

***Préjudice écologique* e danno ambientale: la legittimazione ad agire tra Francia e Italia**

Préjudice écologique and environmental damage: the legitimacy to act between France and Italy

Christian Giuseppe Comito

Abstract [It]: Il saggio esplora il confronto tra la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale in Francia e in Italia, evidenziando un approccio giuridico divergente. La Francia, attraverso il concetto di *préjudice écologique pur*, riconosce una legittimazione diffusa a enti pubblici, associazioni ed enti collettivi, promuovendo una giustizia ambientale partecipativa. L'Italia, invece, adotta un modello più centralizzato, conferendo allo Stato un ruolo predominante nel perseguire il risarcimento del danno ambientale puro, limitando la possibilità di intervento di altri soggetti solo laddove si tratti di *préjudice écologique derivé*. L'analisi evidenzia come il modello francese sia più democratico e inclusivo rispetto all'impostazione italiana, che potrebbe beneficiare di una maggiore apertura alla società civile per una tutela ambientale più capillare ed efficace.

Abstract [En]: *This paper explores the comparison of legal standing for compensation for environmental damage in France and Italy, highlighting a divergent legal approach. France, through the concept of *préjudice écologique pur*, grants widespread standing to public bodies, associations and collectives, promoting participatory environmental justice. Italy, on the other hand, adopts a more centralized model, giving the State a predominant role in pursuing compensation for pure environmental damage, limiting the possibility of intervention to territorial entities, individuals and associations only where *préjudice écologique derivé* is involved. The analysis shows that the French model is more democratic and inclusive than the Italian approach, which could benefit from greater openness to civil society for more widespread and effective environmental protection.*

Parole chiave: danno ambientale – risarcimento del danno – legittimazione attiva

Keywords: *environmental damage – compensation – legal standing to take legal action*

Sommario: 1. Premesse generali. – 2. Legittimazione ad agire, segnali di dissonanza. – 3. Brevi riflessioni conclusive.

1. Premesse generali.

Definire in maniera chiara i diritti e i doveri di tutti i soggetti coinvolti nella protezione dell'ambiente rappresenta, ormai, un'esigenza imprescindibile¹. Negli ultimi decenni, invero, il

¹ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, 2019; B. MENARD – N. RIAS, *Le préjudice écologique*, in *Revue Générale de Droit*, 2020, 2, 399-400.

diritto ambientale si è affermato come uno dei principali campi di evoluzione giuridica nel panorama mondiale ed europeo². E ciò con ancor maggior evidenza in Francia e in Italia³ dove, a causa delle crescenti minacce agli ecosistemi e per via di una flebile sensibilità socioculturale sull'argomento, la giurisprudenza⁴ ed il legislatore, nell'esercizio delle rispettive funzioni, hanno dovuto inevitabilmente cercare di minimizzare i rischi.

Questa fondamentale attività di regolamentazione non ha riguardato solo l'esatta definizione concettuale e teorica del danno ambientale o, per dirlo "alla francese", del *préjudicé écologique*; al contrario, essa ha compreso tanti altri delicati aspetti e dettagli della materia che, nelle varie fasi storiche, hanno attratto l'attenzione di giuristi e politici.

Non essendo di certo questa la sede per affrontare una puntuale ed esaustiva ricostruzione di siffatte evoluzioni, ci limiteremo a sviluppare brevi cenni di carattere generale per poi, invece, nel corso del secondo paragrafo, concentrare gli sforzi su di un unico terreno d'indagine: quello relativo alla legittimazione ad agire per la riparazione del danno ambientale.

Al riguardo, dunque, si può sottolineare che in Francia il concetto di *préjudice écologique* ha subito una significativa trasformazione. Dapprima limitato ai danni indiretti legati a lesioni personali o patrimoniali (*préjudice écologique derivé*), il sistema giuridico d'oltralpe ha gradualmente riconosciuto il *préjudice écologique pur*, ossia il danno patito direttamente dall'ambiente di per sé considerato, indipendentemente, cioè, dagli effetti nocivi riverberatisi su interessi a carattere individuale.

La storica sentenza del caso della petroliera *Erika* nel 2012⁵ ha consacrato questo cambiamento, sancendo il valore intrinseco dell'ambiente e affermando la legittimazione ad agire non solo dello Stato, ma anche delle associazioni ambientaliste e degli enti locali, attribuendo loro la facoltà di richiedere il risarcimento sia per i danni materiali e morali, sia per il danno ambientale puro.

² A. MEYNIER, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Paris, 2017.

³ Vd. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 1, 15 ss; G. ALPA, *Pubblico e privato alle origini del danno ambientale*, in *Contr. Impr.*, 1987, 4, 685 ss e, più di recente, ID., *From the protection of the environment to the recognition of "natura" as legal subject. Review of the categories of civil law?*, in *Revista de Derecho Privado*, 2022, 12, 73 ss; in argomento, vd. anche P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1990, 2, 469 ss.

⁴ Vd. Trib. de Grande Instance de Paris, 16 gennaio 2008, n. 9934895010 e Cour d'Appel de Paris, 30 marzo 2010, n. 08/02278.

⁵ Cour de Cassation, Chambre Criminelle, 25 settembre 2012, n. 10-82.938; v. V. REBEYROL, *Erika Case: an Incitement to Rewrite the CLC*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, 1, 33 ss.

Il principio è stato ulteriormente ribadito nel caso noto come *l'affaire du siècle*⁶: nel 2021, infatti, il Tribunale Amministrativo di Parigi⁷ ha condannato lo Stato francese per “*danno ecologico*” dovuto all’inazione nella lotta al cambiamento climatico. Questa decisione ha confermato la legittimazione delle organizzazioni non governative – addirittura – a citare in giudizio lo Stato per omissioni nelle politiche di tutela ambientale, creando un precedente cruciale per la giustizia climatica.

Diversamente, in Italia, la legittimazione ad agire per il danno ambientale è stata storicamente accentrata nelle mani dello Stato. Dal 1986, con l’istituzione del Ministero dell’ambiente, il ruolo dello Stato è rimasto predominante, come peraltro ribadito dal Codice dell’ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che esclude gli enti territoriali e le associazioni dall’avvio di azioni legali volte all’ottenimento del risarcimento del danno ambientale puro. Un’impostazione centralizzata che, dunque, contrasta con l’approccio francese, più aperto e partecipativo, e che assicura una tutela più efficace e capillare del territorio.

Da un punto di vista prettamente normativo, l’evoluzione giuridica francese ha inaugurato il suo processo di sviluppo nel 2004 con la *Charte de l’Environnement*⁸, che eleva la tutela ambientale a valore costituzionale, introducendo principi fondamentali come la precauzione e la responsabilità intergenerazionale.

Sicché, l’approccio antropocentrico del diritto ambientale⁹, che sino ad allora aveva già rivelato limiti significativi poiché concentrato esclusivamente sulla protezione degli interessi umani piuttosto che sulla reale tutela degli ecosistemi e delle biodiversità, è stato progressivamente superato.

Ulteriori interventi normativi hanno rafforzato il cambio di paradigma. La Direttiva 2004/35/CE e il *Décret* n. 2005-935 del 2 agosto 2005, che ha istituito il *Code de l’Environnement*, hanno invero posto le basi per una nuova concezione del danno ecologico.

Un altro passo cruciale si è avuto poi con la legge dell’8 agosto 2016, n. 1087 (“*pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*”), che ha innovato il Codice civile francese¹⁰

⁶ C. TRAINI, *The case of the century. Mobilizations for the climate challenged by judicial temporality*, in *Droit et Société*, 2022, 11, 319 ss; A. HELLNER – Y. EPSTEIN, *Allocation of institutional responsibility for climate change mitigation: judicial application of constitutional environmental provisions in the European climate cases Arctic Oil, Neubauer, and l’Affaire du Siècle*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, 2, 207 ss.

⁷ Vedi Tribunal Administratif de Paris, 14 ottobre 2021, n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

⁸ M. PRIEUR, *Vers un droit de l’environnement renouvelé*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15 (Dossier: Constitution et environnement)*, 2004; Y. JEGOUZO, *Quelques réflexions sur le projet de Charte de l’environnement*, *loc. ult. cit.*

⁹ D. PORENA, *Ambiente: complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione antropocentrica*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 3, 387 ss.

¹⁰ M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Le Code civil: un code pour l’environnement?*, in *Recueil Dalloz*, 2021, 23, 1280 ss; in precedenza, anche L. NEYRET, *La consécration du préjudice écologique dans le code civil*, in *Recueil Dalloz*, 2017, 17, 924 ss.

introducendo il *préjudice écologique* tra le categorie di danno risarcibile. Di particolare rilievo è l'articolo 1247, che definisce il *préjudice écologique* come un danno significativo (*non négligeable*) arrecato alle componenti degli ecosistemi o alle loro funzioni.

Questa riforma ha consolidato una prospettiva ecocentrica, riconoscendo l'ambiente come soggetto giuridico autonomo e legittimando la sua protezione in quanto tale. Ne è emerso dunque un modello di tutela avanzato, capace di affermare l'autonomia giuridica della natura nel contesto della responsabilità civile, in cui la salvaguardia degli ecosistemi assume un valore intrinseco.

L'evoluzione della disciplina sul danno ambientale in Italia¹¹ ha seguito un percorso simile a quello francese, pur presentando tratti distintivi legati a una pluralità di titoli di responsabilità giuridica che, a seconda dei casi, venivano evocati dalla giurisprudenza. Inizialmente, la tutela ambientale è stata addirittura avvicinata alla responsabilità del pubblico dipendente¹², per poi ampliarsi alla responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.*, tuttora richiamata in alcune fattispecie¹³, alla responsabilità per attività pericolose *ex art. 2050 c.c.*¹⁴ e, infine, alla responsabilità per le cose in custodia *ex art. 2051 c.c.*¹⁵

Questa evoluzione frammentata ha generato un sistema composito, che oggi, però, nelle sue linee essenziali, presenta alcune analogie con quello francese, con l'eccezione rilevante, per l'appunto, della diversa configurazione della legittimazione ad agire, cui si accennerà da qui a breve.

Un passaggio essenziale dell'evoluzione normativa italiana è stato segnato dalla l. 8 luglio 1986, n. 349, che ha istituito il Ministero dell'ambiente e che ha avviato la regolamentazione del danno ambientale. Tale processo di sviluppo si è completato poi con l'emanazione del Codice

¹¹ Su cui vd. anche P. MADDALENA, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2000, 5-6, 1, 483 ss.

¹² Cfr. Corte dei conti, Sez. I giurisd., 8 ottobre 1979, n. 61, che ha ritenuto attribuibile la responsabilità: «nei confronti dei pubblici dipendenti, che con la violazione di doveri inerenti al proprio ufficio abbiano consentito l'attività inquinante».

¹³ Cfr. sentenza CdS, Sez. IV, 8 febbraio 2021, n. 1166, ove si è affermato che: «la responsabilità *ex art. 2043 c.c.* si distingue nettamente dall'azione prevista dagli art. 309 e seguenti del d.lgs n. 152 del 2006, in quanto quest'ultima (...) è finalizzata a tutelare il valore "ambiente", che costituisce l'oggetto di uno specifico interesse pubblico rispetto ai casi di danno o anche di semplice minaccia di danno ambientale».

¹⁴ Cfr. Cass., Sez. I Civ., 1 settembre 1995, n. 9211: «il soggetto produttore dei rifiuti tossici, infatti, è comunque soggetto agli artt. 2043 e 2050 c.c., e non può esonerarsi da siffatta responsabilità attraverso una fittizia distinzione tra soggetto produttore dei rifiuti, e soggetto tenuto allo smaltimento e stoccaggio degli stessi, in quanto tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di produzione e smaltimento dei rifiuti tossici, ed in particolare il soggetto produttore, sono ugualmente responsabili e solidalmente tenuti ad adottare quelle misure di sicurezza, anche nella fase di smaltimento, affinché lo sversamento definitivo e lo stoccaggio dei rifiuti prodotti avvenga senza danni a terzi».

¹⁵ Trib. Venezia, Sez. III Civ., 2 aprile 2010, n. 304 ma anche, in senso opposto, Trib. Milano, Sez. II Civ., 16 settembre 2010, in *Amb. Svil.*, 2011, 5, 432 ss (s.m.).

dell'ambiente¹⁶, che ha recepito la già citata Direttiva 2004/35/CE. Un testo normativo che, come recita l'art. 300, definisce il danno ambientale come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, sia diretto che indiretto, di una risorsa naturale o dei benefici che essa assicura. La definizione, a ben vedere, mostra evidenti analogie con il *préjudice écologique* francese laddove, formalmente, si distingue il danno ambientale puro da quello derivato.

Pur non essendo ancora oggetto di tutela diretta nel Codice civile, come avviene invece in Francia, il concetto di ambiente ha trovato riconoscimento nella Costituzione italiana¹⁷. L'art. 9, infatti, stabilisce che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, mentre l'art. 41 vincola l'iniziativa economica privata a non arrecare danno alla salute, all'ambiente e alla sicurezza. Un inserimento normativo che ha sancito la piena consacrazione dell'ambiente come bene di rango costituzionale, rafforzando il quadro legale per una tutela più organica e coerente.

2. Legittimazione ad agire, segnali di dissonanza.

Muovendo la nostra indagine alla legittimazione ad agire per la riparazione del danno ambientale dal sistema italiano¹⁸, è risaputo che quest'ultimo ha conosciuto una profonda evoluzione con l'introduzione della l. n. 349/1986, che ha contemplato la possibilità (vd. art. 18, comma 3)¹⁹ di promuovere l'azione di risarcimento del danno ambientale sia da parte del Ministro dell'ambiente, sia da parte delle entità territoriali su cui incidavano i beni oggetto dei fatti lesivi.

L'Italia, tuttavia, ha sempre considerato il danno ambientale come un vero e proprio danno pubblico, inferto allo Stato più che ai singoli cittadini o alle collettività organizzate²⁰ e, forse proprio per questo, la citata disposizione è stata abrogata e, ad oggi, agli enti territoriali non è più concesso promuovere l'azione di risarcimento per il danno ambientale.

¹⁶ M. BENOZZO – F. BRUNO – A. GERMANÒ – E.B. ROOK, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013.

¹⁷ P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, 2, 207 ss; G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contr. Impr.*, 2022, 2, 361 ss.

¹⁸ In tema, vd. anche J.A. ANTIPPAS, *Civil liability and environmental protection: Italian-French looks*, in *European Journal of Privacy Law and Technology*, 2022, 1, 132 ss.

¹⁹ «L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo».

²⁰ Cfr. A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in *Dir. Giur.*, 1974, 6, 804 ss.

Trattasi di una concezione espressiva del “suprematismo” statale, supportata dalla giurisprudenza e soprattutto dal diritto positivo, per la quale l’unico legittimato ad agire in giudizio e il solo beneficiario degli esiti positivi dell’azione a difesa dell’ambiente è lo Stato²¹. Un’impostazione restrittiva che però, evidentemente, non tiene conto di una realtà ben più articolata di quella disciplinata normativamente. Lo Stato, per il tramite del Ministro dell’ambiente, non è, infatti, l’unico soggetto che può risultare leso da compromissioni ambientali; basti pensare ad alcune collettività territoriali (vd., ad esempio, quelle di Taranto, afflitte dal caso ILVA)²² o, più in generale, al fatto che sono i cittadini che respirano l’aria inquinata, mangiano i frutti contaminati e, quindi, in altri termini, vantano un interesse qualificato a che l’ambiente rimanga salubre²³.

In risposta a tali evidenze, allora, sono state formulate teorie diverse, più in linea con l’idea di un principio di sussidiarietà davvero funzionale e non solo teorico²⁴. Teorie forse più “democratiche”, che però non sono riuscite a trovare spazio all’interno del Codice dell’ambiente il quale, all’art. 311, si premura di ricordare che è solo il Ministro dell’ambiente ad essere legittimato ad agire per il risarcimento del danno ambientale.

Un accentramento dei poteri di notevoli dimensioni mitigato lievemente solo dagli articoli 13²⁵ e 18²⁶ – nell’unica parte non abrogata²⁷ – della l. n. 349/1986, i quali specificano che le associazioni di carattere nazionale²⁸ poste a protezione dell’ambiente e quelle presenti in almeno cinque Regioni, che

²¹ L’art. 18, comma 1, oggi abrogato, ponendosi in potenziale antinomia con quanto stabilito al successivo comma 3, in effetti, stabiliva: «Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato».

²² In tema, vd. G. MARCATAJO, *The ILVA disaster: a study of environmental liability in Italy*, in *Journal of Financial Crime*, 2021, 4, 1044 ss.

²³ G. ALPA, *Il diritto soggettivo all’ambiente salubre: “nuovo diritto” o espediente tecnico?*, in *Resp. Civ. Prev.*, 1998, 1, 4 ss.

²⁴ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà verticale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 5 ss.

²⁵ A mente del quale «Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell’ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell’ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l’ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta».

²⁶ Vd. comma 5: «Le associazioni individuate in base all’articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi».

²⁷ E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2022, 4, 1105 ss.

²⁸ Sul punto si veda, però, anche quanto statuito dalla sentenza del TAR Emilia Romagna – Parma, Sez. I, 27 aprile 2021, n. 102 e da TAR Sicilia – Palermo, Sez. I, 23 settembre 2019, n. 2233: «la speciale legittimazione prevista dalla norma di cui all’art. 13 l. 349/1986, se per un verso non può essere estesa sic et simpliciter anche a soggetti estranei al regime di cui al medesimo art. 13, per altro verso non

siano state individuate con decreto dal Ministro dell'ambiente, oltre che presentare denunce e osservazioni, richiedendo l'intervento statale²⁹, possono, a protezione della collettività che esse rappresentano, intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi.

Un'impostazione in fin dei conti condivisa anche dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, pur riconoscendo il bene ambientale come un diritto della personalità delle Regioni, ha affermato che queste avrebbero esclusivamente la possibilità di costituirsi parte civile³⁰ nei processi per i reati che causano un danno ambientale e non, invece, la legittimazione ad instaurare un giudizio per il risarcimento di un danno recato esclusivamente all'ambiente³¹.

Certo è allora che il Codice dell'ambiente del 2006, provvedendo all'abrogazione dei commi 3 e 4³² dell'art. 18 sopracitato – i quali quindi avallavano l'idea di una pluralità di legittimati ad agire per il risarcimento del danno ambientale, oggi abbandonata – ha ribadito l'accentramento delle competenze a vantaggio dello Stato. L'azione di risarcimento del danno ambientale *ex se*, non può più, quindi, esser promossa dagli enti territoriali sui quali incidano i fatti lesivi³³.

esclude di per sé sola altri tipi di legittimazione ad agire in ambito territoriale ben circoscritto. Anche nel caso in esame, quindi, la serena lettura della documentazione depositata da parte ricorrente...permette al Collegio di verificare come essa possieda i requisiti previsti per il riconoscimento di una propria legittimazione attiva, ossia: a) il perseguimento della tutela ambientale in modo non occasionale e per espressa previsione dello statuto; b) il godimento d'un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area ricollegabile alla zona in cui si trova il bene ambientale che si presume leso; c) il riconoscimento espresso nello statuto che per il perseguimento dei fini sociali l'Associazione "utilizza gli strumenti giuridici e processuali che di volta in volta ritiene più idonei, quali, esemplificativamente, la presentazione di ricorsi, denunce e querele, la costituzione di parte civile nei processi penali, l'intervento nei giudizi civili, amministrativi e contabili».

²⁹ Vd. art. 309 d.lgs. n. 152/2006 (richiesta di intervento statale): «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto».

³⁰ Così come le associazioni ambientaliste d'altronde. Vd. Cass., Sez. III Pen., 6 aprile 2018, n. 46699: «In tema di danno ambientale, le associazioni ambientaliste sono legittimate a costituirsi parti civili nel processo per reati ambientali, sia come titolari di un diritto della personalità connesso al perseguimento delle finalità statutarie, sia come esponenti del diritto alla tutela ambientale».

³¹ Vd. Cass., Sez. III Pen., 15 giugno 1993, n. 9727 ed anche Cass., Sez. III Pen., 26 gennaio 2011, n. 8091, per la quale «La Regione e, più in generale, gli enti territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile nei processi per i reati che causano un danno ambientale, perché il bene ambientale, inteso come assetto qualificato del territorio, è oggetto di un loro diritto di personalità».

³² «Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza».

³³ Il Consiglio di Stato, peraltro, ha avuto modo di specificare di come l'interesse alla tutela di questo bene sia posto in capo al Ministero dell'ambiente. Vd. CdS, Sez. IV, 8 febbraio 2021, n. 1166: «In tal caso, quindi, a

Ad oggi evidenti sono i dubbi riguardanti la conformità di alcune parti del Codice dell'ambiente con la direttiva del 2004³⁴, nonostante che, per il vero, la Corte costituzionale abbia ritenuto che la scelta di attribuire allo Stato questo tipo di ruolo preminente in tema ambientale sarebbe da ricondurre all'esigenza di garantire criteri di uniformità e unitarietà del suo livello di tutela, valutandola, perciò, non irragionevole³⁵.

La giustificazione offerta però non sembrerebbe immune da rilievi: il livello di tutela da garantire all'ambiente, di fatti, non può invero dipendere dal soggetto che dà avvio all'azione. Del resto, la Cassazione, in sede penale³⁶, ha espresso un'idea che potrebbe condurre ad un'impostazione diversa da quella del legislatore, facendo riferimento, piuttosto, ad una triplice dimensione del danno ambientale: personale, sociale³⁷ e pubblica. La prima riguardante la salute individuale; la seconda concernente le interazioni tra le persone; la terza relativa all'interesse alla protezione dell'ambiente di per sé considerato. Le associazioni possono quindi agire per la prima dimensione personale ed eventualmente per la seconda. La terza ed ultima dimensione invece, quella pubblica, sembra essere riservata nell'ordinamento italiano esclusivamente allo Stato.

Ben evidenti sono quindi le differenze con il sistema francese e con il relativo concetto di "préjudice écologique pur" normalmente azionabile da un più ampio novero di soggetti, come emerge da una serie di pronunciamenti della Cassazione italiana in sede penale, tra cui si segnala la sentenza Cass., Sez. III Pen., 29 agosto 2016, n. 35610, in cui si è statuito che «*il risarcimento del danno ambientale, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente, è previsto e disciplinato soltanto dal d.lgs. n. 152/2006, sicché il titolare della pretesa*

differenza di quanto avviene nella domanda di risarcimento per fatto illecito ex art. 2043 c.c., volta a ristorare l'interesse particolare di un soggetto per il danno cagionato alla propria sfera patrimoniale, il bene della vita tutelato in via diretta dal legislatore del decreto legislativo n. 152 del 2006 è l'interesse alla tutela ambientale posto in capo al Ministero dell'ambiente che, su sollecitazione dei soggetti sopra indicati, adotta le necessarie misure di precauzione, prevenzione e contenimento del danno a seguito della apposita valutazione discrezionale che è chiamato a svolgere ai sensi del comma 3 dell'art. 309 d.lgs. cit.».

³⁴ Si segnala a riguardo la procedura di infrazione 2007/4679 per la non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale archiviata dalla Commissione europea il 23 gennaio 2014.

³⁵ Sentenza Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235: «*la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale».*

³⁶ Cass., Sez. III Pen., 6 marzo 2007, n. 16575.

³⁷ Vd. V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi ambientali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, 1988, 35 ss.

risarcitoria per tale tipo di danno è esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente; tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli Enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c. c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta e conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente»³⁸.

Il ruolo delle associazioni in Italia resta così marginale, al contrario di quello dello Stato, che appare nevralgico³⁹. Nessuno spazio neppure per altre tipologie di collettività istituzionali, quali le Regioni o le Province, se non per il ruolo conferito dal già richiamato art. 309 del Codice dell'ambiente.

Un Codice, quest'ultimo, che ha dunque determinato il passaggio «da un sistema di tutela giurisdizionale diffuso» ad «un sistema di tutela esclusivo»⁴⁰; e ciò, nonostante un maggiore accesso alla giustizia ambientale, anche per enti locali o, addirittura, per i singoli, avrebbe potuto garantire una tutela più efficace e capillare del territorio⁴¹.

Il discorso è diverso per la Francia, ove le associazioni hanno legittimazione ad agire in materia. Anzi, nel corso degli anni, proprio loro sono state con tutta probabilità i soggetti più impegnati nella tutela dell'ambiente⁴².

L'elenco degli eventuali ricorrenti peraltro è assai ampio. Si legge, infatti, all'art. 1248 del *Code civil* che sono legittimate tutte le persone aventi titolo e interesse ad agire, come lo Stato, l'Ufficio della biodiversità, gli enti locali e i loro raggruppamenti il cui territorio è interessato, nonché gli enti

³⁸ Sulla stessa linea, Cass., Sez. III Pen., 16 maggio 2016, n. 20150.

³⁹ G. DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18 della L. n. 349 del 1986*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1994, 1, 23 ss.

⁴⁰ M. COLLEVECCHIO, *Danno ambientale e misure di tutela*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone, Bologna, 2016, 337 ss.

⁴¹ Così P. MADDALENA, *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *Rivista Quad. Dir. Amb.*, 2011, 2, 2 ss (spec. 4): «A questo punto, comincia ad apparire chiaro che, per creare un sistema del diritto ambientale, occorre sbarazzarsi di concetti superati, appartenenti allo Stato di diritto di stampo liberale, ed applicare in pieno la Costituzione, la quale, come è noto, conosce non solo la dimensione del “pubblico” e quella del “privato”, ma anche, e soprattutto, la dimensione del “collettivo”. Basti pensare che costituiscono “principi costituzionali supremi” la “sovranità popolare” (art. 1 Cost.) ed il diritto-dovere di “partecipazione” di tutti “all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, comma secondo, Cost.). E ciò consente, non è chi non lo veda, di affermare che la tutela e la gestione dell'ambiente, e di conseguenza la sua fruizione, non è nelle mani dell'Autorità, ma nelle mani del Popolo, implicando peraltro la partecipazione di tutti i cittadini».

⁴² L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, *Le contentieux en droit de l'environnement mené par les associations devant le Conseil d'Etat*, in *Rev. Jur. Env.*, 2019, 1, 41 ss.

pubblici e le associazioni riconosciute o create da almeno cinque anni alla data di introduzione del procedimento, che abbiano come oggetto la protezione della natura e la difesa dell'ambiente⁴³.

Gli articoli L132-1⁴⁴ e L142-2⁴⁵ del Codice dell'ambiente francese, peraltro, confermano quest'idea, già sostenuta dalla *Cour de Cassation*, la quale, con la storica sentenza dell'8 marzo 1995 (Cour de Cassation, Chambre Criminelle, 8 mars 1995, n. 94-82.566), ha sostenuto che l'elenco delle persone legittimate ad agire dell'art. 132-1 non avrebbe carattere esaustivo.

⁴³ Articolo da leggersi in raccordo con l'art. L141-2 del *Code de l'environnement* che, al primo comma, così recita: «*Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative*».

⁴⁴ «*L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Office national des forêts, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Office français de la biodiversité, les parcs nationaux, les agences de l'eau, le Centre des monuments nationaux et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi qu'aux textes pris pour leur application. Sans préjudice de l'indemnisation des autres dommages subis, les personnes morales de droit public mentionnées à l'alinéa précédent intervenues matériellement ou financièrement ont droit au remboursement, par le ou les responsables, des frais exposés par elles. Les chambres d'agriculture, les parcs naturels régionaux, le Centre national de la propriété forestière, les personnes morales désignées par le décret en Conseil d'Etat prévu au premier alinéa de l'article L. 412-10 pour recueillir le consentement préalable donné en connaissance de cause des communautés d'habitants et les associations régulièrement déclarées exerçant des activités dans le domaine de la conservation des connaissances traditionnelles inscrites dans leurs statuts depuis au moins trois ans peuvent également exercer les droits reconnus à la partie civile dans les conditions définies ci-dessus*».

⁴⁵ «*Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application. Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées*».

Un differente modello giuridico, quindi, che ritaglia un ruolo predominante alle associazioni intese come insieme di individui accumulati dal medesimo interesse e che, pur garantendo un ruolo primario allo Stato, non riserva a questo la totalità delle prerogative⁴⁶.

Piuttosto, guardando a casi di giurisprudenza più o meno recente, sembrerebbe perfino che la Francia sia stata fin troppo permissiva con le associazioni, riconoscendo loro legittimazione ad agire anche in situazioni in cui ciò poteva essere ritenuto opinabile. Come nel caso dell'associazione "Notre Affaire à Tous"⁴⁷, la quale, pur agendo in quel caso per la tutela del *préjudice écologique*, mai aveva manifestato sino ad allora interessi per la salvaguardia ambientale⁴⁸.

3. Brevi riflessioni conclusive.

La soluzione francese può, in conclusione, esser considerata positivamente. La legittimazione ad agire, d'altro canto, rappresenta un indice di democraticità in casi come questo e soprattutto un valido metro di paragone per comprendere il tipo di sensibilità di un paese su tematiche di primario rilievo come quella ambientale.

La linea "aperturista" francese, dunque, che saluta con favore la partecipazione sussidiaria dal basso e premia la *vicinitas*, non può che esser presa ad esempio. L'Italia, invece, riservando tutte le prerogative sulla legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente allo Stato sembra aver perso un'opportunità e, anzi, sembra aver compiuto dei passi indietro rispetto alla l. n. 349/1986. *In primis*, perché ha limitato in maniera sensibile la possibilità di tante entità di prestare un servizio utilissimo alla Nazione, nel contesto della c.d. "giustizia climatica"; in secondo luogo, perché ha sollevato l'interrogativo circa la concreta ed efficace azionabilità di un danno ambientale "pur"⁴⁹.

La normativa attuale italiana, in definitiva, seppur adeguata ed allineata a quella francese per quel che riguarda alcuni aspetti (come, ad esempio, i sistemi rimediali e riparatori del danno ambientale), solleva significative criticità nel momento in cui esclude i gruppi portatori di un interesse diffuso

⁴⁶ Trib. de Grande Instance de Paris, 16 gennaio 2008, n. 9934895010: «*les collectivités territoriales qui reçoivent de la loi une compétence spéciale en matière d'environnement leur conférant une responsabilité particulière pour la protection, la gestion et la conservation d'un territoire, peuvent demander réparation d'une atteinte causée à l'environnement sur ce territoire par la commission ou les conséquences d'une infraction*».

⁴⁷ C. COUNIL – A. LE DYLIO – P. MOUGEOLLE, *L'Affaire du Siècle: French climate litigation between continuity and legal innovations*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2020, 1, 40 ss.

⁴⁸ J. BETAÏLLE, *Le préjudice écologique à l'épreuve de l'affaire du siècle*, in *Act. Jur. Dr. Adm.*, 2021, 38, 2228 ss.

⁴⁹ Si fa qui evidentemente riferimento al concetto di "préjudice écologique pur", come sopra richiamato.

dalla possibilità di agire per ottenere il risarcimento del danno strettamente ambientale: il risarcimento del *préjudice écologique pur*, per l'appunto.

Conferma espressa di tale limitazione, d'altronde, si rinviene nel testo dell'art. 313, comma 7, del Codice dell'ambiente, il quale precisa che «*resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi*».

Una limitazione implicita rispetto all'azionabilità di danni all'ambiente *ex se* che alimenta dubbi considerevoli⁵⁰, in quanto esclude dalla legittimazione attiva coloro che, essendo i principali fruitori del bene ambientale, dovrebbero essere consequenzialmente i soggetti più adeguati a promuoverne la tutela giurisdizionale⁵¹; e non solo nella forma del danno ambientale “*derivé*”⁵², che appare evidentemente consentita dalla disposizione dianzi richiamata, ma anche e soprattutto nella forma del danno ambientale puro che rimane, invece, ad appannaggio esclusivo dello Stato⁵³.

⁵⁰ Dal che i numerosi sforzi dottrinali mirati a estendere l'ambito di applicazione della normativa vigente. In particolare, alcuni studiosi hanno suggerito che la recente disciplina sull'azione di classe potrebbe fornire soluzioni adeguate ad affrontare questa problematica, offrendo un'opportunità di tutela più ampia in ambito ambientale. Fra tutti, L. GALANTI, *Quale spazio per la legittimazione ad agire dei singoli in materia ambientale: considerazioni alla luce della normativa europea*, in *Frontiere di tutela dei diritti fondamentali*, a cura di M.A. Lupoi, Perugia, 2019, 79 ss; G. CECCHERINI, *Danno all'ambiente e garanzia di accesso alla giustizia: una questione aperta*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2021, 2, 347 ss (spec. 356).

⁵¹ R. DONZELLI, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. Giur.*, 2007, Roma (spec. 10 ss); M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987, 432 ss.

⁵² Come nel caso Seveso, oggetto di Cass., Sez. Un. Civ., 21 febbraio 2002, n. 2515, con riguardo al risarcimento del danno morale riconosciuto alle vittime.

⁵³ Per un'ulteriore riflessione sul punto si veda la sentenza Corte cost., 19 aprile 2016, n. 126, specificatamente dal paragrafo 4 al paragrafo 11 del “*considerato in diritto*”.