessi ambientali che la Corte europea dei diritti dell'uomo comprende nella sfera di protezione dell'art. 8 CEDU sul diritto alla vita privata e familiare, tra i quali non rientra la protezione di ambienti naturali (Corte EDU 22 maggio 2003, *Kyrtatos v. Greece*) o di beni culturali (Corte EDU 29 gennaio 2019, *Ahunbay and others v. Turkey*).

In terzo luogo, come si comprenderà meglio nella seconda parte della riflessione, non vi è ragione per negare che tra i valori tutelati dall'art. 9 Cost. vi sia anche l'equilibrio climatico: anche in questo caso, il silenzio del legislatore della riforma costituzionale non deve essere considerato preclusivo. Non solo perché l'equilibrio climatico è di fondamentale importanza per garantire la salubrità dell'ambiente, ma perché è anche alla base della salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità: non si possono tutelare l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità se non si arresta, o quantomeno si rallenta, il cambiamento climatico³⁷. In questo senso depone anche la circostanza che questi valori, secondo l'espressione accolta dalla disposizione costituzionale, vanno tutelati anche nell'interesse delle generazioni future: si tratta di una espressione che è tradizionalmente accostata alla tutela dell'ambiente, della natura, del paesaggio e dei beni culturali, in quanto beni da conservare per consentirne il godimento anche ai posteri³⁸, ma che assume un significato pregnante per la tutela del clima proprio perché le alterazioni ambientali provocate dal cambiamento climatico saranno percepibili soprattutto da chi non è ancora nato³⁹. Ciò posto, non si intende sostenere che nella nozione di ambiente rientrino tutte le misure necessarie per combattere il cambiamento climatico, che sarebbero quindi soggette ad un criterio di bilanciamento tale da consentire di considerarle di pari grado rispetto agli altri valori costituzionali fondamentali, quali il paesaggio, gli ecosistemi e la biodiversità⁴⁰: tesi che è stata prospettata da chi ha ritenuto o ha paventato che l'inserimento dell'ambiente tra i valori costituzionali possa avere la funzione di promuovere la realizzazioni di impianti per la produzione di energia alternativa a quella derivante da fonti fossili, anche ove pregiudichino i valori tutelati dall'art. 9 Cost.⁴¹. In senso contrario depone la circostanza che questi impianti non sono posti direttamente a tutela dell'ambiente, ma vanno considerati piuttosto funzionali a garantire lo sviluppo economico

³⁷ In questo senso R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, p. 139.

³⁸ Lo sottolinea M. LIBERTINI, *op. ult. cit.*, p. 74.

³⁹ Tra gli altri: S. GRASSI, *op. cit.*, p. 237; R. ROTA, *op. cit.*, p. 10, per la quale «ove si osservi attentamente il nesso logico-giuridico tra i lemmi ecosistema, biodiversità e future generazioni del novellato art. 9, si scorge *in nuce* quell'interesse alla neutralità climatica che nella parabola evolutiva eurounitaria ha già generato lemmi nuovi quali la 'minaccia esistenziale'».

⁴⁰ Ma questa idea è molto diffusa anche tra i privatisti: cfr. almeno LIBERTINI, *op. ult. cit.*, p. 74; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 2022, 2, p. 5 ss.

⁴¹ Tra gli altri: F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 2022, 4, p. 1 ss., 5 s.

senza accelerare ulteriormente il cambiamento climatico⁴²: il mancato inserimento nel testo dell'art. 9 Cost. del principio dello sviluppo sostenibile⁴³, in questa prospettiva, è indice di una scelta politica che considera preminenti i valori conservativi⁴⁴ e che rimette al testo dell'art. 41 Cost. – non solo al comma 2, ma soprattutto al comma 3 – il bilanciamento tra le iniziative economiche di sviluppo e la sostenibilità ambientale⁴⁵.

5. – Accolta l'interpretazione restrittiva della nozione di ambiente di cui al capoverso dell'art. 41 Cost., non vi sono ragioni forti per mettere in discussione la conformità costituzionale della disciplina della responsabilità per danno all'ambiente. Anche il suolo è già soggetto alla disciplina della riparazione, infatti, ogni qualvolta la contaminazione ponga a rischio la salute umana. Né mi sembra che il dettato costituzionale possa interferire con le scelte normative in tema di imputazione della responsabilità, le quali ragionevolmente distinguono tra attività pericolose per l'ambiente e la salute, sottoposte ad un regime di responsabilità oggettiva con esimenti, e attività non pericolose, sottoposte all'ordinario regime della responsabilità per colpa, applicabile anche alla lesione di altri valori fondamentali.

Il discorso si porrebbe in termini diversi qualora si accolga una interpretazione estensiva del termine ambiente e si ritenga che la riforma costituzionale abbia inciso sul valore ambientale, riqualificandolo in termini soggettivi e/o riconoscendo un *upgrade* di tutela. Siffatta interpretazione andrebbe a incidere in maniera significativa su tutta la normativa a tutela dell'ambiente ed anche sulla disciplina della responsabilità per danno ambientale. Sarebbe

⁴² Coltiva l'equivoco una parte della giurisprudenza amministrativa – cfr. tra le altre Cons. St. 9 giugno 2020, n. 3969, secondo la quale «la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce sia pure indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici» – e della dottrina pubblicista: cfr., di recente, V. MOLASCHI, *Paesaggio e ambiente: dal conflitto al dialogo deliberativo*, in *D. e società*, 2023, p. 131 ss.; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *R. giur. ed.*, 2023, p. 231 ss.; S. AMOROSINO, *La dialettica tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, *ivi*, 2022, p. 261 ss.

⁴³ In senso opposto, ritiene che il principio dello sviluppo sostenibile si desuma dal riferimento agli interessi delle generazioni future, F. FRACCHIA, *op. cit.*, p. 4, il quale non tiene conto che siffatti interessi possono essere perseguiti anche con politiche di segno diverso; cfr., al riguardo, M. PENNASILICO, *op. cit.*, p. 83, per il quale il mancato inserimento sarebbe funzionale ad evitare di costituzionalizzare un principio la cui rilevanza avrebbe potuto essere limitata a determinati contesti socio culturali temporalmente definiti.

⁴⁴ Osserva perspicuamente che la politica europea inaugurata dal Green Deal abbia superato il principio dello sviluppo sostenibile per promuovere la logica della “*ecological primacy*”, E. CHITI, *op. cit.*, p. 34 ss., che individua l'obiettivo di tale politica nella “*sustainability of ecosystem*”.

⁴⁵ Così C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 342; R. ROTA, *op. cit.*, p. 3, che preferisce riferirsi alla “sostenibilità dello sviluppo”, quale principio recepito dalla novella dell'art. 41 Cost.

sostenibile, in quella prospettiva, che i portatori di interessi ambientali possano agire, se non in sede di risarcimento del danno⁴⁶, quantomeno in sede inibitoria, secondo il modello proprio di tutela degli interessi di rilevanza personale. Si porrebbe inoltre il dubbio sulla legittimità costituzionale della disciplina sulla responsabilità ambientale, nella misura in cui non si ritenga applicabile al danno al suolo in generale, ogni qualvolta sia alterata la composizione chimico-fisica e siano distrutte o degradate le componenti biotiche.

Anche nella prospettiva che si preferisce, secondo la quale l'*upgrade* di tutela sarebbe limitato alla salubrità dell'ambiente, andrebbe richiamata l'attenzione sulla carenza della disciplina sulla responsabilità ambientale con riferimento al danno all'atmosfera: nella direttiva europea, infatti, non si prevede che tra i danni all'ambiente rientri il danno all'aria, in quanto si nega che questo tipo di fenomeno rientri nello scopo della direttiva, volta a risanare le contaminazioni ambientali⁴⁷. Nel caso di danno all'atmosfera, invece, non vi sono di regola contaminazioni e, conseguentemente, non si richiede una disciplina volta alla riparazione: una volta che venga meno la fonte inquinante, la capacità autodepurativa dell'aria riesce in breve tempo ad eliminare l'inquinamento. Non occorre neanche disporre specifiche misure preventive riferite all'atmosfera, poiché tali misure, nell'ottica della direttiva europea, sarebbero volte ad evitare le contaminazioni: le misure preventive sarebbero applicabili, sulla base della disciplina generale, ogni qualvolta vi sia il rischio che gli inquinamenti atmosferici provochino contaminazioni dell'acqua o del suolo, ovvero della biodiversità.

La direttiva europea non tiene conto però delle contaminazioni derivanti dai gas ad effetto serra, i quali sono depositati nell'atmosfera e sono idonei a permanere e ad avere effetti alteranti sul clima anche a distanza di tempo. Il tema del cambiamento climatico non viene solitamente collegato a quello della responsabilità ambientale per una pluralità di ragioni che proveremo a superare nel corso di questa riflessione: ma la ragione principale che viene

⁴⁶ Anche in questa prospettiva si potrebbe negare la legittimazione dei singoli o delle collettività ad agire per il risarcimento del danno in un ordinamento, come quello europeo, che riconosce allo Stato, quale soggetto che ha la funzione di tutelare e ripristinare l'ambiente, la legittimazione esclusiva ad attivare la disciplina della responsabilità ambientale: tale soluzione eviterebbe per un verso il rischio di una duplicazione delle poste risarcitorie e per altro verso l'appropriazione ai privati di risorse destinate alla collettività e godibili secondo logiche estranee a quelle dell'appropriazione. In tema, si consenta il rinvio a U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in questa *Rivista*, 2018, p. 246 ss.

⁴⁷ In tema U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2006, p. 679 ss.

addotta, per cui la responsabilità per danno all'ambiente non ha quale oggetto il danno all'atmosfera⁴⁸, è quella che risulta essere meno convincente, proprio perché siffatta esclusione trova origine nell'idea che l'inquinamento atmosferico di regola non provoca contaminazione. Una volta ammesso che l'inquinamento da gas ad effetto serra provochi contaminazioni dell'atmosfera⁴⁹, che è una componente ambientale al pari dell'acqua e del suolo, non si può negare che, almeno in linea di principio, l'istituto deputato a fornire gli strumenti rimediali sia la responsabilità per danno all'ambiente⁵⁰.

Si potrebbe obiettare che la disciplina sulla responsabilità ambientale non possa regolare il danno da alterazione climatica perché la materia sarebbe soggetta a convenzioni internazionali: in senso diverso va rilevato che le convenzioni internazionali sul cambiamento climatico non hanno quale oggetto la disciplina del risarcimento del danno provocato dall'alterazione climatica e pertanto non rientrano nella deroga.

Sorge pertanto il problema se il silenzio sulla responsabilità per il danno all'aria non sia più da considerare espressivo di una scelta del legislatore europeo, coerente con l'idea che l'inquinamento atmosferico non produca contaminazioni, ma vada intesa quale lacuna assiologica sopravvenuta⁵¹.

Il tema si ripresenta negli stessi termini nella legislazione nazionale. Al riguardo, in dottrina non è mancato chi ha sostenuto che l'art. 311, d.lgs. n. 152/2006, prevedendo che il Ministero dell'ambiente possa agire in giudizio per il risarcimento del danno all'ambiente, faccia riferimento a una nozione di ambiente più ampia di quella indicata dalla direttiva europea; al contempo, è stato sostenuto che la medesima nozione generica di danno all'ambiente si trovi nel comma secondo dell'art. 300, d.lgs. n. 152/2006, che fa riferimento in maniera generica al danno alle risorse naturali. In tal modo si

⁴⁸ La trovi, tra gli altri, in M. CARDUCCI, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Torino 2021 e in G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e mercato*, 2021, p. 479.

⁴⁹ Sulla dimostrazione che l'inquinamento da gas serra produce un effetto di contaminazione dell'atmosfera, provocando un aumento stabile della concentrazione di CO₂ si veda, per una esposizione di natura scientifica, ma molto chiara, L.M. KRAUSS, *La fisica del cambiamento climatico*, Milano 2022.

⁵⁰ 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 *Jornal of European tort law*, 2017, p. 250 s.: ma tale lettura manterrebbe fermi, almeno in parte, i problemi legati al nesso causale tipicamente ricollegabili alla responsabilità civile, oggetto di esame nel prossimo paragrafo.

⁵¹ Né mi sembra che possa trarsi argomento ostativo dalla recente Comunicazione della Commissione Europea (2021/C 118/01) su Linee guida per un'interpretazione comune del termine "danno ambientale" di cui all'art. 2 della direttiva 2014/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che non ha il potere di integrare la direttiva.

sosterrebbe che nella disciplina nazionale vi siano due concetti di ambiente, l'uno previsto dal primo comma dell'art. 300 c. amb., che fa riferimento al danno alla biodiversità, alle acque e al suolo, nei limiti testualmente indicati; il secondo, previsto dalle altre due disposizioni citate, di portata più ampia e generica. Tale lettura non è soddisfacente già sul piano testuale giacché l'art. 300, comma 2, d.lgs n. 152/2006, nel fare riferimento alle risorse naturali, rinvia al concetto definito dall'art. 302, dove le risorse naturali sono indicate pur sempre nella biodiversità, nell'acqua e nel suolo, riproducendo la stessa nozione che si ritrova nel primo comma dello stesso articolo; né sarebbe convincente una lettura dell'art. 311 in senso estensivo, poiché si attribuirebbe alla disciplina giudiziale un oggetto diverso da quello enucleato dall'art. 300, il quale, nel determinare l'ambito della tutela, si riferisce all'intera disciplina del danno ambientale, che sia perseguita attraverso l'azione in giudizio o l'attività amministrativa.

Negata l'interpretazione estensiva, occorre anche qui valutare la sussistenza di una lacuna sopravvenuta e la possibilità di fare ricorso all'integrazione analogica o se si preferisce a una interpretazione evolutiva della nozione di danno all'ambiente.

Né si può ritenere che l'analogia – e tantomeno l'interpretazione evolutiva – sia preclusa dall'art. 23 Cost., nella parte in cui nega che una prestazione patrimoniale possa essere imposta, in mancanza di una legge che la preveda, o dal principio di legalità sancito dall'art. 97 Cost. La norma costituzionale è volta a evitare imposizioni patrimoniali autoritative, ma ritengo che non precluda l'analogia per regole di diritto privato, ancorché di carattere speciale, ogni qualvolta siano espressione dell'adattamento del sistema ai mutamenti sociali e all'evoluzione dei principi giuridici. In questo quadro va collocata la disciplina della responsabilità ambientale, in particolare la regola dell'art. 311, d.lgs. n. 152/2006, la quale, nella prospettiva che mi appare più convincente, non è altro che un'articolazione delle regole della responsabilità civile ogni qualvolta l'ordinamento reputi necessaria una tutela per beni di rilevanza collettiva, rispetto ai quali vi sia un soggetto che svolga una funzione di prevenzione e di riparazione del danno, secondo un modello alternativo a, ma coerente con, quello soggettivistico⁵². Se si accoglie questa impostazione, va ammessa l'integrazione analogica non solo della disciplina della responsabilità per danno ambientale di diritto privato, da far valere di fronte al giudice ordinario, ma anche delle tecniche rimediali di diritto pubblico, che hanno carattere sostitutivo dell'azione in giudizio, e

⁵² Cfr., su altri profili, U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove l. civ. comm.*, 2013, p. 813 ss.

conseguentemente non possono essere considerate impositive di nuove prestazioni patrimoniali.

6. – È noto che l'inquinamento dei gas ad effetto serra può accelerare il cambiamento climatico, con conseguenze gravissime sia per gli ecosistemi, sia per la biodiversità, sia per la stessa tenuta delle condizioni ambientali necessarie per la salute e la sicurezza delle persone: la tutela dell'atmosfera da contaminazioni alteranti è quindi il presupposto per la tutela dei valori elencati dal terzo comma dell'art. 9 Cost.

In ogni caso, come si è anticipato, l'atmosfera può essere definita una componente ambientale, al pari dell'acqua e del suolo e, nella misura in cui sia considerata fondamentale per la vita e la salute dell'uomo, rientra nella nozione di ambiente di cui all'art. 9 e al capoverso dell'art. 41 Cost.: per cui occorre intervenire per prevenire e assorbire la contaminazione climalterante e la mancanza di una disciplina a ciò deputata va considerata una lacuna alla quale deve supplire l'interprete.

È ormai consolidata l'idea che il cambiamento climatico provocato, o quantomeno accelerato, dalla contaminazione dell'atmosfera da gas ad effetto serra sia in grado di provocare eventi estremamente dannosi per gli interessi protetti di persone e collettività: rispetto a tali eventi, si potrebbe chiamare all'opera la disciplina della responsabilità civile e le eventuali tecniche inibitorie collegate alla tutela dei diritti, applicabili anche nel caso di comportamenti rispettosi delle discipline pubblicistiche di autorizzazione delle attività⁵³. Se si muove dall'idea che il cambiamento climatico metta a rischio l'intera umanità, si potrebbe fondatamente sostenere che non occorra dimostrare alcun nesso causale tra il comportamento climalterante e la legittimazione del singolo per la prevenzione del danno, perché qualsiasi comportamento climalterante sarebbe causalmente connesso con il rischio paventato. Il discorso può cambiare in modo significativo se si ritiene che l'accelerazione del cambiamento climatico, controllata e circoscritta dalle misure perseguite a livello internazionale, possa provocare una moltitudine di effetti dannosi di diversa entità – anche sconvolgendo collettività, intere popolazioni, finanche nazioni – ma non sia prevedibile che provochi un collasso planetario della nostra civiltà. In questa prospettiva, anche tenendo ferma la natura fondamentale dei diritti lesi o messi a rischio, si presenterebbe altamente problematica la dimostrazione della sussistenza di un nesso causale tra la specifica emissione di gas serra e lo specifico evento dannoso,

⁵³ In tema, con particolare riferimento alla inibitoria per lesione dell'ambiente salubre, R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ.*, 2021, p. 2061 ss., in part. p. 2068 s.

o un determinato rischio, mediato dall'alterazione climatica⁵⁴. I mutamenti climatici, infatti, derivano da una infinità di singoli comportamenti e sono il prodotto di una molteplicità di concatenazioni causali molto complesse, anche di tipo circolare: alle ordinarie difficoltà di previsione degli eventi atmosferici di lungo periodo, connaturate alla complessità delle dinamiche climatiche, si andrebbero ad aggiungere le criticità legate all'impossibilità di individuare uno specifico collegamento causale tra determinate emissioni climalteranti e i singoli eventi dannosi dislocati nel tempo e nello spazio. Non sembra, infatti, che si possa prescindere da tale prova, né si possano adottare criteri presuntivi basati sulla percentuale di emissioni di gas serra imputabili al convenuto: tali criteri, infatti, che sarebbero forse ammissibili per dimostrare il nesso tra emissione di gas serra e contaminazione atmosferica, perderebbero di senso, in linea di principio, nella misura in cui li si voglia riferire alla causa dello specifico evento dannoso⁵⁵.

Si potrebbe sostenere invero che ogni singolo contributo causale – non solo le condotte delle multinazionali responsabili di grandi quantità di emissioni, ma anche le condotte omissive degli Stati – che possa determinare l'alterazione climatica, sia corresponsabile di quegli eventi dannosi e di quei rischi che sono presumibilmente connessi con determinate condizioni ambientali, le quali da un punto di vista scientifico sia dimostrabile che dipendano dal cambiamento climatico. In questo senso si può attribuire alla responsabilità civile e all'azione inibitoria a tutela del diritto all'ambiente salubre un ruolo rilevante per i danni o i rischi provocati dall'innalzamento del livello del mare o da altri eventi strutturali⁵⁶. Più problematico mi sembra riconoscere il nesso causale per i danni o i rischi derivanti da fenomeni at-

⁵⁴ La questione è ben presente alla dottrina più consapevole: M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 254 ss.; G. PULEIO, *op. cit.*, p. 481 s.; M. MELI, *Piove. Governo ladro! Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *TCRS*, 2020, 2, p. 87 ss.; V. JACOMETTI, *Climate Change Litigation: Global Trends and Critical Issues in the Light of Urgenza 2018 Decision and the IPCC Special report "global Warming of 1,5° C"*, in *Global Jurist*, 2020, p. 10 ss.; F. FONTANAROSA, *Climate change damages: un'analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2020, p. 30 ss.; C. PORTIER, *Le contentieux climatique en droit français: quel(s) fondament(s), quelle(s) responsabilité(s)*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2020, p. 465 ss.

Dedicati al tema del nesso causale, tra gli altri, i saggi di: M. KELLER - S. KAPOOR, *Climate Change Litigation: Civil Liability for Greenhouse Gas Emissions, in European Energy and Environmental L. R.*, 2020, p. 49 ss.; T. PFROMMER e altri, *Establishing causation in climate litigation: admissibility and reliability*, in *Climate Change*, 2019, p. 67 ss.

⁵⁵ In senso diverso M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁶ In questo senso M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 256.

mosferici occasionali di cui si possa dimostrare soltanto la maggiore probabilità di ricorrenza⁵⁷: non si può escludere che occorra distinguere tra tecniche risarcitorie, in cui la prova della causalità tra l'attività climalterante e lo specifico danno sarebbero difficili da dimostrare, e tecniche inibitorie, che potrebbero basarsi soltanto sull'aumento del rischio⁵⁸.

Appare incongruo, tuttavia, che sia consentito, rispetto alle tecniche risarcitorie, un accesso più agevole alle tecniche inibitorie, pur essendo queste ultime strutturalmente più gravose: in quest'ottica si giustifica che l'ordinamento ponga altre barriere all'uso delle tecniche inibitorie, le quali attonano al gradiente di rischio necessario per potere agire e all'individuazione dei soggetti legittimati a lamentare siffatto aumento del rischio. La questione non è solo quella della incertezza scientifica sul contributo dell'attività antropica al cambiamento climatico o della connessione tra il cambiamento climatico e lo specifico rischio, ma anche quella della rilevanza del rischio quale requisito necessario per inibire, anche solo parzialmente, le attività economiche: effetti tanto importanti e lesivi quali quelli inibitori, richiedono di essere giustificati dalla dimostrazione di un rischio grave e, se non imminente, quantomeno non altrimenti evitabile. Non sarebbe ragionevole, peraltro, che gli effetti inibitori ricadano integralmente soltanto sulle imprese o sugli Stati convenuti in giudizio da chi agisce in inibitoria⁵⁹: per cui si rivela incongruo il ricorso alla regola della solidarietà, la quale perviene a soluzioni profondamente squilibrate non solo in sede di disciplina della responsabilità civile, in quanto la vittima potrebbe chiedere il risarcimento dell'intero danno climatico a uno solo dei soggetti inquinatori⁶⁰, ma anche in relazione alla tecnica inibitoria, ove idonea a selezionare irragionevolmente le attività da inibire.

Va messo infine in evidenza, come ulteriore profilo problematico, che il rischio deve essere rilevante proprio per quei soggetti ai quali si riconosce il diritto di agire in giudizio⁶¹. Anche ove si voglia superare il requisito temporale della vicinanza del rischio, da sostituire con quello della inevitabilità, resta il problema che il soggetto legittimato ad agire, secondo i principi del diritto processuale, deve lamentare un rischio che riguardi la lesione della propria sfera giuridica di diritti ed interessi: a fronte di fenomeni che, se-

⁵⁷ Cfr. M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 256 s., la quale ritiene che in questi casi si possa prospettare l'applicazione della giurisprudenza sulla perdita di chance.

⁵⁸ In tal senso V. JACOMETTI, *op. cit.*, p. 10, che cita a supporto la sentenza *Urgenda* della Corte di appello de L'Aja.

⁵⁹ Lo rileva anche V. JACOMETTI, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁰ Così M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 256 s.

⁶¹ Lo sottolinea tra gli altri V. JACOMETTI, *op. cit.*, p. 11 s.

condo le proiezioni scientificamente attendibili, dovrebbero avere effetti significativamente pregiudizievole in tempi non così ravvicinati. È questa la ragione per cui può risultare significativo il riferimento, contenuto nella riforma costituzionale, alla tutela degli interessi delle generazioni future, ove si ritenga che tale disposizione possa autorizzare l'interprete ad individuare i soggetti legittimati ad agire nell'interesse di chi non è stato ancora concepito, nella misura in cui sia esposto ai rischi del cambiamento climatico.

Anche nella disciplina della responsabilità per danno ambientale, il tema del nesso causale resta problematico, nonostante si consideri applicabile il principio di precauzione⁶².

È pur vero che sarebbe sufficiente dimostrare il rapporto tra emissione climalterante e contaminazione atmosferica, ma anche questa prova si presenta difficile, giacché l'effetto contaminante è il prodotto di una miriade di comportamenti indipendenti tra loro: da questo punto di vista si possono condividere le perplessità di chi sostiene che, nel sistema della responsabilità ambientale, il danno al clima sarebbe il prodotto di inquinamento diffuso e come tale escluso dalla disciplina europea⁶³.

Tale valutazione, tuttavia, non può essere generalizzata perché, almeno in linea di principio, si può dimostrare che l'alterazione climatica sia stata causata dai comportamenti di singoli operatori ai quali si deve l'emissione di una percentuale di gas serra: una volta dimostrato il nesso causale, questi soggetti potrebbero essere chiamati a prevenire o ripristinare le condizioni ambientali. La disciplina sulla responsabilità ambientale si può considerare un rimedio adeguato nella misura in cui consente di applicare la regola della parziarietà e non preclude l'azione preventiva, volta a prescrivere la riduzione o l'assorbimento delle emissioni, anche contro gli operatori che siano stati autorizzati alla specifica emissione climalterante⁶⁴.

⁶² In questo senso, si consenta il rinvio a U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. d. civ.*, 2009, p. 402 ss.; condivide ed estende la rilevanza del principio, R. FORNASARI, *op. cit.*, p. 2076.

⁶³ M. PARADISO, *Cambiamento climatico e funzioni della responsabilità (Relazione al 17° Convegno nazionale della Sisdic su Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili (Roma, La Sapienza, 11-13 gennaio 2024))*.

⁶⁴ L'azione preventiva non è soggetta alla *permit defence*. Si tenga conto che anche se si consideri la fase di eliminazione della contaminazione (ad esempio attraverso la realizzazione di pozzi di assorbimento) un'azione riparatoria, la *permit defence* non sarebbe opponibile, secondo l'interpretazione che mi pare condivisibile, qualora l'operatore abbia continuato ad esercitare l'attività e ad emettere le emissioni autorizzate, evitando di adottare le misure preventive, pur sapendo o dovendo sapere che le emissioni autorizzate avrebbero potuto provocare la contaminazione ambientale. In tal senso U. SALANITRO, *Impatto ambientale dell'impresa e regole economiche della responsabilità*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi, Atti del 9° Convegno Nazionale Sisdic in ricordo di Giovanni Gabrielli*, Napoli 2015, p. 211 s.

Il punto debole di questa lettura della responsabilità ambientale risiede piuttosto nella circostanza che l'alterazione climatica è un fenomeno che non conosce frontiere, nel senso che non è dimostrabile che le emissioni di gas serra prodotte in un determinato Paese abbiano contaminato la porzione di atmosfera riferibile allo stesso Paese: è finanche dubbio che la contaminazione delle aree superiori dell'atmosfera possa essere soggetta al controllo di un determinato ordinamento. Il problema si ripresenta anche a livello di Unione europea, non potendosi affermare che le emissioni di gas serra prodotte in Europa restino confinate nell'atmosfera sovrastante gli Stati membri: per cui non può risolversi applicando l'art. 15 della direttiva, che pure consente azioni comuni, limitate ai confini europei, di prevenzione e di riparazione del danno ambientale ogni qualvolta la contaminazione riguardi una pluralità di Stati membri.

Il discorso fondativo della responsabilità per danno ambientale per i fatti produttivi della contaminazione climalterante può essere ripreso da una diversa prospettiva, coerente con la natura globale del fenomeno.

In questa prospettiva, si dovrebbe muovere dagli obiettivi che l'ordinamento europeo si è dato con il Green Deal – neutralità climatica nel 2050 e tappe intermedie negli anni 2030 e 2040 – e che coinvolgono tutti gli Stati membri. Tali obiettivi possono essere perseguiti attraverso un ampio ventaglio di politiche di sviluppo sostenibile, le quali sono comunque finalizzate – se si escludono le misure di adattamento e di resilienza al cambiamento climatico – alla riduzione o all'assorbimento delle emissioni di gas a effetto serra, da conseguire in determinate percentuali scaglionate nel tempo. Tali politiche, pur essendo volte a combattere una contaminazione planetaria, sono applicate alle emissioni prodotte all'interno del territorio europeo e trovano la loro fonte nelle Convenzioni internazionali e nella normativa europea sul clima: il collegamento giuridico tra la componente ambientale danneggiata (contaminazione dell'atmosfera) e l'obbligo dell'Unione europea e degli Stati membri di adottare regole di prevenzione e/o di riparazione del danno (riduzione e assorbimento delle emissioni), che fonda la disciplina della responsabilità ambientale, non si pone, dunque, in forza del principio di territorialità, ma sarebbe espressione dei vincoli internazionali e delle discipline attuative europee e nazionali.

Si supera in tal modo l'obiezione di chi ritiene che non si possa utilizzare lo strumento giudiziario per modificare le scelte politiche di contrasto al cambiamento climatico⁶⁵: scelte politiche che restano in capo agli organi deputati ed in particolare alle istituzioni europee. Lo strumento giudiziario

⁶⁵ In tema, tra gli altri, V. JACOMETTI, *op. cit.*, p. 11.

avrebbe la funzione di perseguire in sede nazionale gli obiettivi che la politica europea ha individuato in piena autonomia: sorge allora il problema se la violazione da parte di uno Stato degli obblighi giuridici vincolanti in forza delle convenzioni internazionali e della disciplina europea, il cui rispetto sarebbe preteso dagli altri Stati, possa essere fatta valere da soggetti esponenti o in altro modo interessati a proteggere le condizioni ambientali dai rischi dell'alterazione climatica⁶⁶.

7. – Occorre chiedersi, a questo punto, quale sia l'ambito di autonomia di intervento dell'ordinamento italiano rispetto ad una politica che è stata ampiamente avocata dall'Unione europea, riducendo notevolmente gli spazi di intervento del singolo Stato membro. Mi pare necessario esaminare, da questa prospettiva, le più rilevanti discipline europee rivolte alla riduzione e all'assorbimento delle emissioni climalteranti.

La disciplina più risalente, definita pietra angolare della politica del clima dell'Unione europea, è la dir. (CE) 2003/87 del 13 ottobre 2003, che ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità (EU ETS: *Emissions Trading System*): disciplina che è stata sottoposta nel tempo a modifiche talmente rilevanti da modificarne la natura. La direttiva sin dall'origine ha attribuito alle aziende europee un numero determinato di quote di emissioni, da assegnare a titolo oneroso o gratuito, che possono costituire oggetto di scambio tra gli operatori economici: in tal modo si sono poste le basi per consentire agli Stati membri di determinare la quantità totale di quote di emissioni da adottare in quegli specifici settori. La direttiva ha un ambito di applicazione limitato ad aziende che superino determinate soglie e che abbiano quale oggetto talune attività produttive di gas serra, tra le quali, originariamente, impianti di combustione per la produzione di energia, raffinerie di petrolio e cokerie, impianti di arrostimento e di sinterizzazione di minerali metallici, impianti per la produzione di ghisa, acciaio, clinker, vetro, ceramica, carta o cartoni. Già a partire dalle modifiche introdotte dalla Dir. (CE) 2009/29 del 13 aprile 2009, che ha esteso il regime a numerose altre tipologie di impianti fissi e al trasporto aereo, si prevede un meccanismo di riduzione progressiva delle quote che rientrino nel sistema comunitario, abbattendo le emissioni secondo i programmi convenuti nella Conferenza di Bali sul cambiamento climatico. Politica di riduzione delle quote che è stata resa più stringente dalla Dir. (UE) 2018/410 del 14 marzo 2018, in conformità con l'accordo di Parigi del 12

⁶⁶ Si pone il problema, nella prospettiva del ricorso alla responsabilità civile, G. CONTALDO, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 571 ss.

dicembre 2015, e dalla Dir. (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023, in conformità con il patto di Glasgow per il clima del 13 novembre 2021 e con il Green Deal, il quale ha finalmente accolto l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050; la direttiva più recente ha esteso il regime previgente anche al trasporto marittimo e ha istituito un sistema, per taluni versi analogo a quello generale, di mercato di quote di emissione per l'attività edilizia e il trasporto su strada.

Tutte le attività alle quali si applica la direttiva ETS sono soggette ad una autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra, il cui rilascio è subordinato all'accertamento che il gestore sia in grado di controllare e comunicare la misura delle emissioni. Nella disciplina originaria, lo Stato membro elaborava un piano nazionale che determinava le quote totali di emissioni da assegnare periodicamente e le modalità di assegnazione, sulla base dei criteri determinati dalla direttiva: qualora il piano non avesse rispettato tali criteri, poteva essere rigettato in tutto o in parte dalla Commissione europea. Nella disciplina vigente, invece, il quantitativo delle quote è determinato sulla base della media delle quote assegnate dai piani approvati dalla Commissione nel periodo antecedente, con un coefficiente di riduzione stabilito direttamente dalla direttiva: poiché il quantitativo totale di quote da assegnare a livello comunitario diminuisce in maniera lineare di una certa percentuale, le quote assegnate a ciascun impianto devono essere ridotte in misura corrispondente. Le quote gratuite sono assegnate dagli Stati membri in attuazione delle misure di attuazione interamente armonizzate della Commissione, mentre le restanti quote sono attribuite attraverso procedure d'asta gestite dagli Stati sulla base di regole unionali. Al fine di consentire l'implementazione di questa procedura, il gestore di ciascun impianto deve comunicare la misura delle emissioni, che vengono controllate dalle autorità statali in conformità al regolamento adottato dalla Commissione, in modo che possa ricevere le quote gratuite e acquistare nel mercato le altre quote di emissioni. Successivamente, il gestore dell'impianto deve restituire le quote che gli sono state assegnate corrispondenti alle emissioni periodiche; qualora ne abbia in eccedenza, può cederle a terzi, anche in altri Stati; alla fine del periodo fissato, le quote, che non sono state restituite o trasferite, vengono cancellate. La direttiva prevede sanzioni per il mancato rispetto della disciplina: in particolare i gestori che non hanno restituito le quote corrispondenti alle emissioni sono tenuti a pagare una ammenda, fermo restando l'obbligo di restituzione delle quote per le emissioni in eccesso da assolvere nell'anno civile seguente.

Se la direttiva ETS lascia spazi estremamente ridotti all'autonomia degli Stati membri, il discorso cambia notevolmente rispetto alle politiche climatiche in tutti gli altri settori dell'economia.

Nell'ambito della disciplina istitutiva del quadro normativo per il conseguimento della neutralità climatica, si è adottato un approccio ambivalente, volto ad «assicurare che sia l'Unione sia gli Stati membri contribuiscano alla risposta globale ai cambiamenti climatici»: ai sensi dell'art. 2.1 del Reg. (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, «le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri adottano le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica». Non deve sorprendere che si faccia riferimento al conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica, in quanto lo sforzo comune è espressamente ritenuto funzionale alla promozione dell'equità e della solidarietà tra gli Stati membri, nonché all'efficienza nel rapporto costi benefici. La circostanza che l'obiettivo da raggiungere sia collettivo – come emerge anche in sede di valutazione dei progressi compiuti collettivamente da tutti gli Stati membri, effettuata ai sensi dell'art. 6, Reg. (UE) 2021/1119 – non comporta tuttavia che non vi siano obblighi specificamente riferiti a ciascuno degli Stati membri.

Le politiche nazionali per la “decarbonizzazione” sono disciplinate in primo luogo dal Reg. (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, che ha introdotto una pluralità di strumenti pianificatori a livello nazionale, andando oltre le previsioni del Reg. (UE) 525/2013 del 21 maggio 2013, le quali si limitavano a prevedere meccanismi di monitoraggio e di comunicazione. Lo strumento di più ampio respiro previsto dal nuovo regolamento quale obbligo per gli Stati membri è la Strategia nazionale di lungo termine, che pone le basi, con prospettiva trentennale, alle quali si deve conformare il Piano nazionale integrato per l'energia e per il clima (PNIEC). La proposta di PNIEC deve essere redatta da ciascun Stato membro e notificata alla Commissione europea che, dopo averla valutata, può formulare raccomandazioni: lo Stato membro, il quale non intenda tenere conto delle raccomandazioni, anche solo in parte, è tenuto a motivare la propria decisione e a rendere pubblica la motivazione. Ogni due anni sono previste delle relazioni intermedie integrate sull'energia e il clima, nell'ambito delle quali lo Stato membro comunica i progressi nella politica climatica, le misure adottate in conformità con le raccomandazioni formulate dalla Commissione o le ragioni per cui si è discostato dalle stesse. Qualora le scelte pianificatorie dello Stato membro non siano coerenti con gli obiettivi collettivi di neutralità climatica, l'art. 7,

Reg. (UE) 2021/1119, prevede che la Commissione formuli raccomandazioni ove rilevi incongruenze, di cui lo Stato membro terrà conto nella successiva relazione intermedia, anche solo per motivare la decisione di discostarsi.

Emerge pertanto una disciplina di tipo procedurale – pianificatoria in cui la decisione finale sulla politica di decarbonizzazione spetta allo Stato membro e in cui il potere della Commissione è tendenzialmente interlocutorio e non vincolante⁶⁷. La disciplina procedurale, tuttavia, deve essere coordinata con due importanti discipline sostanziali, entrambe rivolte alla riduzione e all’assorbimento dei gas alteranti nei settori non sottoposti alla direttiva ETS.

Il Reg. (UE) 2018/842 del 30 maggio 2018 ha quale oggetto le riduzioni vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nei settori “energia”, “processi industriali e uso dei prodotti”, “agricoltura” e “rifiuti”, che non siano già soggetti alla direttiva ETS. In questi settori il regolamento ha previsto un obiettivo di riduzione dei gas serra per ciascun Stato membro per l’anno 2030, al fine di rispettare collettivamente l’accordo di Parigi, reso più rigoroso dal recente Reg. (UE) 2023/857 del 19 aprile 2023. Ogni Stato membro deve assicurare il rispetto di un limite definito da una traiettoria lineare che riduce il livello delle emissioni progressivamente, seppure con diverse scansioni, nel periodo tra il 2021 e il 2030: traiettoria dalla quale lo Stato membro può discostarsi soltanto nei limiti consentiti dagli strumenti di flessibilità.

Una disciplina complementare è prevista dal Reg. (UE) 2018/841 di pari data – successivamente modificato con il Reg. (UE) 2023/839 del 19 aprile 2023 – che include nel quadro europeo per il clima e l’energia anche le emissioni e gli assorbimenti di gas serra derivanti dall’uso del suolo, dai suoi cambiamenti e dalla silvicoltura⁶⁸. In particolare, ciascuno Stato membro deve garantire, salvi alcuni strumenti di flessibilità, che le emissioni di gas ad effetto serra – che si verificano cumulativamente nei terreni forestali, nelle terre coltivate, nei pascoli e nelle zone umide, oggetto di gestione, nonché quelli che derivano dai loro cambi di destinazione d’uso (rimboschimenti, disboscamenti, perdite di pascoli, terre coltivate e zone umide per far

⁶⁷ Osserva A. BONOMO, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, in A. BUONFRATE - A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 362 ss., che «il regolamento sul clima manca di attribuire alla Commissione un potere di enforcement che, a fronte della nota ritrosia degli Stati membri ad accettare ingerenze della Commissione nelle loro politiche industriale, sarebbe stata vieppiù necessaria».

⁶⁸ Un cenno in M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 295 s.

posto a insediamenti, trasformazioni dall'una all'altra categoria) – non superino gli assorbimenti degli stessi gas derivanti dalle medesime categorie di uso del suolo. A tal fine il regolamento impone agli Stati membri una contabilizzazione accurata delle emissioni e degli assorbimenti derivanti da tali destinazioni e cambiamenti di uso del suolo, sulla base di una disciplina articolata.

Nell'attuazione di entrambi i regolamenti, in sede di valutazione annuale, ove la Commissione riscontri che lo Stato membro non registri sufficienti progressi nell'adempimento degli obblighi di riduzione delle emissioni, è imposta la redazione di un piano nazionale di azione correttivo che, previa valutazione analitica delle ragioni del ritardo, preveda in modo dettagliato gli interventi supplementari necessari e un rigoroso calendario di attuazione di tali interventi che consenta di valutare i progressi annuali. Sulla solidità del piano la Commissione può esprimere un parere, dal quale lo Stato membro può discostarsi motivatamente.

Da quanto illustrato discende la possibilità – ma non la liceità - di uno scostamento tra quanto determinato dal complesso della disciplina europea regolamentare e quanto pianificato e poi attuato dal singolo Stato membro. In presenza di siffatto scostamento la Commissione può esercitare i suoi poteri attraverso raccomandazioni e pareri, come espressamente previsto. Discende inoltre dai principi generali che la stessa Commissione possa avviare una procedura di infrazione davanti alla Corte di Giustizia, quantomeno nei casi in cui si configuri una violazione delle discipline sostanziali sul cambiamento climatico⁶⁹.

8. – Una volta accertato che lo Stato membro possa discostarsi in sede di pianificazione e di attuazione dalle prescrizioni internazionali ed europee, occorre chiedersi se e come cittadini ed enti esponenziali abbiano il diritto di intervenire per esigerne il rispetto.

La strada maestra per consentire l'intervento dei soggetti interessati potrebbe derivare dall'applicazione del principio di responsabilità civile dello Stato per violazione della disciplina europea⁷⁰: strada che tuttavia appare preclusa, di regola, dall'impossibilità di dimostrare il nesso causale tra il mancato rispetto della disciplina comunitaria e il danno concretamente subito dagli attori.

⁶⁹ Pone dubbi di effettività e di adeguatezza della *governance*, A. BONOMO, *op. cit.*, p. 370 s., «nel momento in cui alle istituzioni UE sono affidati poteri di indirizzo mediante raccomandazioni, mentre la loro concreta attuazione sarà compito esclusivo degli Stati membri, i cui atti al limite saranno valutati e confrontati in sede di revisione».

⁷⁰ Così M. HINTEREGGER, *op. cit.*, p. 242; G. PULEIO, *op. cit.*, p. 493.

La questione andrebbe affrontata da un diverso punto di vista: chiedendosi se, a fronte della violazione della disciplina europea, cittadini ed enti esponenziali possano pretendere l'esercizio dei poteri amministrativi dello Stato al fine di assicurarne il rispetto.

Il tema non riguarda tanto l'applicazione della direttiva ETS, che lascia spazi marginali all'autonomia statale, di tipo procedimentale, che sono stati coperti da interventi legislativi. Piuttosto il dubbio si pone in relazione alla mancata attuazione dei regolamenti non ETS ed in particolare a fronte di un PNIEC che si riveli inadeguato a conseguire gli obiettivi fissati a livello europeo.

Il PNIEC ha natura attuativa dei regolamenti europei e si pone il dubbio se, al contempo, debba essere configurato, nel diritto interno, quale atto politico ovvero di alta amministrazione⁷¹: trattasi infatti di un documento interministeriale, sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari e della Conferenza Stato – Regioni, nonché alla valutazione ambientale strategica e ad un'ampia consultazione pubblica, comunicato alla Commissione europea. Chi nega la natura politica del PNIEC, mette in evidenza l'ampia cornice legislativa sovranazionale che ne prevede l'obbligo di adozione, secondo una procedura articolata e puntuale e che ne vincola il contenuto al perseguimento degli obiettivi fissati dalla normativa comunitaria. Viene negata anche la natura regolamentare del PNIEC, in quanto non rivestono la forma e non seguono la procedura previste dall'art. 17, comma 1 e 3, l. n. 400/1988. Si ritiene perciò plausibile la natura di atto di alta amministrazione, in quanto strumento atto ad atteggiarsi a primo momento attuativo dell'indirizzo politico in materia climatica, espressione di una potestà vincolata nei fini da perseguire, seppure con elementi di discrezionalità nell'individuazione delle misure, soggetta al principio di legalità, in relazione a termini, contenuto e procedura.

Qualora si acceda all'idea che il PNIEC sia atto di alta amministrazione, ne discende, almeno in via tendenziale, la sindacabilità da parte del giudice amministrativo. In particolare, ove si ritenga che l'attività pianificatoria per la lotta al cambiamento climatico sia una misura rimediale volta a prevenire e a riparare il danno ambientale derivante dalla contaminazione dell'atmosfera, sarebbe soggetta agli atti di impulso previsti dall'art. 309, d.lgs. n. 152/2006, con la possibilità di censurare l'inattività o l'inadeguatezza dell'attività pianificatoria attraverso il ricorso giurisdizionale *ex art.* 310,

⁷¹ In tema F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *D. econ.*, 2020, p. 501 ss., sp. 519 ss., al quale si devono le riflessioni sulla natura del PNIEC riportate nel testo.

d.lgs. n. 152/2006 e gli strumenti generali del contenzioso di fronte al giudice amministrativo⁷². Disciplina che sarebbe comunque applicabile ove considerata espressione dei principi del diritto amministrativo processuale⁷³.

Si tratta di un percorso argomentativo che consentirebbe di coniugare due esigenze altrimenti contrapposte. Per un verso, permettere alla pubblica amministrazione l'esercizio di scelte discrezionali che siano coerenti con un modello d'intervento che deve confrontarsi con una pluralità di interessi per pervenire alla soluzione più consona all'interesse pubblico della collettività, anche in una proiezione intergenerazionale: in assenza di un rischio direttamente riferibile al diritto all'ambiente salubre di determinati cittadini o collettività, gli spazi di discrezionalità possono e devono essere garantiti. Per altro verso, assicurare che la partecipazione dei cittadini alla lotta al cambiamento climatico non sia limitata alla fase procedimentale, garantita dai regolamenti comunitari in sede di PNIEC, ma trovi riscontro nel riconoscimento di una forma di tutela giudiziale, in attuazione dei principi posti dalla Convenzione di Aarhus: tutela giudiziale la cui esigenza è connotata

⁷² Si supera pertanto l'obiezione di chi – C. VIVANI, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici*, in *Amb. svil.*, 2020, p. 601 – sottolinea che il ricorso alla disciplina sulla responsabilità per danno ambientale sarebbe paradossale essendo unico legittimato attivo lo Stato le cui omissioni potrebbero avere causato la contaminazione climalterante.

⁷³ A conferma di quanto sostenuto è la recentissima sentenza del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2024 sulla controversia promossa da una pluralità di attori contro la Repubblica Italiana, passata alle cronache con il nome di "Giudizio Universale". Nella sentenza le domande attee vengono dichiarate inammissibili e ai nostri fini mi pare utile riportare quella parte della motivazione con la quale si nega la giurisdizione del giudice ordinario sulle contestazioni mosse al PNIEC, che sarebbero piuttosto soggette al giudice amministrativo: «*Invero, riguardo alla domanda proposta, in via subordinata, volta ad ottenere una modifica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), dalle stesse difese svolte da parte attrice si evince che si tratta di un atto di pianificazione generale predisposto dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, previo esperimento della procedura di consultazione pubblica. Il regolamento europeo UE 2018/1999 disciplina il procedimento di formazione del piano, lasciando agli Stati discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Le asserite carenze del piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice amministrativo. 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 della 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)*».

all'importanza del tema e al suo riconoscimento costituzionale ed è indirettamente confermata dall'attenzione che ha trovato nelle Corti e nella dottrina la moltitudine di azioni giudiziarie che cittadini ed enti esponenziali hanno avviato per sostenere la lotta contro il cambiamento climatico⁷⁴.

⁷⁴ Cfr., sulla esperienza francese della *responsabilité administrative* quale strumento di lotta al cambiamento climatico, C. PORTIER, *op. cit.*, p. 471 ss.