

PIETRO CUOMO^(*)

LA RESPONSABILITÀ DA ILLECITO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI DANNO AMBIENTALE

Abstract: The obligation that a State prevent its territory from harming other States is a principle of international law supported by the *Trial Smelter* and the *Corfu Channel* cases. The Rio Conference further prioritised the peaceful coexistence of the States on the sovereign right to freely implement their environmental policies. States must so ensure that activities within their jurisdictions do not harm other States' environment. State responsibility applies to environmental harms, the liability without wrongfulness for harms caused by lawful acts having resulted unrealistic. The due diligence as a standard of conduct is the only admitted test in defining State's obligations and responsibilities.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La responsabilità dello Stato per il danno ambientale è un principio di diritto consuetudinario. – 3. La responsabilità per il danno ambientale nei lavori di codificazione della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite. – 4. L'inquadramento giuridico della responsabilità per il danno ambientale tra *International liability* e *State responsibility*: irrilevanza del distinguo tra fatti illeciti e attività lecite. – 5. Sostanziale unicità del quadro normativo di riferimento applicabile al danno ambientale. – 6. La *due diligence* come parametro per la determinazione della responsabilità per danno ambientale. – 7. La responsabilità da illecito internazionale e la protezione delle risorse comuni globali. – 8. Il principio delle "comuni ma differenziate responsabilità" amplia l'ambito applicativo della responsabilità per danno ambientale. – 9. Conclusioni.

1. — *Introduzione.*

Con riguardo alle conseguenze giuridiche del danno ambientale, è diffusa in dottrina la teoria della "responsabilità internazionale da atto lecito" che insorgerebbe al verificarsi di un danno conseguente ad un'attività compatibile con gli obblighi internazionali ma potenzialmente foriera di conseguenze pregiudizievoli ai danni di altri Stati o della comunità internazionale. Ad avviso di una rilevante corrente dottrina si tratterebbe di una responsabilità

^(*) Università degli Studi di Perugia.

“senza illecito”, posta a carico dello Stato in cui ha origine l’evento dannoso che ne risponderebbe a titolo oggettivo.

La teoria è tuttavia controversa dal consolidato principio per cui l’attribuzione della responsabilità internazionale consegue necessariamente alla commissione di un illecito internazionale, ragione per la quale il danno ambientale comporterebbe sempre una responsabilità da fatto illecito, indipendentemente dal grado di liceità dell’attività che lo ha originato.

Ci si domanda dunque se il danno ambientale sia foriero di responsabilità e, nel caso, quale sia il regime giuridico applicabile alle conseguenze dannose di un’attività lecita seppur pericolosa.

2. — *La responsabilità dello Stato per il danno ambientale è un principio di diritto consuetudinario.*

Che il verificarsi di un danno ambientale, pur causato dal compimento di un’attività lecita, comporti responsabilità internazionale a carico dello Stato di origine è un principio consuetudinario consolidato.

Originariamente introdotto nella prassi giuridica degli Stati dalla sentenza arbitrale sul *Trail Smelter Case*⁽¹⁾, il principio è stato poi sviluppato in una sede convenzionale di portata globale quale la Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo (UNCED-1992)⁽²⁾ e definitivamente enunciato nelle sue varie articolazioni dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso relativo al *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*⁽³⁾.

Il pronunciamento arbitrale sui danni ambientali provocati dalla Fonderia di *Trail* avvenne in un contesto giudiziale che vedeva opposti Stati Uniti e Canada a causa dell’inquinamento causato al territorio statunitense da emis-

⁽¹⁾ “No State has the right to use or permit of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another”; Sentenza del Tribunale Arbitrale, 11 marzo 1941, in UNRLAA III, p. 1965.

⁽²⁾ Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (UNCED-1992).

⁽³⁾ Corte internazionale di giustizia, *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*, (Ungheria c. Slovacchia) sentenza 25 settembre 1997, in *ICJ Reports*, 1997, p. 7.

sioni provenienti da una fonderia posta in territorio canadese. Alla luce dei fatti, non era ravvisabile alcun illecito internazionale nell'esistenza e nell'operatività di una fonderia sul territorio canadese ma le attività della fabbrica avevano causato un danno allo Stato confinante. Il Tribunale arbitrale adito considerò responsabile lo Stato da cui originavano le emissioni per violazione del principio secondo cui «nessuno Stato ha il diritto di utilizzare il proprio territorio – o di consentirne l'uso – in modo tale da causare un danno da emissioni nocive al territorio di un altro Stato».

In linea teorica coincidente con il lodo *Trail Smelter*, il Principio 2 della Dichiarazione prodotta dalla Conferenza di Rio del 1992, pur confermando il diritto sovrano degli Stati allo sfruttamento delle proprie risorse secondo le proprie politiche ambientali e di sviluppo, rimarcava espressamente la «responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction», con ciò ribadendo il divieto per gli Stati di arrecare danni di natura ambientale e arricchendo il principio con l'introduzione dell'obbligo di «assicurare» (“*ensure*”) – ovvero di prestare ogni attenzione al fine di prevenire – il verificarsi del danno.⁽⁴⁾

Si consolidava dunque il principio per cui, nello svolgimento di talune attività lecite ma di natura intrinsecamente pericolosa per l'ambiente, gli Stati sono obbligati non solo ad impedire che all'interno del territorio soggetto alla propria sovranità e controllo si verifichino eventi dannosi per altri Stati ma anche a prestare la dovuta cura, diligenza e attenzione alla prevenzione dei possibili danni⁽⁵⁾.

L'ampliamento del principio che pone il divieto di arrecare danno con

⁽⁴⁾ Cfr. *un.org*, “Principle 2 of the 1992 Rio Declaration” prevede: «States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction».

⁽⁵⁾ R. HIGGHINS, *Problems & Process: International Law and How We Use It*, (Oxford University Press) Oxford, 1994, p. 157 ss.

l'obbligo di adottare misure preventive atte a prevenirlo deriva concettualmente dal pronunciamento della Corte Internazionale di Giustizia nel *Corfu Channel Case* in cui la Corte ritenne l'Albania responsabile dell'affondamento di navi inglesi e delle conseguenti perdite allorché, pur consapevole dell'esistenza di un campo minato nelle proprie acque territoriali, aveva illecitamente omesso di adottare alcuna misura preventiva atta ad informare adeguatamente gli Stati terzi di questa pericolosa presenza⁽⁶⁾.

La sentenza resa dalla Corte Internazionale di Giustizia sul caso *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*, riprendendo il Principio 2 della Conferenza di Rio, integrava il concetto in esso contenuto rilevando l'esistenza di un obbligo generale di assicurare che le attività svolte dagli Stati nel proprio ambito territoriale e giurisdizionale rispettino le risorse ambientali degli altri Stati, attribuendo espressamente a tale obbligo generale il carattere di principio consuetudinario in materia di diritto internazionale dell'ambiente⁽⁷⁾.

La responsabilità per danno ambientale sottintende il conseguente obbligo di riparazione, in piena coerenza con quanto statuito dalla Corte Permanente di Giustizia nel *Chorzów Case*⁽⁸⁾, ove si prescriveva l'obbligo di riparazione quale conseguenza o *corollario* del verificarsi del danno ambientale.

In sede di Assemblea generale delle Nazioni Unite, la possibilità che il libero e pieno esercizio della sovranità territoriale fosse in qualche misura limitato dal divieto di arrecare un danno ad altri Stati in conseguenza dell'utilizzo del proprio territorio e delle relative risorse è stata storicamente posta in discussione dalla più gran parte degli Stati industrializzati, opposti agli Stati che, viceversa, per il minor grado di industrializzazione, sono più soggetti passivi delle attività inquinanti e, quindi, sostenitori dell'apposizione dei predetti limiti all'esercizio del potere sovrano o, quanto meno, di un

⁽⁶⁾ *Corfu Channel Case (UK v. Albania)*, ICJ Reports (1949).

⁽⁷⁾ Vedi *infra*, nt. 37.

⁽⁸⁾ R. HIGGHINS, *Problems & Process: International Law and How We Use It*, cit., p. 162 ss. La sentenza della Corte Permanente nel *Chorzów Case* sancì il principio per cui la conseguenza dell'insorgere della responsabilità a carico di uno Stato è l'obbligo di effettuare una riparazione tanto da considerare la stessa riparazione come un corollario della violazione di un obbligo internazionale.

obbligo di riparazione qualora da tale esercizio derivi un danno ambientale. Tale tesi ha prevalso anche in sede di Assemblea generale e il punto di vista favorevole alla limitazione di sovranità e all'insorgere di una responsabilità internazionale con conseguente obbligo di riparazione per il danno ambientale derivante dallo svolgimento di attività pur lecite è oggi un principio consolidato nella prassi degli Stati, dunque una norma cardine del diritto internazionale dell'ambiente.

3. — *La responsabilità per il danno ambientale nei lavori di codificazione della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite.*

Su impulso dell'Assemblea generale, sin dalla prima metà degli anni '70 del secolo scorso, la responsabilità degli Stati derivante dalle conseguenze dannose prodottesi a seguito dello svolgimento di attività compatibili con il diritto internazionale è stata oggetto di ampio dibattito in seno alla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, già da tempo impegnata nel Progetto di Articoli sulla responsabilità internazionale per fatto illecito⁽⁹⁾.

Diverse opinioni in seno alla Commissione, prevalentemente provenienti da istanze prossime agli Stati economicamente avanzati, negando le violazioni di norme intrinseche al verificarsi del danno, sostenevano che la responsabilità derivante dalle conseguenze dannose di attività lecite fosse una differente tipologia di responsabilità e che, in quanto tale, dovesse essere oggetto di studio e di attività codificatoria distinta dai lavori già in corso di svolgimento per lo sviluppo delle norme applicabili all'illecito internazionale.

Le tesi favorevoli a un diverso approccio giuridico per le ipotesi di "responsabilità da atto lecito" fondavano sul presupposto che, in presenza di un danno derivante dallo svolgimento di un'attività lecita, non fossero ravvisabili violazioni di obblighi internazionali ad opera dello Stato di origine, essendo viceversa elemento necessario e sufficiente all'attribuzione di re-

⁽⁹⁾ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.*

sponsabilità (da atto lecito) l'oggettivo prodursi del danno⁽¹⁰⁾.

Questa teoria rifletteva una visione incentrata sull'oggettivo verificarsi di un evento dannoso, di fatto antitetica ai precedenti giurisprudenziali e agli assunti che la Commissione aveva sino ad allora acquisito in sede di sviluppo e codificazione delle norme sulla responsabilità da illecito internazionale, secondo i quali l'attribuzione della responsabilità ad uno Stato dipende invariabilmente dal (soggettivo) compimento di un illecito, commissivo o omissivo⁽¹¹⁾.

La Commissione, dando credito alle tesi che ipotizzavano un diverso tipo di responsabilità quando l'attività dannosa fosse lecita, rispose di proseguire i lavori di codificazione delle norme applicabili all'illecito internazionale nel quadro del *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*⁽¹²⁾ (il "Draft Articles") e di istituire, separatamente, il progetto di sviluppo e codificazione "*Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law*"⁽¹³⁾ (il "Progetto").

La guida del Progetto fu affidata nel 1978 al relatore speciale R. Quentin Baxter il quale, già due anni dopo, sottoponeva all'Assemblea il suo Primo

⁽¹⁰⁾ A. E. BOYLE, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: a Necessary Distinction?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1990, p. 1 ss.

⁽¹¹⁾ L'art. 1 del *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* stabilisce il principio che sorregge l'intera struttura codificatoria in base al quale la violazione del diritto internazionale da parte di uno Stato comporta responsabilità internazionale, consistendo la violazione di una norma internazionale in una azione o omissione o una combinazione di entrambe.

⁽¹²⁾ Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10). The report, which also contains commentaries on the draft articles, appears in the *Yearbook of the International Law Commission, 2001*, vol. II, Part Two, as corrected.

⁽¹³⁾ Il testo finale fu suddiviso in *Prevention of transboundary damage from hazardous activities e International liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities*, in *Analytical Guide to the Work of the International Law Commission, Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Sixth Committee (A/52/648)]* 52/156. Report of the International Law Commission on the work of its forty-ninth session.

Rapporto⁽¹⁴⁾ nel quale confermava il punto di vista per cui la distinzione tra i due diversi regimi di responsabilità si giustificava «[...] en raison du fondement entièrement distinct de la responsabilité pour risque, de la nature différente des règles qui la prévoient, en raison de son contenu et des formes qu'elle peut prendre [...]»⁽¹⁵⁾.

4. — *L'inquadramento giuridico della responsabilità per il danno ambientale tra International liability e State responsibility: irrilevanza del distinguo tra fatti illeciti e attività lecite.*

Per una parte della Commissione di diritto internazionale, fondamento, natura, contenuti e forma della responsabilità per condotte lecite si discosterebbero da quelli tipici della responsabilità per fatto illecito che pongono la violazione di obblighi internazionali a fondamento della responsabilità⁽¹⁶⁾ e riconducono l'obbligo di riparazione non già all'eventuale danno prodotto⁽¹⁷⁾ bensì alla tipologia e alle circostanze della violazione, anche in assenza di danno.

Ma la teoria della responsabilità da atto lecito intesa come tipologia di responsabilità alternativa alla responsabilità da atto illecito resta tuttora controversa, soprattutto per la difficoltà di individuare, con rigore e certezza, confini, condizioni e margini all'applicazione di un siffatto regime normativo⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Annuaire de la C.D.I., 1980, Vol. II, partie première, pp. 243-262.

⁽¹⁵⁾ M. MARCHEGIANI, *Responsabilità internazionale per danno ambientale da atto lecito*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 121 ss.

⁽¹⁶⁾ Art. 1 dei "Draft Articles": *Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State.*

⁽¹⁷⁾ Si veda S. SUCHARITKUL, *State Responsibility and International Liability under International Law*, in *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.*, 1996, p. 834. L'Autore specifica: «Injury or damage is not an element of State responsibility. It is sufficient to establish the existence of an internationally wrongful act».

⁽¹⁸⁾ M. MARCHEGIANI, *Responsabilità internazionale per danno ambientale da atto lecito*, cit., p. 123.

È funzionale quindi al presente contributo individuare il corretto inquadramento giuridico delle conseguenze del danno ambientale ponendo a confronto i due approcci che sorreggono i predetti Progetti: l'“international liability”, che sorgerebbe per le oggettive conseguenze dannose di un'attività lecita, e la “State responsibility”, attribuibile allo Stato autore di un illecito internazionale.

Con un riferimento molto specifico ai rischi e ai danni di natura ambientale e nonostante la sovrapposizione con taluni aspetti trattati dal *Draft Articles*, il Progetto guidato del relatore R. Quentin Baxter individuava la c.d. “liability without fault” quale categoria giuridica tipica, di natura oggettiva, in cui inquadrare sistematicamente la responsabilità per il danno ambientale verificatosi in conseguenza di attività non proibite dal diritto internazionale.

Spiegata in termini diversi, la teoria della responsabilità per atto lecito fonderebbe sul solo dato oggettivo del verificarsi del danno, ciò che comporterebbe un obbligo riparatorio di carattere non risarcitorio poiché la piena liceità dell'attività svolta escluderebbe ogni illecito, non rilevando, sembrerebbe, la violazione del duplice obbligo di non arrecare danno e di adottare ogni misura precauzionale che sia funzionale ad impedirlo.

Risulta evidente che i precedenti di riferimento per il consolidamento di questa visione in seno alla Commissione fossero attinenti al settore della protezione ambientale o del danno transfrontaliero, quali i capisaldi giurisprudenziali *Trail Smelter*⁽¹⁹⁾, *Lac Lanoux Arbitrations*⁽²⁰⁾ e il *Corfu Channel Case*⁽²¹⁾, oltre alle convenzioni in materia di responsabilità da inquinamento⁽²²⁾ e la Convenzione sul diritto del mare del 1982, i quali tutti, però, come in parte si è già detto, ampliano ancor più la base della norma primaria che

⁽¹⁹⁾ Sentenza del Tribunale Arbitrale, 11 marzo 1941.

⁽²⁰⁾ Sentenza del Tribunale arbitrale del 16 novembre 1957.

⁽²¹⁾ *Corfu Channel Case (UK v. Albania)*, ICJ Reports (1949).

⁽²²⁾ Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, Paris, 1960, 956 UNTS 335; Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships, Brussels, 1962; Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 1963, Vienna, 1063 UNTS 265; Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969, Brussels, 973 UNTS 3 with 1984 Protocol.

vieta agli Stati di causare il danno ambientale e introducono il dovere dello Stato di origine di adoperarsi al fine di prevenire il verificarsi del danno nel territorio degli Stati confinanti⁽²³⁾.

La teoria della responsabilità da atto lecito, distinta e diversa da quella nascente dalla commissione di un illecito, a modo di vedere di chi scrive, compie un distinguo di scarsa utilità e soffre di un profondo errore di impostazione in quanto incentra la propria dinamica applicativa sulla liceità dell'attività svolta e non sulla violazione di norme.

Il carattere di liceità dell'attività svolta non esclude affatto l'illecito intrinseco al verificarsi del danno ambientale: come sostenuto più diffusamente nel prossimo paragrafo, che il danno dipenda da una condotta lecita o anche da circostanze escludenti l'illiceità⁽²⁴⁾, lo Stato di origine è sempre, comunque, soggetto all'obbligo di prevenirlo adottando misure precauzionali e regolamentari in funzione della potenziale pericolosità dell'attività svolta⁽²⁵⁾. E, al verificarsi del danno, la violazione di questi obblighi comporta inevitabilmente una sanzione di natura risarcitoria nonostante la liceità dell'attività da cui il danno è scaturito.

Del resto, il diritto internazionale ha da tempo ampiamente risolto il dibattito su colpa e dolo negandone la necessità quali elementi costitutivi dell'illecito e ricondotto l'attribuzione della responsabilità al solo risultato (*result-based responsibility* o *principio di effettività*) della violazione di norme: per il principio di effettività, ciò che rileva è la violazione di norme e ci si può chiedere dunque per quale motivo il principio di effettività non debba applicarsi anche ai danni ambientali derivanti dallo svolgimento di attività lecite che sono, comunque, soggette a obblighi di prevenzione la cui violazione comporta sempre un illecito internazionale⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ A.E. BOYLE, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: a Necessary Distinction?*, pp. 2-3.

⁽²⁴⁾ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, artt. 35 ss.

⁽²⁵⁾ S. SUCHARITKUL, *State Responsibility and International Liability under International Law*, cit., p. 831.

⁽²⁶⁾ R. HIGGHINS, *Problems & Process: International Law and How We Use It*, cit., p. 164.

5. — *Sostanziale unicità del quadro normativo di riferimento applicabile al danno ambientale.*

Le bozze del Progetto sulle conseguenze dannose derivanti da attività non illecite successivamente presentate all'Assemblea generale introducevano, contraddittoriamente, elementi che in qualche misura incrementavano ed espandevano ancor più il novero delle norme primarie a tutela dell'ambiente.

La base dello schematico rapporto presentato dal relatore Baxter nel 1982 (Secondo Rapporto) poneva il dovere (*duty*) in capo allo Stato di evitare, minimizzare e riparare, danni ambientali transfrontalieri prevedibili per il rischio che le attività condotte sul proprio territorio comportano⁽²⁷⁾. Da tale obbligo derivavano poi obblighi ancillari quali il dovere di informare i propri confinanti riguardo le attività potenzialmente rischiose per l'ambiente, indicare rimedi, rendersi disponibili a negoziare un regime accettabile per entrambe le parti e, comunque, continuare ad adottare misure atte a proteggere gli interessi degli altri Stati pur nel pieno esercizio della sovranità territoriale⁽²⁸⁾.

Tali obblighi rafforzano il principio per cui gli Stati non hanno libertà assoluta di porre in essere attività che comportino un alto grado di pericolosità se non nel rispetto di norme precauzionali e di vigilanza. Essi impongono agli Stati di valutare il rischio e porre (o lasciar porre) in essere le attività pericolose nella piena osservanza di obblighi di diligenza consistenti soprattutto nell'adottare *standard* di sicurezza e modelli comportamentali derivanti dalla prassi e dal diritto degli Stati⁽²⁹⁾. E la violazione di tali obblighi primari attiva inevitabilmente il regime sanzionatorio disposto nel quadro concettuale e normativo della responsabilità per violazione di norme (*State responsibility*).

Non giova alla causa della "*liability without fault*" neppure l'insistenza sul-

⁽²⁷⁾ A.E. BOYLE, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: a Necessary Distinction?*, cit., p. 5.

⁽²⁸⁾ Artt. 8-11 del Progetto *Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law*.

⁽²⁹⁾ E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, 2^a ed., Torino, 2014, p. 413.

la liceità dell'attività la quale viene erroneamente chiamata a qualificare la responsabilità dello Stato come responsabilità senza violazioni⁽³⁰⁾. Il nesso, così posto (se l'attività da cui origina il danno ambientale è lecita, la responsabilità è da atto lecito), è mal concepito: (i) l'attività in sé non è mai illecita, a meno che non si tratti di attività universalmente vietate dal diritto internazionale e dai trattati⁽³¹⁾, quali, ad esempio, i test nucleari; (ii) lo Stato risponde sempre della violazione di norme primarie e incorre in responsabilità da violazione di obblighi (*State responsibility*) se e nella misura in cui il verificarsi del danno ambientale sia associato alla mancata osservanza di norme regolanti la prudente e previdente gestione di attività pericolose, restando la liceità dell'attività in sé irrilevante ai fini dell'attribuzione della responsabilità.

In caso di catastrofe ambientale provocata da un incidente, lo Stato di origine sarà sempre e comunque responsabile per fatto illecito, avendo violato quanto meno il principio per cui “nessuno Stato ha il diritto di utilizzare il proprio territorio – o di consentirne l'uso – in modo tale da causare un danno da emissioni nocive al territorio di un altro Stato”⁽³²⁾. In simile ipotesi, esso non sarà responsabile che della dovuta riparazione se dimostra di aver adottato tutti gli *standard* di sicurezza previsti e di aver osservato le norme precauzionali con la dovuta diligenza. Viceversa, nel caso contrario, esso risponderà anche della violazione della norma che impone la stretta osservanza degli *standard* di sicurezza e delle norme precauzionali applicabili al caso di specie. Così come dimostra lo stesso caso della *Trail Smelter*, conclusosi con il divieto imposto alla fonderia di produrre ulteriori danni e con l'obbligo imposto allo Stato, a titolo di riparazione, di usare la dovuta diligenza (*due diligence*) nell'istituire e attuare un regime di controllo e di regolamentazione a garanzia di una corretta gestione dell'attività della fonderia e della opportuna

⁽³⁰⁾ A.E. BOYLE, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: a Necessary Distinction?*, cit., p. 3

⁽³¹⁾ Nuclear Test Ban Treaty, 1963, 480 U.N.T.S. 43; Nuclear Tests Cases [1974] I.C.J. Rep. 253, 457.

⁽³²⁾ “No State has the right to use or permit of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another”; Sentenza del Tribunale Arbitrale, 11 marzo 1941, cit.

prevenzione di ulteriori danni⁽³³⁾; proprio a voler rimarcare che vi è violazione del diritto in materia ambientale se lo Stato ha mancato di adempiere ad obblighi di prevenzione o di vigilanza nello svolgimento di attività che, con le dovute eccezioni, non sono definibili, in sé stesse, né lecite né illecite.

Ciò vale anche per l'ipotesi di danni ambientali derivanti da eccezionali tipologie di attività ad alto rischio (*ultra hazardous*), quali ad esempio la gestione di una centrale nucleare, per i quali il Progetto ha accolto il concetto di responsabilità oggettiva assoluta (*objective responsibility* o *strict liability*) che insorgerebbe, vista l'estrema pericolosità, al solo verificarsi dell'evento dannoso, indipendentemente dalla condotta dello Stato territoriale.

Nella medesima ottica sin qui adottata, anche i casi di *strict liability* non sono passibili di interpretazione esclusiva di alcuna forma di illiceità, generando anch'essi, anche in misura maggiore, forme di responsabilità associate non solo al divieto di arrecar danno ad altro Stato ma anche alla mancata prevenzione dello stesso o ad una insufficiente cura dei modi di svolgimento dell'attività lecita ma pericolosa.

Al verificarsi del danno, contano le violazioni che gli Stati commettono, anche se l'attività da cui origina il danno è, in astratto, compatibile con il diritto degli Stati. E al dispiegarsi delle conseguenze dannose consegue l'applicazione della sanzione di natura risarcitoria la quale può inquadrarsi solo nello schema giuridico proprio della responsabilità da fatto illecito, in quanto solo il più evoluto ambito della *State responsibility* pone norme di carattere sanzionatorio applicabili alle conseguenze del fatto dannoso⁽³⁴⁾.

Simili considerazioni inducevano la Commissione ad un radicale ripensamento: pur avendo sostenuto l'esistenza di una responsabilità internazionale per condotte lecite distinta dalla responsabilità derivante da fatto illecito, il relatore speciale del Progetto riconosceva, già nel suo Terzo Rapporto, che «au lieu de supposer une violation d'une règle d'interdiction, nous avons posé essentiellement la même question de manière inverse: à quelle con-

⁽³³⁾ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, artt. 1-3.

⁽³⁴⁾ S. SUCHARITKUL, *State Responsibility and International Liability under International Law*, in *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.*, cit., p. 822.

ditions l'activité peut-elle continuer sans susciter aucun risque d'engager la responsabilité de l'Etat territorial pour fait illicite?», sfumando poi del tutto il discrimine tra attività lecite e fatto illecito sostenendo che «l'ombre de l'illicéité plane d'une manière permanente sur les activités non interdites qui semblent devoir perdre leur qualification ambiguë dès que le dommage se réalise»⁽³⁵⁾.

6. — *La due diligence come parametro per la determinazione della responsabilità per danno ambientale.*

Alla luce dell'analisi che precede, è plausibile ipotizzare che l'attuale stato del diritto internazionale ponga a parametro cui commisurare la responsabilità dello Stato la sola *due diligence* – intesa come l'obbligo di prevenire e di evitare con tutti i mezzi il verificarsi di danni ambientali se e in quanto prevedibili per il rischio che le attività condotte comportano. Non l'attività pericolosa, dunque, né il danno in sé stesso determinano l'obbligo riparatorio (la gravità del danno può essere un fattore rilevante nella valutazione della compensazione da assegnare allo Stato leso ma è irrilevante ai fini della determinazione della responsabilità⁽³⁶⁾), rilevando a tal fine solo la condotta dello Stato che è sempre in qualche misura associata al verificarsi del danno ambientale, soprattutto con riguardo all'obbligo di rispettare norme che impongono attività di prevenzione, un atteggiamento vigile, attento al controllo delle attività svolte al proprio interno e teso a realizzare la dovuta diligenza, a seconda delle circostanze fattuali, delle norme poste e del tipo di attività esercitata.

Il dovere di usare l'appropriata *due diligence* nella prevenzione del danno attraverso il controllo delle attività potenzialmente rischiose per l'ambiente deve a buon diritto definirsi il parametro di valutazione a cui va commisur-

⁽³⁵⁾ M. MARCHEGIANI, *Responsabilità internazionale per danno ambientale da atto lecito*, cit., pp. 130-131.

⁽³⁶⁾ S. SUCHARITKUL, *State Responsibility and International Liability under International Law*, in *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.*, cit., p. 834.

rato il grado di responsabilità per il danno ambientale. L'attuazione degli *standard* di prevenzione (*standard of care*) è un obbligo a tutti gli effetti e gli Stati sono tenuti a riconoscerli e ad usare ogni mezzo a propria disposizione per adempiere alle proprie obbligazioni, pena l'incorrere in responsabilità per violazione di norme internazionali.

Se l'illecito è il presupposto affinché un fatto rientri nell'ambito di operatività della *State responsibility*, nel caso del danno ambientale l'illecito consiste nel difetto di prevenzione e, dunque, nell'aver indirettamente consentito che lo stesso si verificasse: molte delle attività potenzialmente inquinanti sono infatti di per sé lecite ma è l'inosservanza dei *due diligence standard* a cui segue il danno da inquinamento che costituisce l'illecito.

Trattasi di una visione autorevolmente adottata anche dalla Corte Internazionale di Giustizia in occasione della citata sentenza resa in merito al *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros* in cui si afferma che «the existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of corpus of international law relating to the environment»⁽³⁷⁾. Ed è significativa la scelta non casuale del termine *ensure* con cui la Corte rimarca l'obbligo degli Stati di predisporre adeguati *standard* preventivi di sicurezza, di rispettarli o di farli rispettare e di rispondere delle eventuali violazioni delle norme precauzionali poste a prevenire o, comunque, a contenere le conseguenze dannose di attività di per sé lecite.

La Corte attribuisce al principio valore consuetudinario e su queste basi è dunque auspicabile lo sviluppo in sede di elaborazione dottrinarie di un approccio più pratico e meno disquisitivo sul piano teorico, volto cioè a realizzare una sistemazione evolutiva e codificatoria di un corpo di norme internazionali, sostanziali e sanzionatorie, che siano chiare, univoche e uniformemente applicabili in materia di protezione dell'ambiente.

Il contesto del danno ambientale rappresenta un ambito nel quale il dilagare inarrestabile di effetti dannosi a livello globale, quali il cambiamento

⁽³⁷⁾ Corte internazionale di giustizia, *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*, (Ungheria c. Slovacchia), sentenza 25 settembre 1997, in *ICJ Reports*, 1997, p. 7, par. 112. V. anche M. MARCHEGIANI, *Responsabilità internazionale per danno ambientale da atto lecito*, cit., p. 127.

climatico, rendono più che mai necessario, urgente e doveroso codificare, in materia di tutela dell'ambiente, un chiaro, inequivoco *corpus* normativo sostanziale e sanzionatorio.

Ciò anche a supporto delle azioni volte a realizzare, da un lato, il contenimento e la progressiva riduzione di danni già per lo più irreversibili e, dall'altro, una sostanziale equità a favore dei paesi meno sviluppati, privi delle tecnologie necessarie ad una efficiente politica di mitigazione e adattamento alle alterazioni climatiche, oltre che geograficamente svantaggiati in quanto paesi insulari o aventi ampi perimetri costieri esposti agli effetti dell'innalzamento del livello dei mari e dei disastri idrogeologici.

7. — *La responsabilità da illecito internazionale e la protezione delle risorse comuni globali.*

Quando il danno ambientale colpisce risorse non rientranti nella giurisdizione esclusiva di uno o più Stati, come ad esempio il clima con i suoi drastici cambiamenti provocati dalle emissioni di “gas serra”, la responsabilità si ritiene debba essere condivisa dalla comunità degli Stati, tutti tenuti al rispetto di obblighi di cooperazione e solidarietà per la corretta gestione delle comuni risorse e tutti responsabili in misura del rispettivo contributo apportato all'inquinamento globale.

Con l'indebolimento progressivo delle azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, originariamente volte al contenimento degli effetti dannosi delle alterazioni climatiche globali, si impone ancor più all'attenzione generale il tema dei danni provocati dal cambiamento climatico, con riferimento soprattutto all'individuazione delle responsabilità e dei connessi obblighi risarcitori.

Il tema, relativamente nuovo e complesso, impone un approccio giuridico inclusivo, coerente e integrato da realizzarsi essenzialmente alla luce dell'osservanza degli obblighi di prevenzione e di cooperazione tra Stati.

In sede convenzionale, la Comunità internazionale, consapevole da tempo della gravità dei cambiamenti climatici causati dalle emissioni inquinanti,

ha preso atto della necessità di prevedere e prevenirne i danni attraverso impegni sempre più stringenti che gli Stati, soprattutto gli Stati maggiormente industrializzati, hanno convenzionalmente assunto, quanto meno sul piano formale, in occasione delle numerose conferenze sul clima tenutesi negli ultimi decenni.

Dopo la prima Conferenza mondiale sul clima, tenutasi nel 1979, in cui fu approvata una Dichiarazione che invitava tutti i governi a *prevedere e prevenire* i potenziali cambiamenti climatici ad opera dell'uomo, il primo atto tangibile di questa nuova sensibilità è la Convenzione di Vienna del 1985 per la protezione dello strato di ozono⁽³⁸⁾. Sulla scia di questo *trend*, nel 1990 il Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC) pubblicava il primo rapporto sul clima: un quadro di riferimento scientifico e conoscitivo aggiornato, fondamentale per la comprensione dei fattori che determinano i cambiamenti climatici indotti dalle attività umane.

Tale rapporto avrebbe costituito la base per l'adozione, nel 1992, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) firmata a Rio de Janeiro, lo stesso anno⁽³⁹⁾, nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED-1992), entrata in vigore nel 1994⁽⁴⁰⁾ e considerata il primo strumento convenzionale vincolante a livello internazionale in materia di cambiamenti climatici.

La Convenzione quadro definiva gli effetti negativi dei cambiamenti climatici causati dall'uomo come un'emergenza per tutto il genere umano e per le generazioni future⁽⁴¹⁾, tali per cui gli Stati devono accettare con responsabilità il cambiamento delle proprie politiche, specialmente in aree

⁽³⁸⁾ D. LIAKOPOULOS, *Il regime giuridico dei cambiamenti climatici nell'ambito internazionale e comunitario*, in *Ambienteditto.it*, 2005.; M.L. CHANIN, *L'ozono stratosferico*, in *Verde Ambiente*, 2001, p. 2.

⁽³⁹⁾ Documento programmatico entrato in vigore il 21 marzo 1994 e ratificato da più di 186 Stati, compresa l'UE, con Decisione del Consiglio 94/69CE del 15 dicembre 1993.

⁽⁴⁰⁾ D. BODANSKY, *The United Nations Framework Convention on Climate Change*, in *Yale Journal of International Law*, 1993, p. 474 ss.

⁽⁴¹⁾ C.A.R. ROBB, *International environmental law reports. Trade and Environment*, (Cambridge University Press) Cambridge-New York, 2001.

cruciali come la politica energetica con le strutture industriali collegate⁽⁴²⁾.

Trattasi in sostanza del principio dello sviluppo sostenibile, pilastro concettuale dell'azione volta alla prevenzione del danno ambientale che impone forme di cooperazione internazionale intese a limitare gli effetti negativi del cambiamento climatico attraverso l'adozione di misure atte a prevenire gli effetti nocivi derivanti dalle attività umane.

Per il resto, tuttavia, la Convenzione (UNFCCC) contiene norme quadro non del tutto efficaci per combattere adeguatamente il cambiamento climatico ponendo esse solo una serie di impegni di risultato a carico degli Stati.

Anche il Protocollo attuativo della Convenzione – il Protocollo di Kyoto⁽⁴³⁾ – istitutivo di meccanismi di flessibilità e di obiettivi di taglio delle c.dd. “emissioni serra”, pur adottato dalla grande maggioranza degli Stati, poneva precisi obiettivi il cui raggiungimento veniva tuttavia affidato alla volontà politica e alle capacità finanziarie e tecnologiche dei singoli Stati.

Lo spazio disponibile in questo contesto ci impone di sorvolare sui contenuti delle successive convenzioni internazionali in materia di clima e sugli impegni a carico degli Stati che via via ne sono derivati fino alla Conferenza di Parigi del 2015, la quale aveva l'ambizioso scopo di istituire una nuova politica internazionale per il contenimento del cambiamento climatico.

La Convenzione di Parigi introduceva importanti obblighi di cooperazione fatalmente privi, tuttavia, di un chiaro principio di responsabilità vincolante per i paesi maggiormente industrializzati i quali, viceversa, conseguivano l'espressa intesa secondo cui l'Accordo di Parigi, al di là dei suoi intenti programmatici, non avrebbe costituito una base per richieste di responsabilità o risarcimento.

Sul piano delle norme elaborate e codificate in sede di convenzioni internazionali, dunque, fatta eccezione per il principio delle “comuni ma diffe-

⁽⁴²⁾ R. PISILLO MAZZESCHI, *Due Diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989.

⁽⁴³⁾ Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. A maggio 2013 gli Stati che hanno aderito e ratificato il protocollo sono 192. Con l'accordo di Doha, l'estensione del protocollo è stata prolungata dal 2012 al 2020 con ulteriori obiettivi in termini di riduzione delle emissioni di gas serra.

renziate responsabilità”⁽⁴⁴⁾, principio equo ma di difficile applicazione, non si afferma una normativa vincolante convenzionalmente elaborata per la quale gli Stati maggiormente responsabili dei cambiamenti climatici – vale a dire gli Stati responsabili della maggiore quantità di emissioni inquinanti – debbano risponderne in misura delle rispettive responsabilità.

Lo stato evolutivo odierno del diritto internazionale in materia di responsabilità per il danno ambientale globale è solido e avanzato sul piano dei principi generali ma lo è molto meno sul piano dei risultati ottenuti in sede convenzionale, ciò che rende difficoltosa l’applicabilità dei medesimi principi a fattispecie numerose, svariate, complesse e di non sempre facile inquadramento se non attraverso particolareggiate convenzioni.

Il principio che impone agli Stati la prevenzione del danno ambientale è divenuto una pietra angolare del diritto internazionale dell’ambiente ma resta in gran parte astratto e di difficile applicazione, elusivo in termini di cosa è richiesto esattamente agli Stati ai fini della prevenzione del danno, al di là degli obblighi di “anticipare” i potenziali pericoli e di osservare la “*due diligence*” nella conduzione delle attività pericolose⁽⁴⁵⁾.

La riluttanza degli Stati più industrializzati ad assumere precisi obblighi e concrete responsabilità in sede convenzionale non deve tuttavia comportare la rinuncia da parte della Comunità internazionale a diritti consolidati e riconosciuti, sia in materia di danno ambientale che in materia di responsabilità da illecito, quali il divieto di causare il danno ambientale, la responsabilità dell’inquinatore (*polluter pays principle*), gli obblighi di prevenzione e di osservanza di adeguati parametri di “*due diligence*”, gli obblighi di riparazione commisurati all’entità della violazione e l’obbligo di cooperare in funzione del contenimento del fenomeno climatico globale, che rappresentano incontestabili principi di diritto internazionale generale e, in quanto tali, pietre miliari del *corpus* di legislazione ambientale internazionale.

⁽⁴⁴⁾ Vedi *infra*.

⁽⁴⁵⁾ L. ANNE, D. PAOLI, *The Prevention Principle in International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

8. — *Il principio delle “comuni ma differenziate responsabilità” amplia l’ambito applicativo della responsabilità per danno ambientale.*

Sulla base dell’esistenza di un quadro normativo applicabile, quanto meno in riferimento ai principi riconosciuti dal diritto internazionale, non solo gli Stati che subiscono maggiormente i danni del cambiamento climatico (Stati insulari di piccole dimensioni o con ampi perimetri di costa) ma anche gli altri Stati o i soggetti privati potrebbero sempre più invocare la responsabilità degli Stati inquinanti in proporzione delle differenti responsabilità accertate.

Come anticipato, nel contesto della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente Sviluppo di Rio de Janeiro (UNCED-1992) si affermava il principio delle “comuni ma differenziate responsabilità”, un principio programmatico assunto oggi a criterio guida della c.d. “politica climatica” internazionale, innovativo e di portata evolutiva in quanto amplia l’ambito di applicazione dei citati principi in materia di responsabilità per il danno ambientale e li estende alla protezione delle risorse comuni globali o, comunque, alle risorse ambientali che non ricadono sotto l’esclusiva giurisdizione di uno Stato, come il clima.

Il terreno di coltura di questo principio sta nel criterio della responsabilità “condivisa”, uno “shared compact”⁽⁴⁶⁾ che pone obblighi di cooperazione, buon vicinato e solidarietà riguardo l’accesso, la gestione e la protezione delle risorse comuni.

In sede UNCED-1992, il Principio 7 della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo fornisce una iniziale formulazione del principio istitutivo delle “comuni ma differenziate responsabilità”, affermando che «[...] in considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe su di loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro

⁽⁴⁶⁾ M. DRUMBLE, *Poverty, Wealth and Obligation in International Environmental Law*, in *Tulane Law Review*, 2002, pp. 843, 926-936.

società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono»⁽⁴⁷⁾.

Il principio ha due componenti. La prima è rappresentata dal principio della responsabilità comune, che trova i suoi antecedenti nel tradizionale concetto di “patrimonio comune dell'umanità”, espresso in numerose convenzioni in materia di protezione dell'ambiente atmosferico e delle specie animali, prima tra tutte la Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS), che considera le risorse marine e del sottosuolo “*common heritage of mankind*”⁽⁴⁸⁾. La Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) definisce il principio un “*common concern*” dell'umanità⁽⁴⁹⁾ in un ambito in cui la comune preoccupazione socio-ambientale del genere umano si traduce giuridicamente in una comune responsabilità degli Stati di condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni (*global commons*).

La seconda componente del principio esprime la volontà di commisurare la partecipazione alla protezione delle risorse comuni alle condizioni socio-economiche e alle capacità finanziarie e infrastrutturali dei singoli Stati in modo da realizzare una sostanziale equità nella distribuzione delle responsabilità e, quindi, dei costi finanziari. Ma su quali basi?

Vi sono indubbiamente responsabilità storiche per gli attuali danni ambientali, particolarmente per quel che attiene alle emissioni di gas serra, e proprio la prospettiva storica del principio delle “comuni ma differenziate responsabilità” tende ad assicurare un'equa redistribuzione delle responsabilità apportando un elemento di maggiore complessità ai più datati principi del “trattamento differenziato” e del “chi inquina paga”.

Va da sé che nel momento in cui si attribuisce rilevanza giuridica alla dimensione storica della responsabilità vi sono molteplici implicazioni di natura

⁽⁴⁷⁾ Dichiarazione di Rio su Ambiente e sviluppo, 1992.

⁽⁴⁸⁾ Articolo 136 della UN Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982: «The Area and its resources are common heritage of mankind» [where area means, as per article 1.1(1)] «the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction».

⁽⁴⁹⁾ Dal Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC): «*Acknowledging that change in the Earth's climate and its adverse effect are a common concern of humankind*».

giuridica e politica che non possono trovare spazio sufficiente in questa trattazione (come stabilire il nesso causa-effetto tra la condotta dannosa tenutasi decenni fa e gli effetti dannosi che si rilevano solo oggi; oppure, come superare le resistenze dei paesi industrializzati ad assumere oneri giuridici e impegni finanziari commisurati alle proprie responsabilità e disponibilità che vadano ben al di là del semplice dovere di cooperazione e degli impegni programmatici convenzionali).

Nonostante le difficoltà riscontrabili nell'individuare precise responsabilità basate sull'inosservanza di precetti convenzionali di dubbia natura vincolante, tuttavia, resta il dato di fatto che l'inquinamento da gas serra è dovuto incontestabilmente alle emissioni che gli Stati più industrializzati hanno prodotto nel corso dell'ultimo secolo.

Non è questa la sede in cui poter trattare i criteri di identificazione dei paesi che portano la responsabilità "storica" o "attuale" degli odierni squilibri climatici, vale a dire gli Stati che, da quando i gas serra sono diventati un fattore determinante dello sviluppo industriale, hanno avviato e incrementato le dannose attività produttive con la consapevolezza di porre in essere un comportamento ingiusto e dannoso. Ma vi è certezza che sia la spinta evolutiva in materia normativa a livello convenzionale, soprattutto in ambito di sviluppo e attuazione delle politiche dell'Unione Europea per l'ambiente, sia la giurisprudenza statale e delle corti internazionali continueranno a contribuire all'ampliarsi del quadro delle norme vincolanti applicabili alla protezione ambientale, con la conseguenza che Stati e soggetti vittime di attività inquinanti, locali o globali, potranno in misura crescente invocare responsabilità e risarcimenti.

Le controversie giudiziarie a livello locale ma anche europeo e internazionale in materia di cambiamento climatico hanno già registrato un consistente incremento negli ultimi anni, ciò che autorizza a ritenere probabile un crescente incremento di contenziosi affinché Stati vulnerabili e soggetti privati esposti perseguano l'accertamento delle responsabilità e ottengano la giusta riparazione per il danno ambientale subito⁽⁵⁰⁾.

⁽⁵⁰⁾ Il "Sabin Center for Climate Change" Law organizzato dalla Columbia University è fonte completa e aggiornata della casistica giudiziaria in materia di cambiamento climatico.

9. — *Conclusioni.*

Negli ultimi decenni si sono manifestati con crescente intensità fenomeni climatici antropogenici i cui effetti continuano a prodursi con danni talvolta irreversibili e di portata spesso diseguale sugli assetti socio-economici dei diversi Stati.

I cambiamenti climatici, assurti a paradigma del danno ambientale globale, sono causati prevalentemente dalle emissioni dei c.dd. “gas serra”, prodotti in gran parte da processi artificiali come le attività industriali implicanti l’impiego di combustibili fossili e considerati la principale causa del riscaldamento globale per l’effetto della ritenzione o della mancata dispersione del calore nell’atmosfera.

Il crescente aumento della temperatura ha causato sempre più frequenti fenomeni di breve durata, quali uragani, tifoni, inondazioni e, al contempo, fenomeni climatici di lunga durata, i cui effetti dannosi si accumulano con il passare degli anni rendendo sempre più ardue le condizioni di vita di parte del pianeta per la crescente siccità, esiziale per l’agricoltura, e per l’innalzamento del livello del mare a danno dei paesi più esposti.

Il tema dei danni provocati dal clima, con riferimento soprattutto all’individuazione delle responsabilità e dei connessi obblighi risarcitori, pone dunque un problema di inquadramento giuridico delle cause e delle conseguenze degli atti inquinanti.

È un tema relativamente nuovo e complesso, che impone un approccio giuridico coerente e integrato da realizzarsi essenzialmente alla luce dell’osservanza degli obblighi di prevenzione e di cooperazione tra Stati.

Sembra sfumato, sul piano dottrinale, il discrimine tra attività lecite e fatto illecito, un distinguo teorico rivelatosi futile e forviante, che ai fini dell’attribuzione della responsabilità per il danno ambientale contrapponeva il carattere di liceità dell’attività dannosa alla teoria della responsabilità internazionale derivante dal compimento di un fatto illecito, ricavandone un discusso ambito giuridico alternativo.

Ai fini dell’inquadramento della responsabilità internazionale per danno ambientale possiamo assumere pacificamente l’applicabilità delle re-

gole contenute nel *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, prodotto nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale, che edifica un impianto sanzionatorio uniformemente applicato agli illeciti compiuti dagli Stati.

La responsabilità che consegue al danno ambientale è conseguenza della violazione di norme ad opera dello Stato da cui ha avuto origine il danno, particolarmente delle norme internazionali che impongono l'adozione e il rispetto di obblighi di prevenzione e vigilanza, vale a dire i c.dd. *due diligence standard*, consistenti nelle misure precauzionali atte a prevenire il danno ambientale nell'esercizio di attività pur lecite ma potenzialmente pericolose.

Al verificarsi del danno ambientale, dunque, l'attuale stato del diritto internazionale pone a parametro cui commisurare la responsabilità dello Stato da cui è originato il danno la sola *due diligence* – intesa come l'insieme degli obblighi di prevenire e di evitare con tutti i mezzi il verificarsi di danni ambientali, se e in quanto prevedibili per il rischio che le attività condotte comportano.

La violazione dei suddetti obblighi costituisce un illecito internazionale da cui derivano obblighi riparatori commisurati alla gravità della violazione e, eventualmente, alla gravità del danno, non incidendo in alcuna misura la liceità dell'attività che ha generato il danno.

Data la crescente complessità delle fattispecie inquinanti, sia a livello locale che globale, l'applicazione di pur solidi principi normativi consolidatisi in materia di protezione dell'ambiente è tuttavia difficoltosa soprattutto in termini di cosa e quanto viene specificamente richiesto ai singoli Stati ai fini della prevenzione del danno ambientale, richiedendosi indispensabilmente lo sviluppo e l'applicazione di norme convenzionali particolareggiate e aderenti alle singole, proliferanti fattispecie.

Ai fini di una efficace protezione delle risorse ambientali è indispensabile che, a seconda dei molteplici temi e dei più vari ambiti interessati, gli impegni elaborati in sede di convenzioni siano dotati di maggiore forza vincolante, pertanto condivisi e accettati dalla più gran parte degli Stati con responsabile e doveroso spirito di solidarietà riguardo l'accesso, la gestione

e la protezione delle risorse comuni, nella prospettiva dell'elaborazione di un contesto normativo internazionale chiaro ed efficace in materia di protezione dell'ambiente.