

DOMENICO DALFINO

**Profili di legittimazione delle associazioni ambientaliste
nei giudizi per “danno ambientale” e in quelli per “danno climatico”**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contenzioso ambientale. – 2.1. Le soluzioni di compromesso contenute nel codice dell’ambiente. – 2.2. L’oscuro potere di “intervento” delle associazioni ambientaliste nei giudizi civili per danno ambientale. – 2.2.1. La qualificazione della forma di intervento. – 2.2.2. Condizioni e limiti per il riconoscimento di un potere di intervento (anche) autonomo. – 2.3. Il conseguente riconoscimento del potere di costituzione come parte civile nel processo penale. – 3. Il contenzioso climatico. – 3.1. La diversità del contesto. – 3.2. L’inapplicabilità del codice dell’ambiente (e l’invarianza delle conclusioni). – 3.3. Gli strumenti di tutela collettiva. – 4. Profili conclusivi.

1.- Premessa.

La storica pronuncia con la quale il Consiglio di Stato nel 1973¹ dichiarò l’ammissibilità del ricorso di «Italia Nostra» avverso la delibera della Provincia Autonoma di Trento, che aveva approvato la costruzione di una strada di parco dal lago di Tovel alla località Malga Flavona, destò molto scalpore, soprattutto perché stava a significare il riconoscimento di una legittimazione ad agire fino a quel momento prevalentemente negata². Successivamente, la Corte di cassazione, adita per motivi inerenti alla giurisdizione, escluse la titolarità in capo all’ente del potere di domandare l’annullamento del provvedimento amministrativo, per la ritenuta carenza di un interesse legittimo (e, a maggior ragione, di un diritto soggettivo), per la natura indifferenziata della relativa posizione, per l’insufficienza di un collegamento meramente ideologico dell’associazione con il bene protetto e violato³.

¹ Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, 34, con nota di A. ROMANO, «Italia nostra» di fronte al Consiglio di Stato.

² Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 1972, n. 475, in *Giur. it.*, 1973, III, 261, con nota di L. MONTESANO, *Lesione di interessi imprenditoriali e tutela giurisdizionale amministrativa*, nonché Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, *id.*, 1970, III, 201.

³ Cass., sez. un., 1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, I, 1090.

Dopo circa cinquant'anni l'astratta possibilità che le associazioni (re-)agiscano a fronte di atti lesivi dell'ambiente non è più in discussione. Semmai, si richiede, a livello normativo, l'accreditamento formale ovvero, a livello giurisprudenziale, il possesso di determinati requisiti, tra i quali, oltre alla specifica finalità statutaria, anche la *vicinitas* territoriale.

Molte incertezze, tuttavia, permangono sull'effettivo ruolo che l'ordinamento riconosce agli enti in parola. Ad essi, infatti, viene attribuito un oscuro "potere di intervento" nei giudizi per danno ambientale, senza alcun'altra specificazione, mentre, al contempo, la titolarità esclusiva per l'avvio della relativa azione risarcitoria spetta allo Stato. Non è agevole, pertanto, qualificare con esattezza la situazione soggettiva facente capo all'ente esponenziale interveniente e il suo titolo di legittimazione.

In tempi relativamente recenti, il dibattito ha tratto nuova linfa dal c.d. *climate change litigation*, ambito distinto da quello ambientale, ma con inevitabili ricadute sui profili appena indicati. Il clima, come l'ambiente, investe interessi superindividuali, per la tutela dei quali è pure necessario individuare soggetti e strumenti processuali esperibili. In assenza di una normativa di carattere generale, si pone il problema di verificare se si possano estendere le medesime soluzioni adottate per la tutela dell'ambiente o se, al contrario, preso atto della diversità dei contesti, il sistema di tutela del clima debba seguire regole autonome.

2.- Il contenzioso ambientale.

2.1.- Le soluzioni di compromesso contenute nel codice dell'ambiente.

Il d.lgs. n. 152 del 2006, emanato sulla base della delega di cui alla l. 15 dicembre 2004, n. 308 (e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea 21 aprile 2004, n. 2004/35/Ce) non soltanto non è stato in grado di superare le ambiguità insite nella precedente normativa (l. n. 349 del 1986), ma, anzi, si è limitato a riproporre, sotto una nuova e più complessa veste, soluzioni che già apparivano di vero e proprio compromesso⁴.

Ancora oggi, infatti, alle associazioni ambientaliste è attribuito un ruolo, per così dire, «secondario» nel giudizio per danno ambientale contro l'autore del fatto dannoso, dal momento che, ai sensi dell'art. 311, 1° comma, d.lgs. n. 152, la legittimazione esclusiva all'instaurazione dello stesso giudizio (e all'esercizio dell'azione civile in sede penale) è rimessa al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica⁵. Ad esse, invece, se accreditate dallo stesso Ministero, spetta un mero potere di "intervento" nei giudizi di danno ambientale, ai sensi degli art. 13 e 18, 5° comma, l. n. 349, sopravvissuti all'abrogazione espressa della disciplina previgente. Al contempo, però, esse

⁴ Cfr. D. DALFINO, *Tutela dell'«ambiente» e soluzioni (processuali) di compromesso nel d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Foro it.*, 2006, III, 508.

⁵ L'istituzione del Ministero dell'ambiente si deve all'art. 1 l. 8 luglio 1986, n. 349. Successivamente, la denominazione è cambiata in Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per effetto dell'art. 2 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300; poi, con l'art. 1 d.l. 1° marzo 2021, n. 22, conv. con modif. in l. 22 aprile 2021, n. 55, in Ministero della transizione ecologica. L'attuale denominazione si deve all'art. 4, 1° comma, d.l. 11 novembre 2022, n. 173, conv. con modif. in l. 16 dicembre 2022, n. 204.

svolgono un ruolo «primario» nel processo amministrativo, poiché, ai sensi dell'art. 310, 1° comma, d.lgs. n. 152, possono ricorrere per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta dello stesso d.lgs.⁶. Alla luce di questo quadro, risulta ancora attuale l'osservazione di chi, a commento della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, aveva sottolineato la duplice posizione delle associazioni, ora «alleate» ora «antagoniste» dello Stato o dell'ente pubblico territoriale⁷.

Pertanto, se è vero che le organizzazioni che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'art. 13 l. n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del d.lgs. n. 152⁸ e che, perciò, esse possono presentare al Ministro, 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 (art. 309, 1° e 2° comma, d.lgs. n. 152)⁹. E se, pure, è vero che ad esse è stata anche riconosciuta la legittimazione ad agire, secondo i principi generali, innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale (v. art. 310, 1° comma e art. 133, 1° comma, lett. j). È anche vero che l'espressa abrogazione dell'art. 9, 3° comma, d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 318, 2° comma, lett. b))¹⁰ ha comportato l'eliminazione del potere, sino a quel momento riconosciuto alle associazioni, di promuovere l'azione risarcitoria per «danno ambientale» in qualità di sostituti processuali dell'ente territoriale.

Queste ambiguità sembrano costituire una conseguenza o una deriva dello spostamento dell'asse della tutela ambientale dal piano giurisdizionale a quello amministrativo. Infatti, oltre alla prerogativa della titolarità dell'azione risarcitoria¹¹, al Ministero dell'ambiente sono stati assegnati penetranti poteri di «autotutela» per la prevenzione e la riparazione del danno all'ambiente idonei ad incidere sulla sfera patrimoniale e non dell'«operatore

⁶ L'art. 310, 1° comma, d.lgs. n. 152, nella parte in cui attribuisce ai soggetti di cui all'art. 309, 1° comma, la legittimazione a ricorrere innanzi al giudice amministrativo, è idoneo a comprendere anche i soggetti di cui all'art. 309, 2° comma (appunto, le associazioni di protezione ambientale riconosciute ex art. 13 l. 349/1986), dal momento che questi ultimi sono titolari ex lege del medesimo interesse legittimante dei primi.

⁷ Cfr. G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, 802 s.

⁸ Sul diritto di accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, senza essere tenuti a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, v. l'art. 3 *sexies* d.lgs. n. 152. Sul potere di presentare osservazioni e proposte attribuito ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statuari, sono interessati dalla realizzazione di un intervento per la sua particolare rilevanza sociale e il suo impatto sull'ambiente e sul territorio, v. l'art. 40 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, succ. modif.

⁹ Cfr. anche l'art. 3 *septies* d.lgs. n. 152 sul c.d. interpellato in materia ambientale.

¹⁰ L'art. 9, 3° comma, d.lgs. 267 del 2000, abrogato, stabiliva che: «*Le associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della [legge 8 luglio 1986, n. 349](#), possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione.*»

¹¹ Là dove il risarcimento deve avvenire, in via «primaria», «complementare» e «compensativa», riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie e, solo se impossibile, per equivalente pecuniario: l'art. 5 *bis* d.l. 25 settembre 2009, n. 135, conv. con modificazioni in l. 20 novembre 2009, n. 166, nonché l'art. 25 l. 6 agosto 2013, n. 97.

professionale» ritenuto responsabile (eventualmente in solido con coloro che hanno tratto vantaggio dal fatto dannoso), in coerenza con il principio secondo cui «*chi inquina paga*» (art. 3 *ter* d.lgs. n. 152)¹². Poteri che si sostanziano nella irrogazione di ingiunzioni immediatamente esecutive ad attuare il ripristino ambientale «*a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato*» ovvero al «*pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario*» (cfr. art. 313 e 314 d.lgs. n. 152)¹³. E poiché l'esercizio dell'azione civile è alternativo all'adozione di siffatte misure (art. 315, 1° comma, d.lgs. n. 152)¹⁴, accade che per lo Stato sia preferibile agire seguendo la via amministrativa¹⁵, se non altro perché il peso dell'iniziativa giurisdizionale viene così scaricato – sotto forma di opposizione – sul soggetto che subisce la sanzione¹⁶.

2.2.- L'oscuro potere di “intervento” delle associazioni ambientaliste nei giudizi civili per danno ambientale.

Come anticipato, già il sistema normativo anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, mentre attribuiva allo Stato (nonché agli enti territoriali sui quali incidessero i beni oggetto del fatto lesivo)¹⁷ la legittimazione ad agire in via ordinaria per il risarcimento dei danni in ragione della «loro funzione a tutela della collettività [...] e degli

¹² «Operatore professionale», sul quale grava, in quanto autore della condotta lesiva, anche l'onere in funzione «anticipatoria» del bene protetto: - di informare «*senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione*» l'ente territoriale, nonché le autorità amministrative competenti, del rischio, calcolato in base ad una «*preliminare valutazione scientifica obiettiva*», di «*pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente*» (cfr. art. 301, 1°, 2° e 3° comma); - di adottare «*quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi*», «*le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza*», «*entro ventiquattro ore e a proprie spese*», facendo precedere tali interventi da apposita comunicazione all'ente territoriale, nonché alle autorità amministrative competenti (cfr. art. 304, 1° e 2° comma); - di comunicare alle autorità competenti e interessate, «*senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione*», qualora si sia verificato un «*danno ambientale*»; - di adottare immediatamente «*tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi*», nonché «*le necessarie misure di ripristino*» (cfr. art. 305, 1° comma).

¹³ Il trasgressore, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza, può ricorrere al Tar, in sede di giurisdizione esclusiva, competente in relazione al luogo in cui si è prodotto il danno ambientale (art. 316, 1° comma, d.lgs. n. 152). Peraltro, egli può far precedere l'azione giurisdizionale dall'opposizione depositata presso il Ministero dell'ambiente o inviata presso la sua sede a mezzo di posta raccomandata con avviso di ricevimento entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto (art. 316, 2° comma e 310, 2° comma, d.lgs. n. 152); può, altresì, proporre ricorso in via straordinaria al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla ricevuta notificazione, comunicazione o piena conoscenza (art. 316, 3° comma, d.lgs. n. 152).

¹⁴ Ai sensi dell'art. 315, 1° comma, a seguito dell'adozione dell'ordinanza di ingiunzione, il Ministero «*non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale*».

¹⁵ L'accentramento delle funzioni amministrative in capo allo Stato è stato ritenuto conforme a Costituzione da Corte cost. 23 luglio 2009, n. 235, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, 1257, con nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura* e in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 943, con nota di F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: dalla trasversalità alla «prevalenza» della competenza statale* e A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello stato e come interesse pubblico - Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di corte cost. n. 225 del 2009*.

¹⁶ Osservazione analoga a quella già svolta da F. GIAMPIETRO, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, in *Foro it.*, 1986, V, 489 ss., spec. 498; ID., *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali. Poteri di intervento in giudizio delle associazioni ambientaliste*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1991, 171 ss.

¹⁷ V. il 3° comma dell'art. 18, l. n. 349 cit., anch'esso abrogato, come il 3° comma dell'art. 267 d.lgs. n. 267 del 2000 cit., dall'art. 318, 2° comma, d.lgs. n. 152.

interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio»¹⁸, anche in sede penale, si limitava a riconoscere alle associazioni ambientaliste un potere di “intervento” nei giudizi per danno ambientale¹⁹. Queste ultime, peraltro, se riconosciute ai sensi dell'art. 13 l. n. 349 del 1986, potevano agire in giudizio per far valere le pretese che spettassero al comune e alla provincia, conseguenti al «danno ambientale», ma l'eventuale risarcimento poteva essere liquidato soltanto in favore dell'ente sostituito e le spese processuali liquidate in favore o a carico dell'associazione²⁰. Infine, il riconoscimento conferiva automaticamente loro una posizione differenziata in funzione dell'impugnazione dell'atto amministrativo.

Orbene, le principali difficoltà interpretative erano proprio quelle legate alla formula, di per sé generica, contenuta nel citato art. 18, 5° comma, secondo cui «*le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale*».

Innanzitutto, non era ben chiaro a quali “giudizi” essa si riferisse, se cioè soltanto a quello civile risarcitorio oppure, dato l'utilizzo del plurale, anche a quello amministrativo e a quello penale²¹. Ammesso, comunque, che la norma intendesse accogliere una nozione ampia dei giudizi di tal tipo, si ponevano ulteriori questioni.

¹⁸ Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694 ss., con nota di F. GIAMPIETRO, *ibid.*, 1057, con nota di G. PONZANELLI, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con nota di A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della corte costituzionale in materia di ambiente e CARAVITA*, *Il danno ambientale tra corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale*.

¹⁹ V. l'art. 18, 5° comma, l. n. 349 cit., nonché l'art. 17, 46° comma, l. 15 maggio 1997, n. 127.

²⁰ Il tenore dell'art. 9, 3° comma, d.lgs. n. 267 del 2000 confermava la non esclusività in favore dello Stato del diritto al risarcimento del danno ambientale, poiché, diversamente opinando, si sarebbe dovuto concludere che il legislatore avesse previsto l'ipotesi, del tutto singolare, di sostituzione processuale di un soggetto (l'ente locale) a sua volta sostituito processuale di un altro (lo Stato). Cfr. anche F. CARINGELLA, *Studi di diritto civile*, Milano, 2003, 622. Cfr., inoltre, già prima della normativa in parola, A. COSTANZO-C. VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, 750, secondo cui «la tesi della sostituzione processuale, sicuramente più aderente alla lettera dell'articolo (commi 1° e 9°), genera conseguenze paradossali: in molti casi lo Stato verrebbe a fruire del risarcimento quando il bene leso, nella ripartizione delle competenze pubbliche in materia ambientale, è “attribuito” ad un ente territoriale, il quale ultimo non sarebbe, se non in base ad un successivo ed eventuale trasferimento delle risorse, in grado di provvedere alla reintegrazione del pregiudizio prodotto». Successivamente, v. C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649 ss.; L. DI COLA, *La tutela dell'ambiente*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, Torino, 2003, 291.

Nel senso che l'entrata in vigore della l. n. 97 del 2013 (che, modificando l'art. 311 d.lgs. n. 152 del 2006, ha concentrato la legittimazione attiva in capo al Ministero dell'ambiente) non ha fatto venir meno la legittimazione dei soggetti o enti territoriali diversi dallo Stato a coltivare i giudizi di risarcimento del danno ambientale precedentemente instaurati, né ha determinato l'inammissibilità della domanda risarcitoria per equivalente che vi sia stata eventualmente proposta, ferma restando la necessità di coordinarne la statuizione di accoglimento con le prescrizioni della nuova disciplina, alla cui stregua il giudice è tenuto ad individuare le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e a determinarne il costo, il cui rimborso potrà essere oggetto di condanna nei confronti dei danneggianti nel caso di omessa o incompleta esecuzione delle stesse, v. Cass., ord. 15 marzo 2024, n. 7073.

²¹ A ben vedere, in materia ambientale, accanto alla giurisdizione del giudice ordinario (civile o penale) e a quella del giudice amministrativo, sussiste anche quella del giudice contabile. Infatti, ai sensi dell'art. 313, 6° comma, d.lgs. n. 152, «*Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [rectius, leggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica], anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio*». Attorno al tenore di questa disposizione si è aperto un dibattito volto a definire il riparto di giurisdizione in tema di azione risarcitoria, se cioè sussiste una giurisdizione esclusiva della Corte dei conti nei casi in cui il danno sia provocato dai soggetti indicati oppure se la Corte dei conti viene in gioco soltanto nelle ipotesi in cui il Ministro dell'ambiente abbia

In particolare:

- con riferimento al giudizio civile, sebbene non sussistesse alcun dubbio che l'“intervento” in parola fosse quello volontario di cui all'art. 105 c.p.c., data la chiarezza (almeno da questo punto di vista) della formula in parola («*possono intervenire*»), permanevano perplessità significative circa l'identificazione della specifica forma di intervento volontario (se principale o adesivo autonomo o adesivo dipendente) proponibile; la necessità che, ai fini della legittimazione ad intervenire, l'ente fosse comunque titolare di una situazione sostanziale soggettiva connessa a quella oggetto del processo; l'individuazione di questa situazione.

- con riferimento al giudizio penale, non era chiaro se l'interpretazione della citata formula potesse essere estesa sino a comprendere la costituzione di parte civile e, dopo l'entrata in vigore della riforma del codice di procedura penale del 1988, se e come essa potesse essere coordinata con gli art. 91 ss. c.p.p. (concernenti i diritti e facoltà degli enti e delle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato) e con l'art. 212, 1° comma, norme di coord. c.p.p. (relativo alla costituzione di parte civile e all'intervento nel processo)²²;

- con riferimento al giudizio amministrativo, constatata la coerenza del disposto normativo con l'esplicita attribuzione del potere di ricorrere per l'annullamento degli atti ritenuti illegittimi²³ – ferma restando la legittimazione delle sole associazioni ambientaliste nazionali formalmente riconosciute ex art. 13 l. n. 349²⁴ e di quelle in possesso di rappresentatività, afferenza territoriale al bene leso e posizione differenziata²⁵ – ci si era interrogati, almeno prima

optato per la tutela risarcitoria in sede amministrativa in alternativa a quella in sede giurisdizionale innanzi al giudice ordinario civile. Cfr. ampiamente E. GUARNIERI, *Incertezze nel riparto di giurisdizione in materia di danno ambientale*, in AA.VV., *Contenzioso climatico e processo civile*, a cura di L. Galanti, Napoli, 2026, 169 ss., ove ulteriori riferimenti.

²² La riforma del codice di procedura penale del 1988 ha dato contenuto al generico potere di intervento delle associazioni ambientaliste ex art. 91 c.p.p., ma al contempo ha posto dubbi di non secondaria rilevanza in ordine alla individuazione delle condizioni necessarie per il valido esercizio dell'intervento (*riconoscimento, assenza dello scopo di lucro, consenso della persona offesa*). V. Pret. Lecce 13 agosto 1990, in *Foro it.* 1990, 186.

²³ Previsione, a sua volta, coerente con quella dell'art. 9 l. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui «*qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento*».

²⁴ Non anche delle loro articolazioni territoriali: v. Tar Genova Liguria, sez. I, 3 settembre 2020, n. 600, in *Foro Amm. (Il)*, 2020, 9, 1739; Cons. Stato, sez. I, 6 novembre 2013, n. 951, in *Foro Amm. - C.d.S. (Il)*, 2013, 11, 3181; Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151, in *Foro it.*, sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136; Cons. Stato, sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878, *id.*, 2003, III, 18, con nota di V. MOLASCHI. Nel senso che l'esplicita legittimazione delle associazioni ambientaliste individuate a livello nazionale o ultraregionale non esclude di per sé la legittimazione ad agire in giudizio degli organismi privati che si costituiscano in un ambito territoriale più ristretto per salvaguardare in modo serio e duraturo l'ambiente nella data località e che vengano quindi ad assumere quella connotazione oggettiva di «formazioni sociali», né al riguardo possono assumere rilievo determinante la specifica configurazione soggettiva (associazione, fondazione, comitato) che gli anzidetti organismi vengano ad assumere, od il loro eventuale riconoscimento in sede civile: la prima, infatti, è espressione della autonomia privata riconosciuta e garantita dall'ordinamento e non è quindi di per sé sola indice di una particolare qualità o attitudine intrinseca rispetto alla tutela ambientale perseguita; il secondo invece si sostanzia in una valutazione alla stregua di parametri civilistici che, pur attribuendo all'ente privato la piena personalità giuridica e quindi un indubbio rilievo ordinamentale, non si sostituisce né è presupposto necessario per il diverso apprezzamento di ordine pubblicistico volto ad accertare la presenza nell'organismo privato dei requisiti e dei caratteri propri di una formazione sociale idonea ad assumere la titolarità di un interesse diffuso facente capo alla popolazione nel suo complesso quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, v. Tar Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 1444, con nota di DAMONTE.

²⁵ La giurisprudenza che ha esteso la legittimazione a ricorrere per l'annullamento di atti amministrativi illegittimi, seguendo il criterio del c.d. “doppio binario”, richiede in capo agli enti associativi esponenziali a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso, purché dimostrino il possesso di finalità statutarie volte al

della introduzione del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), circa l'esatta riconducibilità dell'"intervento" alla fattispecie disciplinata dagli artt. 37 r.d. 17 agosto 1907, n. 642 e 22 l. 6 dicembre 1971, n. 1034²⁶.

2.2.1.- La qualificazione della forma di intervento.

Orbene, limitando il discorso al processo civile, le questioni su riportate hanno costituito soprattutto oggetto di speculazione dottrinale. La ragione di ciò risiede principalmente nella sporadicità delle occasioni concrete in cui si è presentata l'opportunità di esperire l'intervento in causa, poiché risulta che lo Stato, quando non ha seguito la via amministrativa²⁷, abbia preferito esercitare più frequentemente l'azione civile di danni in sede penale. Alle associazioni ambientaliste è apparso così più opportuno e utile innestare la propria iniziativa nell'ambito dell'azione, sicuramente di più intensa risonanza mediatica, intrapresa dal pubblico ministero per la persecuzione del reato ambientale.

Sta di fatto che, quando è stato possibile spiegare intervento nel giudizio risarcitorio in sede civile, la giurisprudenza ha escluso l'applicabilità del 1° comma dell'art. 105 c.p.c., sia perché l'indicazione dei soggetti legittimati a proporre l'azione di risarcimento del danno ambientale è stata ritenuta tassativa²⁸, sia perché la legge non attribuisce espressamente alle associazioni ambientaliste la titolarità di un diritto soggettivo alla tutela dell'ambiente²⁹. Se ne è dedotto che esse non propongono una domanda nei confronti di alcuna o di tutte le parti del processo, ma si limitano a sostenere le ragioni di una di esse (dell'amministrazione che ha promosso il giudizio) e, pertanto, si è ritenuto di inquadrare l'iniziativa dell'ente nella figura dell'intervento adesivo dipendente, disciplinata dal 2° comma dell'art. 105 c.p.c.

Altre volte si è affermato testualmente che il 5° comma dell'art. 18 l. 349/86, nel riconoscere alle associazioni per la tutela dell'ambiente il potere di ricorrere in sede di giustizia amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi,

perseguimento non occasionale della tutela ambientale: - un adeguato grado di rappresentatività; - un'afferenza territoriale al luogo in cui è situato il bene che si assume leso; - una posizione differenziata: v. Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Foro it.*, 2020, III, 289, con nota di A. TRAVI, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 520, con nota di S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra «generalità» e «specialità»*, G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?* e in *Dir. proc. amm.*, 2020, 1030, con nota di S. FRANCA, *Il «doppio binario» di legittimazione alla prova dell'adunanza plenaria - Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*; Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2022, n. 3921, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, fasc. 33, 14, con nota di F. PERES, *Associazioni a tutela dell'ambiente: legittimazione e stabilità temporale*; Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2023, n. 7925, in *Foro amm.*, 2023, 1039. Per una precedente ampia analisi v. F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 101 ss.

Sulla possibilità di enucleare un ambito di giurisdizione amministrativa a carattere oggettivo (oltre che soggettivo), v. P. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 341 ss.

²⁶ Cfr. F. GIGLIONE, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 413 ss.; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 602 ss.

²⁷ Cfr. i dati offerti dai Report dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/stato-dellambiente-in-italia-2025>.

²⁸ V., in motivazione, Trib. Roma 13 aprile 1990, in *Giust. civ.*, 1991, I, 2499, con nota di F. MARINELLI, *L'art. 18, l. 8 luglio 1986, n. 349 sul danno ambientale tutela sufficientemente l'ambiente?*.

²⁹ Pret. Genova, Sez. Sestri Ponente, 25 luglio 1989, in *Foro it.*, 1991, II, 196.

nonché di intervenire nei giudizi civili per danno ambientale promossi dallo Stato, comporta la legittimazione di tali associazioni ad intervenire nel giudizio, sia per sostenere le ragioni dello Stato, sia per far valere un diritto proprio³⁰. Su quest'ultima enunciazione si tonerà a breve, poiché si presta a generare equivoci non marginali (v. *infra* § 2.2.2.).

Dal canto suo, anche la dottrina che si è occupata del problema ha preferito inquadrare la fattispecie nell'ambito dell'intervento adesivo dipendente³¹, non mancando di rilevare il contrasto tra l'individuazione in capo alle associazioni di categoria di un mero interesse diffuso di natura non giuridica con conseguente non azionabilità in giudizio e la necessaria natura non meramente fattuale dell'interesse facente capo all'interventore adesivo dipendente³².

2.2.2.- Condizioni e limiti per il riconoscimento di un potere di intervento (anche) autonomo.

I termini del dibattito non sono cambiati a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, che, come già detto, ha abrogato la precedente normativa, ma ha fatto salvo il 5° comma dell'art. 18 l. n. 349. L'opzione del legislatore – davvero poco in linea con le prescrizioni della Convenzione di Aarhus del 1998, ratificata in Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108 e recepita dalla decisione del Consiglio 2005/37/CE³³ – ha favorito il permanere delle medesime incertezze interpretative.

Tuttavia, innanzi si è fatto cenno alla possibilità che, nell'affrontare il problema, si incorra in taluni equivoci. Infatti, contrariamente a quello che può sembrare, la giurisprudenza che riconosce alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad intervenire in via autonoma e finanche ad agire in via risarcitoria, non si contrappone effettivamente

³⁰ V. Pret. Roma 6 luglio 1988, in *Giur. merito*, 1990, 886, con nota di S. RECCHIONI, *Sulla legitimatio ad interveniendum nei giudizi di danno ambientale da parte delle associazioni di protezione ambientale*. Per l'ammissibilità anche dell'intervento c.d. autonomo, v. Pret. Atri 5 dicembre 1988, *ibid.*

³¹ V., nel senso che si tratta di intervento adesivo dipendente, E. GRASSO, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, 530; G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, *ibid.*, 801 s. Cfr. anche S. RECCHIONI, *Sulla «legitimatio ad interveniendum»*, cit., 886; G. OLIVIERI, *Danno ambientale e tutela*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di Barettoni Arleri, Milano, 1989, p. 249 ss.; C. SCHETTINI, *L'intervento delle associazioni nel giudizio di danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 619 ss. Su posizioni più aperte v. M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 434 ss. Per un'ampia panoramica v. R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008, 700 ss.

³² Cfr. S. RECCHIONI, *Sulla legitimatio ad interveniendum*, cit., 889.

³³ Infatti, la Convenzione di Aarhus («sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale»), all'art. 1 stabilisce che, per «tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali», nonché, quel che qui interessa sottolineare, «di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità alle previsioni della presente Convenzione»; là dove il «pubblico» è definito dall'art. 2 come «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone» e il «pubblico interessato» quello che «subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale». Sulla partecipazione dei privati alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in quanto espressione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e di quello di sussidiarietà orizzontale (art. 118, 4° comma, Cost.), v. M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e «contratto ecologico»: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, 1293 ss.

a quella che, sulla base della indiscussa esclusività dell'azione di danno ambientale in capo allo Stato, relega il potere di intervento alla fattispecie dell'art. 105, 2° comma, c.p.c. In particolare, anche nei casi in cui il danno risarcibile in favore dell'ente esponenziale viene riconosciuto, l'oggetto della tutela è rappresentato da un diritto proprio dell'ente stesso, distinto da quello dello Stato. Questa precisazione trova conferma nei casi in cui il diritto violato è quello della personalità dell'ente, la cui lesione comporta un'offesa, diretta ed immediata, dello scopo sociale che costituisce la finalità propria del sodalizio³⁴. Il danno, patrimoniale o non patrimoniale, viene individuato, rispettivamente, «nei costi sostenuti per lo svolgimento di quelle attività dirette a sollecitare, anche mediante l'organizzazione di assemblee pubbliche, quelle scelte pubbliche rivolte ad impedire che il pregiudizio all'ambiente possa assumere connotazioni più gravi», e «in termini di lesione delle finalità statutarie»³⁵.

Dunque, l'esclusività della legittimazione dello Stato³⁶ a domandare il risarcimento dei danni cagionati al bene *ambiente* di cui esso (quale Stato-persona o Stato-apparato o Stato-comunità) è titolare, non significa che le associazioni ambientaliste, alla stregua di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento, non possano richiedere, in qualità di legittimati ordinari, la tutela giurisdizionale del proprio diritto soggettivo. La disciplina apprestata dal legislatore, sia prima sia dopo il d.lgs. n. 152 del 2006 si aggiunge alle forme di tutela già previste dall'ordinamento a presidio delle situazioni soggettive sostanziali che dalla lesione del bene ambientale possono, a vario titolo, subire un pregiudizio. Nulla esclude, anzi è piuttosto frequente, che il danno ambientale sia cagionato da una condotta *plurioffensiva*, idonea cioè ad incidere sia sulla sfera dell'ente pubblico sia su quella dei soggetti privati³⁷. Sicché, ad esempio, può ben verificarsi che i soggetti che abitano e/o lavorano in un ambiente compromesso a seguito di un disastro colposo, non soltanto subiscano danni ai beni oggetto del loro diritto di proprietà, ma anche un turbamento psichico dovuto all'esposizione alle sostanze inquinanti e alle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita; danni che legittimerebbero una richiesta di risarcimento del tutto autonoma rispetto a quella avanzata dallo Stato³⁸. Del resto, l'art. 313, 7° comma, d.lgs. n. 152 fa salvo «il diritto dei soggetti danneggiati nella loro salute o nei beni di loro proprietà di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti o degli interessi lesi»³⁹. Per le associazioni ambientaliste, *mutatis mutandis* quanto all'oggetto della tutela, il discorso non cambia.

³⁴ Diversa è la domanda che, ai sensi dell'art. 310, 1° comma, d.lgs. n. 152 le associazioni possono proporre innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, poiché in tal caso il diritto fatto valere riguarda il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.

³⁵ V. Cass. 5 aprile 2002, *Kiss Gmunter*, in *Giur. it.*, 2003, 694, con nota di L. BARBIERA, secondo cui gli interessi tutelabili correlati al valore ambientale spettano allo Stato, agli enti territoriali, alle singole persone fisiche e giuridiche e agli enti collettivi.

³⁶ E, prima dell'abrogazione dell'art. 9, 3° comma, d.lgs. n. 267 del 2000, anche degli enti territoriali interessati dall'evento lesivo.

³⁷ Cfr. D. DALFINO, *Tutela dell'«ambiente»*, cit. Come è stato rilevato in dottrina (A. COSTANZO-C. VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 723), «non è l'interesse alla salvaguardia ambientale, ma quello proprietario, a dare contenuto all'azione del privato. Ad essa potrà affiancarsi quella dell'ente pubblico [...] fondata unicamente sulla compromissione del bene quale oggetto di fruizione collettiva e sottoposta ad una disciplina divergente da quella della comune azione aquiliana».

³⁸ V. Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Foro it.*, 2002, I, 999, con nota di A. PALMIERI, che ha riconosciuto la risarcibilità del danno morale soggettivo. In relazione al danno alle posizioni individuali derivante dalla produzione di rifiuti tossici e danno ambientale v. Cass. 1° settembre 1995, n. 9211, in *Corriere giur.*, 1995, 1146, con nota di A. BATÀ, *Le nuove frontiere del danno ambientale* e in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, con nota di F. CERVETTI, *In tema di responsabilità civile per danno ambientale*.

³⁹ La salvezza contenuta nella norma citata apre lo scenario dei rapporti tra l'azione civile risarcitoria instaurata dal Ministero e quella promossa dal privato, aventi, come detto, oggetti diversi, ma inevitabili interferenze sul piano cognitivo e istruttorio. Cfr. U. SALANITRO, *Il*

In altri termini, la medesima condotta illecita che causa il c.d. danno ambientale è idonea a determinare anche la lesione di diritti diversi da quello di cui è titolare lo Stato. Il problema della individuazione del soggetto o dei soggetti legittimati ad agire o ad intervenire in giudizio e del titolo di tale legittimazione, quindi, va affrontato in relazione alla situazione sostanziale che, volta a volta, costituisce l'oggetto del processo.

Del resto, alle medesime conclusioni è pure pervenuta la Corte costituzionale nel 2016⁴⁰, allorquando ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, 1° comma, d.lgs. n. 152, nella parte in cui attribuisce al Ministero (*olim* denominato «dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare»), e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nonché al principio di ragionevolezza. In quella occasione la Corte ha evidenziato che «la normativa speciale sul danno ambientale si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile *iure proprio*, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale».

Le associazioni di protezione ambientale, in quanto titolari di un diritto autonomo nel senso precisato, possono intervenire, dunque, nei giudizi di danno ambientale promossi dallo Stato ai sensi dell'art. 105, 1° comma, c.p.c., proponendo una domanda nei confronti del convenuto, in quanto autore della condotta plurioffensiva (intervento adesivo autonomo o litisconsortile), sulla base di una connessione per identità di fatto costitutivo, rappresentato dal medesimo fatto illecito extracontrattuale, rispetto alla domanda proposta in via principale dallo Stato. E, coerentemente, possono far valere tale diritto in via di azione⁴¹.

Quanto alla possibilità di esperire intervento adesivo dipendente, ai sensi dell'art. 105, 2° comma, c.p.c., vanno svolte ulteriori precisazioni.

danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 263, secondo cui gli enti esponenziali o i singoli possano far valere «la quota individuale del danno collettivo» ex art. 2043 c.c.

⁴⁰ Corte cost. 1° giugno 2016, n. 126, in *Foro it.* 2016, I, 3409, in *Riv. giur. ambiente*, 2016, 455, con nota di C.M. TANZARELLA, *Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale*, e in *Giur. cost.*, 2016, 1509, con nota di M. BETZU e S. ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*.

⁴¹ Cfr. Trib. Taranto, sez. uff. indagini prel., 7 aprile 2009, in *Riv. pen.*, 2010, 1, 79, con nota di F.P. GARZONE, *La legittimazione a costituirsi parte civile in materia di reati ambientali dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006*, secondo cui gli enti esponenziali di interessi collettivi possono essere danneggiati (in senso proprio) da attività lesive degli interessi di cui sono portatori; perciò, le associazioni ambientaliste sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per danno ambientale, quando siano statutariamente portatrici di interessi ambientali territorialmente determinati, concretamente lesi da un'attività illecita (nel caso di specie, era stata riconosciuta la legittimità della costituzione a parte civile, per il danno ambientale provocato dalla illecita realizzazione di una discarica, di alcune associazioni ambientaliste territoriali, portatrici per loro statuto degli interessi collettivi alla tutela ambientale del luogo).

L'oggetto del processo non è rappresentato dall'*interesse diffuso* all'ambiente (*rectius*: alla tutela dell'ambiente)⁴², che, pur potendo essere considerato una situazione adespota "giuridicizzata"⁴³, non è azionabile in quanto tale (non indentificandosi in alcuna delle situazioni soggettive cui fa riferimento l'art. 24, 1° comma, Cost., di diritto o interesse legittimo), ma è tutelabile in via mediata. A veicolare tale forma di tutela è sicuramente l'iniziativa risarcitoria dello Stato, ma anche quella dell'ente esponenziale, istituzionalmente proiettato alla protezione dell'interesse in parola, di cui si fa portatore quando interviene nel processo. E lo fa sia se interviene *iure proprio* sia se interviene al fine di apportare un mero sostegno allo Stato attore.

Ciò detto, se non ci si vuole limitare a constatare che la previsione normativa, che legittima le associazioni ad intervenire nel processo civile, ribadisce quanto già predicabile in base ai principi, ma se ne vuole valorizzare la *ratio*, si può concludere sostenendo che il perseguimento dell'obiettivo (assicurare «la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»: art. 2 d.lgs. n. 152) viene rafforzato dal legislatore consentendo che al processo prendano parte soggetti che statutariamente mirano alla realizzazione dell'obiettivo medesimo e che posseggono competenza e adeguato livello di informazione. In questa specifica prospettiva, l'intervento di tali soggetti e il supporto che essi possono dare allo Stato richiamano, mutato tutto ciò che vi è da mutare, l'idea di una sorta di c.d. *amicus curiae*. La locuzione "possono intervenire", dunque, allude sì all'*intervento volontario*, ma, a parte il suo inquadramento nell'ambito dell'intervento adesivo autonomo là dove l'associazione faccia valere un proprio diritto nei confronti del solo convenuto in quanto autore della condotta illecita (art. 105, 1° comma, c.p.c.), la partecipazione al giudizio risponde anche ad esigenze conoscitive e di ampliamento della visione dei termini della controversia⁴⁴, trascendendo l'interesse delle parti e guardando a quello della collettività⁴⁵.

2.3.- Il conseguente riconoscimento del potere di costituzione come parte civile nel processo penale.

Le osservazioni appena svolte sono destinate a riflettersi nell'ambito del processo penale, rispetto al quale il legislatore non ha precisato se, oltre all'intervento ex art. 91 c.p.p. e art. 212 disp. coord. c.p.p., sia consentito alle associazioni ambientaliste costituirsi parte civile.

Invero, questo silenzio avrebbe potuto essere inteso in vario modo. Se ne sarebbe potuto dedurre che la costituzione di parte civile fosse esclusa in ogni caso, proprio per la spettanza dell'azione risarcitoria allo Stato (e, prima dell'abrogazione dell'art. 9, 2° comma, d.lgs. n. 267 del 2000, anche agli enti territoriali). Tuttavia, la genericità

⁴² Sulla nozione e sulle tecniche di tutela degli interessi collettivi, v. l'ampia trattazione di R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008, 255 ss. Successivamente, sulla distinzione tra interessi collettivi e interessi diffusi e sulla questione fondamentale attinente alla legittimazione ad agire, v. A.D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013, 159 ss., ove ulteriori riferimenti.

⁴³ Per questo rilievo v. S. RECCHIONI, *Sulla legittimatio ad interveniendum nei giudizi di danno ambientale*, cit., 889.

⁴⁴ Per uno spunto in tal senso v. C. SILVESTRI, *L'«amicus curiae»: uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1997, 696.

⁴⁵ Cfr. le riflessioni *ante litteram* di M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, 394 ss.

del tenore letterale («*possono intervenire*») avrebbe anche potuto legittimare l'affermazione che nel potere di «intervento» fosse compreso quello relativo alla proposizione dell'azione civile in sede penale. Oppure, infine, sarebbe stato possibile ammettere la costituzione di parte civile, indipendentemente dal potere di «intervento».

Un atteggiamento alquanto elastico e permissivo (e perciò ascrivibile a quest'ultima linea interpretativa) era stato adottato dalla prevalente giurisprudenza di merito sia prima sia dopo l'entrata in vigore della l. n. 349 del 1986⁴⁶. La Cassazione, invece, è stata a lungo ferma su posizioni contrarie⁴⁷; solo successivamente, a partire dai primi anni Novanta⁴⁸, ha ammesso la costituzione di parte civile sulla base del dato positivo (ora art. 313 d.lgs. n. 152), ma sempre in ragione della spettanza di un diritto al risarcimento dei danni altro da quello che la legge attribuisce in via esclusiva allo Stato, negando loro, quindi, la giustiziabilità diretta dell'interesse diffuso⁴⁹. Il che conferma quanto innanzi detto in ordine al processo civile.

3.- Il contenzioso climatico.

⁴⁶ V. Pret. Sestri Ponente, ord. 7 febbraio 1986, in *Foro it.*, 1986, II, 22; Pret. Agropoli, ord. 21 marzo 1986, in *Giur. it.*, 1986, II, 414; Pret. Brunico, ord. 4 dicembre 1984, in *Giur. merito*, 1984, 436; Pret. Vibo Valentia 24 novembre 1986, *Cosentino*, in *Foro it.*, 1988, II, 48, con nota di GIORGIO; Pret. Camerino 5 maggio 1993, in *Giur. it.*, 1995, I, 2, 858, con nota di T. MONTECCHIARI, *Danno ambientale e legittimazione di associazioni ambientaliste a costituirsi parti civili nei processi penali*. V., però, Trib. Vallo Lucania 20 novembre 1986, *id.*, 1987, II, 184.

⁴⁷ V. Cass. 16 maggio 1980, *Di Gregari*, in *Foro it.*, 1982, II, 184; Cass. 8 marzo 1984, *Bossi*; Cass. 18 aprile 1994, *Galletti*; Gip Trib. Venezia 10 ottobre 2000, in *Giur. it.*, 2001, 269. Per l'esclusione di un'associazione costituitasi parte civile in difetto dei requisiti necessari per l'esercizio dei diritti e delle facoltà previsti dall'art. 91 c.p.p., tra i quali il consenso della persona offesa dal reato ex art. 92 c.p.p., v. Cass. pen. 12 gennaio 1996, *Amendola*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 3409, con nota di E. ALBAMONTE, *In tema di consenso della persona offesa quale requisito legittimante la partecipazione al giudizio delle associazioni ambientaliste*.

Un dato a favore della tesi contraria era offerto dall'art. 8 *bis*, d.l. 282/86, conv. con modif. in l. 462/86, contenente misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari, che consentiva alle associazioni dei produttori e dei consumatori, nonché alle altre associazioni interessate, di costituirsi parte civile indipendentemente dalle prove di un danno immediato e diretto, dimostrando che il legislatore, ove avesse voluto conferire alle associazioni ambientaliste la legittimazione a costituirsi parte civile, l'avrebbe fatto esplicitamente.

⁴⁸ V. Cass. 17 marzo 1992, *Ginatta*, in *Giur. it.*, 1992, II, 465, con nota di M.G. AIMONETTO, *Le associazioni ambientaliste parte civile nei procedimenti per danno ambientale?*; Cass. 19 dicembre 1990, *Contento*, in *Foro it.*, 1991, II, 654, con nota di GIORGIO, pur ammettendo la costituzione di parte civile, aveva escluso il diritto al risarcimento del danno e affermato il diritto al solo rimborso delle spese processali. V. poi Cass. 5 aprile 2002, *Kiss Gmunter*, cit.; Cass. 11 giugno 2004, *Mainiero*. Più di recente, invece, Cass. pen. 25 luglio 2024, 30615; Cass. pen. 15 novembre 2019, n. 1997; Cass. pen. 25 settembre 2018, n. 44528, *id.*, 2020, II, 577, che ha ritenuto risarcibile il danno non patrimoniale patito da un'associazione ambientalista, costituito dalla vanificazione delle intraprese iniziative, frustrate dalla commissione del reato ambientale; così come il danno all'immagine e alla reputazione dell'ente, cioè di quei valori che attengono alla considerazione da parte dei consociati circa la capacità e credibilità dell'associazione (nella specie, Legambiente Lombardia Onlus) in relazione al perseguimento della sua finalità istituzionale protesa alla tutela del territorio; Cass. pen. 17 gennaio 2012, n. 19439.

⁴⁹ Cr. Cass. pen., 4 febbraio 2007, n. 16575, cit. in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 898 ss., con nota di V. DI MASI, *La triplice dimensione del danno ambientale: un freno al riconoscimento della doppia risarcibilità*.

3.1.- La diversità del contesto.

Le conclusioni appena riportate circa la legittimazione delle associazioni ambientaliste nei giudizi per danno ambientale vanno saggiate con riferimento al contesto del *climate change litigation*. La soluzione non è affatto scontata.

A tal proposito, giova svolgere alcune premesse di carattere generale.

3.1.1.- La prima premessa attiene alla mancanza di una specifica regolamentazione in materia⁵⁰. La stessa nozione di “contenzioso climatico” sconta il vuoto normativo e si affida alle proposte dottrinali che vi ricomprendono le controversie relative a condotte in grado di incidere, direttamente o indirettamente, sul clima (*rectius*, sul riscaldamento globale e sui mutamenti antropogenici)⁵¹. Le fonti pattizie configurano precisi impegni da parte degli Stati firmatari⁵², ma, per un verso, la cogenza della “obbligazione climatica”⁵³ non esclude affatto che, una volta dedotta in giudizio,

⁵⁰ Cfr. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., § 1, la quale fa osservare che il contenzioso climatico è nato e si è sviluppato soprattutto dalla prassi.

⁵¹ V., variamente, N. VICINO, *Climate change litigation: lo stato dell'arte della giurisprudenza italiana*, in *Diritto e clima*, 3-2025; M. MAROTTA, *La climate change litigation e le banche*, in *Diritto e clima*, 2025, 503 ss.; A. ROSSI, *Climate change litigation e nuove considerazioni in tema di approdo della causa nel merito*, in *Giusto proc. civ.*, 2025, 275 ss.; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2021, 1278 ss. Sulle diverse declinazioni che il “contenzioso climatico” può assumere, a seconda che ci si riferisca: - all'impatto dei cambiamenti climatici in determinati territori (con evidente sovrapposizione al “contenzioso ambientale”); - alle controversie sull'utilizzo (estrazione, produzione, distribuzione di energia climalterante) delle risorse fossili; - alla finalità strategica di denuncia delle responsabilità degli Stati per l'inadempimento degli obblighi di salvaguardia del clima; - alle liti aventi ad oggetto i diritti umani lesi dal cambiamento climatico, v. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, 1354 ss., ove abbondanti riferimenti bibliografici di diritto comparato. Sulla distinzione delle controversie in base alla struttura della pretesa e all'ambizione del rimedio, v. G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, Torino, 2026, XIV.

⁵² A tal proposito, a livello sovranazionale vengono comunque in principale rilievo: la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) del 1992; il protocollo di Kyoto in materia [ambientale](#) riguardante il [surriscaldamento globale](#), pubblicato l'11 dicembre 1997; l'Accordo di Parigi stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro riguardo alla riduzione di emissione di [gas serra](#) e alla [finanza](#), raggiunto il 12 dicembre 2015.

In ambito europeo, v. la Comunicazione “Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”, COM(2015)80 *final*; il Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra da parte degli Stati membri dal 2021 al 2030, che contribuiscono all'azione per il clima per rispettare gli impegni assunti nell'Ambito dell'Accordo di Parigi e che modifica il Regolamento (UE) n. 525/2013; il Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, relativo alla governance dell'Unione dell'energia e all'azione per il clima, che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le Direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le Direttive 2009/119/CE e (UE) 2015/652 del Consiglio e abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; la Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma d'azione generale dell'Unione per l'ambiente fino al 2030; il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il raggiungimento della neutralità climatica e modifica i regolamenti (CE) n. 401/2009 e (UE) 2018/1999; il Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021 che modifica il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativo all'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale alle istituzioni e agli organi comunitari.

⁵³ Non si tratta tanto di riconoscere e dichiarare un obbligo negativo dello Stato quanto di un obbligo positivo, suscettibile di essere articolato in obblighi specifici (predisporre un adeguato quadro normativo, tutelare rispetto a condotte lesive di terzi, assicurare un livello sufficiente di informazione, e così via) finalizzati alla prevenzione del pericolo di una alterazione del clima, anche sulla base di rapporti attendibili sul piano scientifico (come quelli forniti dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC*). Questi ultimi svolgono un ruolo

occorra pur sempre affrontare la questione della intangibilità del principio di separazione dei poteri (che impedisce, in particolare, al giudice di invadere la sfera di discrezionalità del legislatore nella declinazione delle politiche di mitigazione); per un altro, la riferibilità di quella obbligazione anche alle imprese richiede un notevole sforzo interpretativo⁵⁴, dal momento che le stesse (almeno quelle transnazionali e di grandi dimensioni), pur non andando esenti dal riconoscimento diffuso di una co-responsabilità nell'aggravamento della crisi climatica, non sono comunque parti dei trattati e attualmente non vi sono strumenti di *enforceability* esperibili nei loro confronti⁵⁵.

3.1.2.- La seconda premessa concerne la finalità perseguita con l'azione di danno climatico, che può essere strategica, in quanto diretta alla mera sensibilizzazione del pubblico e del legislatore verso un mutamento culturale e normativo ovvero alla sollecitazione dei convenuti (Stato o imprese) alla adozione di comportamenti coerenti con l'impegno alla protezione del "bene" e dei diritti umani che (ormai) sono riconosciuti costituirne il fondamento⁵⁶ ovvero alla attuazione di misure inibitorie o di ripristino ovvero ancora ad una soddisfazione di tipo risarcitorio⁵⁷.

Guardando al contenzioso promosso contro lo Stato, il caso più emblematico (*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*) è rappresentato certamente dalla controversia conclusasi con il riconoscimento della responsabilità del Governo olandese per non avere adempiuto all'obbligo di assicurare la protezione del sistema climatico e delle altre componenti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra; la mancata adozione di azioni adeguate a tali scopi, anche con riguardo alla produzione e al consumo di combustibili fossili, alla

fondamentale nella costruzione della "obbligazione climatica", dal momento che forniscono la base scientifica (c.d. *attribution science*) per enucleare la fonte normativa e l'evidenza necessaria all'accertamento della responsabilità degli Stati e del nesso causale. Cfr. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, 2023, 329 ss.

⁵⁴ Cfr. G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., spec. 348 ss.

⁵⁵ Non lo sono, infatti, né gli *UN Guide Principles* approvati dallo *Un Human Rights Council* né le Linee guida per le imprese multinazionali elaborate dall'OCSE nel 1976 e aggiornate nel 2023 (e nemmeno le raccomandazioni emesse dai Punti di Contatto Nazionali (PNC) istituiti in ciascuno Stato aderente alle Linee Guida citate, all'esito del fallimento del percorso di mediazione avviato attraverso la presentazione di apposito reclamo). Sulla mediazione nelle liti ambientali, v. S. DALLA BONTÀ, *Conflitto e lite ambientale. Una definizione difficile. Mediazione e processo (civile) a confronto*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 397 ss.

⁵⁶ All'uopo si parla di contenzioso sistemico di mitigazione fondato, appunto, sui diritti umani, esperibile tanto contro gli Stati quanto contro le imprese (pur, in quest'ultimo caso, con tutte le difficoltà connesse alla individuazione delle fonti costitutive di una specifica "obbligazione climatica"), intendendosi per tale «quel contenzioso che non contesta un singolo atto, un singolo progetto o una singola politica settoriale, ma investe l'adeguatezza complessiva della risposta climatica di uno Stato o di un'impresa, misurata alla luce degli obblighi di riduzione delle emissioni che discendono dal diritto nazionale e internazionale» (cfr. G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., XV).

⁵⁷ Cfr. A. MERONE, *Lo Stato quale legittimato passivo della climate change litigation: tra diritti fondamentali e giudizi universali*, in *Il Processo*, 2024, 579 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigations, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in *Le pag. de l'aula civ.*, 2020, 51; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293 ss.; G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico*, cit., 273; E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 1112; C.V. GIABARDO, *Climate change litigations and tort law. Regulation through litigation?*, in *Dir. e proc.*, 2019, 361; S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pub. comp. europeo*, 2021, 597 ss.; S. VINCRE-A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2023, 139.

concessione di licenze di esplorazione o all'erogazione di sussidi per i combustibili fossili, è stato considerato un atto illecito internazionale imputabile allo Stato⁵⁸.

Di pari rilevanza emblematica è anche il caso c.d. *Affaire du Siècle*, nel quale con pronuncia del 3 febbraio 2021 il *Tribunale Administratif de Paris*, adito da alcune associazioni di protezione ambientale (con il sostegno di più di due milioni di sottoscrizioni di cittadini), ha riconosciuto la responsabilità dello Stato francese nella causazione del danno climatico dovuto al mancato raggiungimento dei livelli di emissioni di gas a effetto serra fissati dagli accordi internazionali⁵⁹.

In ambito interno, nella controversia *A Sud e altri c. Italia* (meglio nota come *Giudizio Universale*), un gruppo nutrito di ricorrenti, tra i quali alcune associazioni ambientaliste, aveva chiesto in via principale l'accertamento della responsabilità dello Stato ex art. 2043 c.c. e la sua condanna ex art. 2058, 1° comma, c.c., all'adozione di una politica normativa necessaria al fine di contrastare il grave e complesso fenomeno del cambiamento climatico mediante l'obbligo di realizzare un preciso risultato (nella fattispecie: «l'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda»). Il Tribunale di Roma ha dichiarato inammissibile la domanda per difetto assoluto di giurisdizione, poiché la decisione nel merito avrebbe comportato una interferenza con la discrezionalità del legislatore, invece insindacabile da parte del giudice⁶⁰.

⁵⁸ Dopo la pronuncia della Corte distrettuale dell'Aia del 24 giugno 2015, il giudizio è stato deciso in appello il 10 settembre 2018 e poi definito dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi il 20 dicembre 2019. Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 17, 2021, 66 ss.; S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2021, 597 ss.; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, I, 121 ss.; T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione «ambientalista» della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso «Urgenda»*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 619 ss. Di recente e più ampiamente, v. G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., 61 ss., spec. 84 ss., ove l'A. mette in evidenza il ruolo di modello (ambivalente) che il caso *Urgenda* ha rappresentato per le azioni giudiziarie successive.

Cfr. Corte int. giustizia 23 luglio 2025, in *Foro it.*, 2025, IV, 401, con nota di L. SERAFINELLI, secondo cui ai sensi del diritto internazionale dei trattati e del diritto internazionale consuetudinario, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare la protezione del sistema climatico e delle altre componenti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra; la mancata adozione da parte di uno Stato di azioni adeguate a tali scopi, anche con riguardo alla produzione e al consumo di combustibili fossili, alla concessione di licenze di esplorazione o all'erogazione di sussidi per i combustibili fossili, può costituire un atto illecito internazionale imputabile a tale Stato.

⁵⁹ Cfr. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto*, cit., 337 ss.

⁶⁰ Trib. Roma 26 febbraio 2024, n. 3552 (in *Nuova giur. civ.*, 2024, 309, con nota di C.M. MASIERI, *La causa «Giudizio universale» e il destino della climate change litigation*; in *Danno e resp.*, 2024, 644, con nota di V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello stato: chiusura legittima o coraggio mancato?*; in *Resp. civ.*, 2024, 1271, con nota di L. LA VERDE, *«Giudizio universale»: la prima causa italiana in materia di cambiamento climatico tra principio di separazione dei poteri e di effettività della tutela*; in *Giur. it.*, 2024, 2322, con nota di M. D'AURIA, *La separazione dei poteri è un lusso che possiamo ancora permetterci?*; *ibid.*, 2344, con nota di G. CONTALDI, *Quale azione per il contenzioso climatico strategico?*; *ibid.*, 2430, con nota di C. VIVANI, *Climate change litigation: la risposta dei giudici italiani nel caso del Giudizio Universale*; in *Dir. proc. amm.*, 2024, 917, con nota di S. VALAGUZZA, commentata anche da C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di climate change litigation in Italia*, in *www.giustiziainsieme*, 29 aprile 2024; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, *ibid.*, 18 aprile 2024; M. GRAZIADEI, *Climate change litigations. Prospettive comparate sulle liti contro gli Stati per la violazione di obbligazioni climatiche*, in *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili*, Atti del 17° Convegno Nazionale 11-12-13 gennaio 2024

A quanto consta tale pronuncia è stata impugnata. Sta di fatto che, a pochissima distanza di tempo, la Corte EDU, con una decisione ormai di storica importanza (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*), ha riconosciuto l'esistenza di un vero e proprio obbligo dello Stato di porre in essere tutte le misure necessarie a far fronte al cambiamento climatico e ha dichiarato, al contempo e di conseguenza, la meritevolezza di tutela del corrispettivo diritto soggettivo alla salute, alla vita, al benessere basato sia sull'art. 2 sia (aspetto più significativo) sull'art. 8 della Convenzione Edu, che disciplina il diritto alla vita privata e familiare⁶¹.

Il contenzioso climatico contro le imprese – caratterizzato dalle difficoltà cui innanzi si è fatto cenno, oltre che da quelle attinenti alla determinazione del nesso di causalità tra condotta tenuta e aggravamento del rischio climatico e alla individuazione della quota di contributo singolarmente ascrivibile – annovera pure casi emblematici.

Nella controversia *Shell plc c. Milieudefensie et al.*, costituente un vero e proprio modello per le successive iniziative processuali imperniate sulla tutela dei diritti fondamentali⁶², la Corte distrettuale de L'Aia con pronuncia del 26 maggio

Università di Roma La Sapienza, a cura di P. Perlingieri-S. Giova-I. Prisco, Napoli, 2024, 33 ss.); R.A. ALBANESE, *La via italiana al Climate Change. A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2024, 123 ss.

Sul problema dei confini della giurisdizione rispetto alla discrezionalità del potere legislativo e, quindi, delle conseguenze “politiche” di una eventuale decisione giudiziale di accertamento della responsabilità, ma soprattutto di condanna dello Stato inadempiente agli obblighi di adozione delle misure volte ad assicurare la stabilità del clima, v. C.V. GIABARDO (D. CASTAGNO), *Tra Nomos e (dia)Logos: osservazioni sui “confini” del contenzioso climatico contro gli Stati e contro le imprese*, in AA.VV., *Contenzioso climatico e processo civile. Tra questioni di ammissibilità e prova*, a cura di L. Galanti, Napoli, 2026, 20 ss.; F. SANTAGADA, *Dimensione individuale, collettiva e politica del processo civile per i danni ambientali e climatici*, in *Il Processo*, 2024, 531 ss.; A. MERONE, *Lo Stato quale legittimato passivo della climate change litigation: tra diritti fondamentali e giudizi universali*, *ibid.*, 579 ss.; ID., *La climate change litigation contro lo Stato e le sue implicazioni politiche*, in AA.VV., *Itinerari sul processo politico*, a cura di A. Panzarola, C.D. Leotta, A. Merone, F. Santagada, Torino, 2024, 187 ss.

Peraltro, nel senso che gli obblighi derivanti dalle direttive sulla qualità dell'aria, pur abbastanza chiari quanto al risultato che gli Stati devono assicurare, perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso e non contengono alcuna attribuzione esplicita o implicita di diritti in capo ai singoli; non esiste perciò un diritto al risarcimento nei confronti dello Stato per i danni causati da violazioni nell'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ad esso imputabili, v. Corte giust. UE 22 dicembre 2022, C-61/21, *J. P. c. Ministre de la Transition écologique*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 619, con nota di M. DELSIGNORE, *Il giudice europeo e il risarcimento del danno per l'inquinamento dell'aria*.

Sulla vicenda *Juliana v. United States*, 145 S. Ct. 1428 (2025), conclusasi con l'inammissibilità della domanda (prima di condanna dell'amministrazione federale degli Stati Uniti ad un *facere* e poi dichiarativa della responsabilità) proposta alcuni cittadini e da un'organizzazione *no-profit*, v. ampiamente C.V. GIABARDO (D. CASTAGNO), *Tra Nomos e (dia)Logos: osservazioni sui “confini” del contenzioso climatico contro gli Stati e contro le imprese*, in AA.VV., *Contenzioso climatico e processo civile. Tra questioni di ammissibilità e prova*, a cura di L. Galanti, Napoli, 2026, 23 ss.

⁶¹ Corte EDU 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, in *Foro it.*, 2024, IV, 329, con note di G. RAIMONDI, *La sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera. Una svolta nel contenzioso sul cambiamento climatico?* e di A.G. LANA, *L'impatto della sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera sul futuro del contenzioso climatico nazionale*; in DPCE online, 2024, 145 ss., con nota di GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*.

⁶² V., ampiamente, G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., 360 ss.

2021⁶³ aveva per la prima volta riconosciuto la sussistenza di un obbligo di riduzione delle emissioni in capo ad una impresa, con riguardo non soltanto alle ordinarie attività della stessa, ma anche all'intera catena del valore, fino cioè al consumo finale dei prodotti petroliferi. Il fondamento di siffatto obbligo era stato rinvenuto sia nella clausola generale di cui all'art. 6:162 del codice civile olandese in tema di responsabilità extracontrattuale (per violazione dello *standard* non scritto di diligenza), sia negli impegni che la stessa società convenuta aveva assunto al rispetto dei diritti umani. Tale pronuncia è stata poi riformata dalla Corte d'appello de L'Aia il 12 novembre 2024⁶⁴, la quale ha escluso non l'esistenza dell'obbligo di riduzione, bensì la possibilità di fissare percentuali concrete in riferimento ad una singola impresa indipendentemente dalle peculiarità del settore economico in cui essa opera o della collocazione territoriale.

Di recente, il Tribunale di Parigi, con sentenza 25 giugno 2026, riconoscendo l'insufficienza (rispetto alle previsioni della legge n. 2017-399 del 27 marzo 2017) del piano di vigilanza adottato da *TotalEnergies SE* sui cambiamenti climatici prodotti dalla sua attività, ha accolto il ricorso proposto da alcune associazioni ambientaliste, assegnando all'impresa termine per provvedere all'integrazione dei dati mancanti (sebbene senza poter indicare specifici obiettivi di tipo quantitativo).

In ambito domestico, la Cassazione, adita in sede di regolamento di giurisdizione, ha affermato in relazione al caso *Greenpeace Onlus et al. c. Soc. Eni* (denominato "Giusta Causa"), che la domanda proposta da privati (nella specie, due associazioni ambientaliste e alcuni individui residenti in aree del territorio nazionale esposte al cambiamento climatico antropogenico) nei confronti della società petrolifera ENI s.p.a., del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Cassa depositi e prestiti (questi ultimi quali azionisti di controllo della soc. Eni e, perciò, ritenuti corresponsabili) per il risarcimento dei danni conseguenti al cambiamento climatico derivante dall'incremento della concentrazione di CO₂ nell'atmosfera, è devoluta alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi di pretesa fondata sulla prospettazione di una responsabilità extracontrattuale dei convenuti ex art. 2043, 2050, 2051 e 2058 c.c., conseguente alla lesione del diritto alla salute, alla vita e al rispetto della vita privata e familiare, di cui agli art. 2 e 8 Cedu, nonché (guardando alla «prospettiva intergenerazionale che caratterizza l'iniziativa in esame, al pari delle altre in tema di *climate change litigation*, nella compromissione dell'ambiente in pregiudizio delle generazioni future») nella violazione degli art. 9, 3° comma, e 41, 2° e 3° comma, Cost., come modificati dalla l. cost. n. 1 del 2022⁶⁵.

⁶³ Per una critica alla pronuncia della Corte distrettuale v. B. MAYER, *The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation: Miliendefensie v. Royal Dutch Shell*, in *Transational Environmental Law*, 11(2), 2022, 407 ss. Per ulteriori riferimenti bibliografici si rinvia a G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., 361 nota 47.

⁶⁴ In *Foro it.*, 2025, IV, 107, con note di B. HOOPS, *Angst vor der eigenen Courage: la Corte d'appello de L'Aia non riesce a definire la responsabilità extracontrattuale delle società private in Shell plc et al. c. Miliendefensie et al.* e di L. SERAFINELLI, *Wading through Uncertain Waters: responsabilità extracontrattuale, cambiamento climatico e i doveri degli operatori economici privati*.

⁶⁵ Cass., sez. un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, in *Foro it.*, 2025, I, 2213, con note di P. MAZZA, *Dal contenzioso climatico un requiem per il forum rei* e L. SERAFINELLI, *Greenpeace et al. c. Eni et al.: sogni (per alcuni, incubi per altri) di un'ordinanza di mezza estate sulla climate change litigation all'italiana*. La Corte, in particolare, ha sottolineato la differenza tra il caso di specie e quello deciso dal Trib. Roma (*Giudizio Universale*), dove, invece, la domanda proposta imponeva di sindacare la responsabilità dello Stato legislatore. Cfr. anche M. CARDUCCI, *Contenzioso climatico italiano e sistema delle fonti*, in *Giustizia Insieme*, 2025; S. VALAGUZZA, *Attività di impresa e contenzioso climatico*, *ibid.*,

3.1.3.- La terza premessa, più scivolosa, riguarda l'aspetto definitorio. È opinione diffusa quella secondo cui l'ambito ambientale e quello climatico presentino molte più differenze che similitudini.

Al riguardo, nella dottrina italiana possono essere isolate due posizioni estreme. Secondo la prima, la nozione di "clima" è più ampia di quella di "ambiente"; di conseguenza, si ritiene che le liti climatiche investano un ambito più vasto di quelle ambientali. L'ambiente si riferirebbe ad un contesto localizzato, mentre il clima rappresenterebbe il sostrato generale e non contestualizzabile, se non globalmente, delle condizioni e degli elementi (atmosfera, idrosfera, criosfera, litosfera, biosfera) in cui l'ambiente stesso può essere definito e circoscritto, quasi che quest'ultimo si trovi rispetto al clima in un rapporto di *species a genus*⁶⁶. Secondo un'altra posizione, il danno climatico sarebbe del tutto autonomo, distinguendosi nettamente dal danno ambientale per almeno tre elementi: «globalità», «temporalità costitutivamente intergenerazionale», «danno essenzialmente collettivo»⁶⁷. Vi è poi chi⁶⁸ ricostruisce il c.d. diritto al clima come diritto alla salubrità ambientale, che trova fondamento nell'art. 41, 2° comma, Cost. come riformato dalla l. cost. n. 1 del 2022⁶⁹ oppure ritiene che i cambiamenti climatici siano correlati non solo alla nozione di ambiente, ma anche (se non maggiormente) ai valori (ecosistemi e biodiversità) espressi dall'art. 9 Cost., anch'esso modificato dalla l. cost. n.1 del 2022⁷⁰, in quanto volti a tutelare non solo la natura in sé, ma anche le correlazioni tra uomo e natura⁷¹.

A ben vedere, la distinzione tra clima e ambiente non sembra possedere caratteri così netti. Se il primo è per sua natura "globale", non geolocalizzabile e non circoscrivibile ad un novero preciso di soggetti interessati, il secondo, pur investendo specifiche aree territoriali e una platea differenziata di individui e pur apparentemente perimetrabile in un lasso temporale, richiede anche la considerazione delle conseguenze future della lesione, come dimostrato dal tenore dell'art. 9, 3° comma, Cost., che, infatti, assegna alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni».

A quest'ultimo proposito, di recente, la Corte costituzionale, guardando alla tutela dell'ambiente proprio nella rinnovata prospettiva dell'art. 9, 3° comma (unitamente a quella dell'art. 41, 2° e 3° comma, Cost., anch'esso nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate dalla l. cost. n. 1 del 2022)⁷², ha chiarito che essa «non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche agli interessi delle future generazioni:

2025; A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano e sistema delle fonti*, *ibid.*; F. GARELLI, *La storica ordinanza della Corte Suprema italiana nel caso ENI: le implicazioni per la causa «Giudizio Universale» e per il contenzioso climatico in Italia*, in *Pol. dir.*, 2025.

⁶⁶ Cfr. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile. Considerazioni a margine di alcune recenti pronunce*, in www.judicium.it, 2024, § 1.

⁶⁷ Cfr. V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 2023, 670 s.

⁶⁸ U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 229.

⁶⁹ Ai sensi dell'art. 41, 2° comma, Cost., l'iniziativa economica privata «Non può svolgersi [...] in modo da recare danno alla salute, all'ambiente [...]»; ai sensi del 3° comma, «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»). In relazione al contenzioso climatico v. L. DELL'ATTI, *Climate Justice in Italy: A Constitutional Perspective on the Role of the Judiciary After the 2022 Reform*, in *Corporate Governance*, 2, 2025, 297 ss.

⁷⁰ La Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

⁷¹ M. MELI, *La giustizia climatica e il diritto vivente*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2025, 751 s.

⁷² Cfr., tra i tanti contributi, A. SAU, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione: quale impatto sull'assetto delle competenze in materia ambientale?*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, 1259 ss.

e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano. Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può “recare danno” – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente⁷³. La previsione espressa della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle “generazioni future”, in particolare, si allinea alla politica di perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile⁷⁴, già affermata dal Trattato sull'Unione Europea (artt. 3, § 3 e 11)⁷⁵ e dalla Carta di Nizza nel Preambolo e nell'art. 37⁷⁶, nella specifica declinazione della solidarietà tra soggetti attualmente esistenti e soggetti futuri. Ed è proprio su questo terreno che si coglie la principale difficoltà di delineare una precisa linea di demarcazione tra “clima” e “ambiente”, come è dimostrato dal fatto che il tema della tutela delle “future generazioni” è considerato tanto nella prospettiva del contenzioso ambientale quanto in quella del contenzioso climatico⁷⁷. Come anticipato, infatti, anche la lesione del bene ambiente, come quella del bene clima, può manifestare i propri effetti non solo su soggetti esistenti, ma anche su quelli non ancora nati.

In altre parole, il clima non si esaurisce nell'ambiente e allo stesso tempo non è qualcosa di ontologicamente diverso⁷⁸. Le stesse figure concettuali di “giustizia ambientale” e di “giustizia climatica” tendono a sovrapporsi, anche

⁷³ Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105.

⁷⁴ Su tale principio cfr. il c.d. Rapporto Brundtland, redatto dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo nel 1987. V. poi, oltre alle fonti citate nel testo, anche l'art. 3 *quater* d.lgs. n. 152, specie il 4° comma, secondo cui «La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane», nonché l'art. 4, 4° comma, lett. a), secondo cui «la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile». V., ampiamente, M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”*, cit., 1291 ss.

⁷⁵ «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

⁷⁶ «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁷⁷ Cfr., ad esempio, M. BASILE-P. ZATTI, *L'interesse delle generazioni future nel diritto dell'ambiente*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2025, 1048 ss.; T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 217 ss. Cfr., inoltre, nella prospettiva climatica, P. LAWRENCE-M. REDER, *Representing Future Generations. Climate Change and the Global Legal Order*, Cambridge, 2025 e, nella prospettiva ambientale, B. LEWIS, *Environmental Rights for Future Generations*, Cambridge, 2025.

⁷⁸ Di questo sembra consapevole ancora una volta la Corte costituzionale (n. 126 del 2016, cit.), quando, chiamata ad occuparsi di una questione di legittimità attinente al profilo “ambientale”, ha sottolineato che l'esigenza di tutela sistemica del bene rifugge interventi di risanamento frazionato e diversificato, su base “micro territoriale”, richiedendo, al contrario, sempre più una visione e strategie sovranazionali, esattamente come posto in evidenza, oltre che dalla disciplina comunitaria, dalla Conferenza internazionale sul clima tenutasi a Parigi nel 2015 e secondo quanto previsto dalla *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Invece, secondo Trib. Parigi 25 giugno 2026, *TotalEnergies SE*, cit., l'“ambiente” include i cambiamenti climatici («L'inclusion du climat dans l'environnement est soutenue par la directive européenne (UE) 2024/1760 du Parlement et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises

sul piano della localizzazione, se solo si considera che: la prima si è formata partendo dall'esigenza di far fronte ai rischi derivanti alle comunità più disagiate e povere di un determinato territorio dalle conseguenze dell'inquinamento e del degrado paesaggistico, venendo così a coincidere con istanze di "giustizia sociale"; la seconda, pure, ha tratto origine dal bisogno di neutralizzare o almeno gestire il pregiudizio da emissioni di gas ad effetto serra prodotte dai paesi più ricchi a danno di quelli più poveri⁷⁹.

Sta di fatto che almeno l'ordinamento interno conosce una nozione positiva del solo «danno ambientale», che è quella contenuta nell'art. 300, 1° comma, d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui esso consiste in «*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*», con le specificazioni contenute al 2° comma, in riferimento al deterioramento provocato, secondo modalità espressamente previste, a certe specie ed *habitat* naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere e a quelle comprese nel mare territoriale, al terreno. L'aver positivamente stabilito cosa debba intendersi per «danno ambientale» ha condotto ad un significativo ridimensionamento delle ragioni di disputa in ordine alla qualificazione dell'*ambiente* come bene complessivamente considerato (teoria «unitaria»)⁸⁰ ovvero come bene suscettibile di valutazione e disciplina autonoma a seconda dei siti normativi di riferimento (teoria «particolaristica»)⁸¹. Per altro verso, l'aver specificamente circostanziato la nozione di «danno ambientale» ha contribuito a risolvere il problema di coordinamento tra le (almeno apparentemente contraddittorie) disposizioni di cui al 2° comma, lett. *3*) [*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*] e 3° comma [*tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*] dell'art. 117 Cost., in tema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni⁸².

en matière de durabilité, dite CS3D, qui, au visa des mêmes principes directeurs de l'OCDE révisés en 2023, inclut dans le devoir de vigilance européen des obligations similaires à celles prévues par la loi nationale en comprenant une obligation de vigilance climatique»).

⁷⁹ Lo mette molto bene in evidenza M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 1347 ss., dove pure si mettono a confronto le figure concettuali di "giustizia ambientale" e "giustizia climatica" con quella di "giustizia ecologica", di matrice economica, filosofica, politica.

⁸⁰ Il testo originario della Costituzione non conteneva l'espressione *ambiente*, né disposizioni finalizzate a proteggere l'*ecosistema*. Tuttavia, la Corte costituzionale in più occasioni ha riconosciuto la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (v. Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1987, I, 329, con nota di GIAMPIETRO, ove ulteriori riferimenti).

Successivamente, Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *id.*, 1988, I, 694 ss., ha superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando che l'ambiente costituisce «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione» (v. già Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463 e Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur.it.*, 1980, I, 1, 464).

⁸¹ Cfr. M.S. GIANNINI, «*Ambiente*: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 14 ss.; E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, in *Nov.mo Dig. it.*, Appendice I, Torino, 1980, 257 ss.

⁸² V. Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di M. MIGLIORANZA, *Inquinamento elettromagnetico e limiti alle competenze regionali: standard di protezione nazionali e legalità sostanziale*, ove si afferma che la «tutela dell'ambiente», più che una «materia» in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le

Del “danno climatico”, viceversa, il d.lgs. n. 152 non offre definizioni e, d'altra parte, manca una specifica disciplina che imponga di declinare la questione innanzi detta nel senso dell'applicabilità della normativa relativa ai giudizi per danno ambientale al contesto del danno climatico.

3.2.- L'inapplicabilità del codice dell'ambiente (e l'invarianza delle conclusioni).

Orbene, nonostante il comune denominatore rappresentato dal fatto di riguardare entrambi la tutela di interessi di carattere generale e di diritti umani fondamentali (la vita, il benessere, la salute, la qualità della vita), clima e ambiente restano entità (solo) parzialmente sovrapponibili sul piano naturalistico, ma pur sempre distinte su quello giuridico⁸³.

Si potrebbe essere indotti a ritenere, perciò, che mentre l'azione risarcitoria civile «*per danno ambientale*», come definito dall'art. 300 d.lgs. n. 152 del 2006, costituisca una prerogativa esclusiva dello Stato e che agli enti ecologisti sia attribuito un mero potere di intervento *ad adiuvandum*, quella “per danno climatico” possa essere liberamente promossa (oltre che dagli individui il cui diritto alla vita, al benessere, alla qualità della vita sia stato direttamente colpito, anche) dagli enti menzionati. L'accoglimento di questa conclusione, tuttavia, necessiterebbe di ricevere una giustificazione, che non si risolvesse nella mera presa d'atto della inoperatività della norma (art. 311 d.lgs. 152 cit.) di attribuzione esclusiva allo Stato del potere di agire in giudizio.

Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, 3° comma, Cost., o di quella «residuale» di cui all'art. 117, 4° comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale; nel caso delle discipline regionali contestate (installazione degli impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia...) esse attengono essenzialmente agli ambiti materiali - richiamati del resto anche dal ricorrente - della «tutela della salute», minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell'«ordinamento della comunicazione» (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del «governo del territorio» (che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa «concorrente» delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, 3° comma, Cost., e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (solì) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Sulla considerazione dell'ambiente come “materia”, v. Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, *id.*, 2003, I, 688, con nota di R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una «storia infinita»*, e N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*.

Sulla pluralità dei profili soggettivi del bene ambientale, in quanto separatamente tutelabili, v. Corte cost. 18 aprile 2008, n. 104, *id.*, 2008, I, 3017; Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 462, con nota di S. BALZANO, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V, cost.: il giudice delle leggi conferma il primato della competenza legislativa statale anche nei confronti degli enti territoriali ad autonomia speciale*.

⁸³ Sullo sfondo della distinzione resta la questione relativa alla qualificabilità dell'ambiente come “bene comune” (v. S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni - Contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, 2019; M.T. STILE, *La legittimazione ad agire delle rappresentanze locali delle associazioni ambientaliste riconosciute e la tutela dei beni comuni*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2020, 333 ss.; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 2016, 807 ss., spec. 827 ss.; A. CIOFFI, *Paesaggio, ambiente e «beni comuni» nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. agroalimentare*, 2016, 463 ss.; R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Dir. economia*, 2014, 209 ss.; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Dir. e società*, 2012, 337 ss.; P. CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011), in quanto collettivamente fruibile, non appropriabile, strumentale al godimento di diritti fondamentali oppure suscettibile di regolazione, quanto alla sua gestione e al suo uso, attraverso il coinvolgimento della collettività in un'ottica solidaristica e sostenibile.

Orbene, questa giustificazione sembra riposare anche su quanto affermato dalla menzionata giurisprudenza della Corte EDU⁸⁴, nella parte in cui essa, nel delineare le condizioni in presenza delle quali tanto la “vittima” persona fisica quanto le associazioni sono legittimate ad agire, ha riconosciuto apertamente l’esistenza e l’azionabilità dei diritti ad esse ascrivibili.

A tal proposito, con specifico riferimento alle associazioni, essa ha richiesto la dimostrazione de: - l’afferenza al territorio nazionale interessato dal pregiudizio climatico; - la finalità statutaria di protezione dei diritti umani degli associati e delle persone colpite dall’evento dannoso; - un livello di adeguata rappresentatività che consenta loro di agire nel territorio nazionale per la tutela dei diritti degli associati e delle persone colpite dall’evento medesimo. Il positivo riscontro di questi elementi, secondo la Corte, apre la strada all’esame del merito della domanda di tutela.

Si potrebbe obiettare che l’oggetto del contenzioso climatico promosso dai singoli e quello instaurato dalle associazioni divergono: nel primo caso, esso è dato dalla domanda di risarcimento dei danni causati dalla violazione del diritto soggettivo dedotto, a sua volta cagionato dal danno climatico; nel secondo, dall’interesse diffuso alla salvaguardia del bene che esse istituzionalmente sono chiamate a difendere. Questa diversità di oggetto, seguendo tale possibile obiezione, porterebbe a tenere ben distinte le azioni di “danno climatico” in base al soggetto che assume l’iniziativa, fermo restando che alle associazioni sarebbe preclusa la legittimazione ad agire per il risarcimento dei danni al clima. Esse potrebbero, semmai, partecipare *ab initio* o successivamente, nelle forme dell’intervento adesivo dipendente, al giudizio risarcitorio promosso dai privati, ma sempre facendo valere la tutela dell’interesse diffuso.

All’obiezione si dovrebbe poter agevolmente replicare che essa muove da un errore di impostazione del problema. Posto che l’oggetto del giudizio non è meramente rappresentato dall’interesse diffuso, la legittimazione ad agire delle associazioni troverebbe fondamento nell’esigenza di provvedere alla tutela della propria situazione soggettiva asseritamente lesa. Insomma, ancora una volta, le associazioni possono agire *iure proprio* (e solo mediamente a tutela dell’interesse diffuso) facendo valere l’offesa che l’aggravamento del rischio climatico ha arrecato alle finalità statutarie (e fermi restando gli ulteriori elementi di legittimazione su visti). Naturalmente, ciò non esclude che esse possano ricorrere all’utilizzo di strumenti processuali di più ampio respiro e portata, facendo leva sulla legittimazione ad agire riconosciuta *expressis verbis* dalla legge.

Accogliendo questa prospettiva, la questione della diversità di ambito e disciplina tende a svuotarsi di rilevanza effettiva.

3.3.- Gli strumenti di tutela collettiva.

Tra gli strumenti potenzialmente esperibili vengono in rilievo: l’azione di classe risarcitoria disciplinata dagli art. 840 *bis* ss. c.p.c.; l’azione inibitoria collettiva di cui all’art. 840 *sexiesdecies* c.p.c.; l’azione popolare; il ricorso per l’efficienza della pubblica amministrazione.

⁸⁴ Corte EDU 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, cit.

A) *L'azione di classe risarcitoria ex art. 840 bis ss. c.p.c.*

L'obiettivo perseguito con l'azione risarcitoria di classe ex art. 840 *bis* ss. c.p.c. è quello di tutelare situazioni soggettive sostanziali imputabili a un numero indeterminato di soggetti, originate da un medesimo fatto illecito o accomunate dalla esigenza di risolvere una medesima questione. La partecipazione di tutti i soggetti interessati non è necessaria, ma ciò non comporta una menomazione del diritto di difesa, poiché questo riceve salvaguardia attraverso apposite soluzioni tecniche (in particolare, ma non solo, quella che conferma l'adozione del sistema *opt in* e quella che fa salva l'esperibilità dell'azione individuale accanto a quella di classe)⁸⁵.

Dal tenore testuale degli art. 840 *bis*, 2° comma, e 840 *sexies*, 1° comma, c.p.c. emerge che la legittimazione ad agire spetta a due categorie di soggetti⁸⁶: le organizzazioni o associazioni accreditate presso il Ministero della giustizia e i soggetti diversi dagli enti collettivi appena menzionati, vale a dire ciascun componente della classe⁸⁷. Le prime possono solo domandare un provvedimento giudiziale volto ad accertare che la condotta del resistente (impresa o ente gestore di servizi pubblici o di pubblica utilità) ha prodotto la lesione di diritti individuali omogenei ovvero sia ad accertare la responsabilità del resistente (per atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle sue attività: cfr. art. 840 *bis*, 3° comma, c.p.c.). I secondi, invece, possono richiedere non solo l'accertamento della responsabilità del resistente, ma anche la condanna di quest'ultimo al risarcimento del danno e alle restituzioni⁸⁸.

L'accertamento della responsabilità della condotta dell'impresa o dell'ente, dunque, rappresenta il livello minimo, al quale possono accedere sia gli enti collettivi accreditati sia il singolo componente della classe che faccia valere il diritto individuale omogeneo consentendo l'*opt in* agli altri possibili titolari di diritti individuali omogenei.

Il secondo livello è costituito dalla condanna al risarcimento del danno e alla restituzione di cose. Ad esso non possono accedere gli enti collettivi accreditati, ma solo il componente della classe ricorrente. In entrambi i casi, l'azione assume una dimensione collettiva. Tuttavia, il senso e la portata dell'accertamento della responsabilità della condotta sono diversi; infatti, quando ad agire sia l'ente esponenziale l'accoglimento della domanda giudiziale si risolve nell'accertamento dell'antigiuridicità della condotta del resistente e la sua conseguente responsabilità, non invece di un diritto individuale omogeneo rientrante nella classe⁸⁹. Di questo si trae conferma sia dalla norma che non ammette

⁸⁵ Cfr. D. DALFINO, *Azione di classe e azione collettiva inibitoria: nuovo testo (art. 840 bis ss. c.p.c.) e nuove (ma non solo) questioni*, in *Le nuove forme di tutela collettiva* (l. 12 aprile 2019 n. 31), in *Foro it.*, 2019, V, 321.

⁸⁶ Inoltre, in base al già citato art. 840 *bis*, 1° comma, nonché all'art. 840 *undecies*, 9° comma, c.p.c.: - l'azione di classe, da chiunque e per qualsiasi effetto promossa, non esclude la possibilità di far valere i diritti in via ordinaria attraverso l'azione individuale; - l'azione individuale dell'aderente è esperibile solo a condizione che la domanda di adesione sia stata revocata prima che sia divenuto definitivo il decreto di approvazione del piano di distribuzione delle somme, al pagamento delle quali è stato condannato il resistente.

⁸⁷ Cfr. ampiamente R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, in AA.VV., *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di B. Sassani, 2ª ed., 2024, 36.

⁸⁸ Cfr. D. DALFINO, *Forme di tutela e oggetto del processo*, in *Class action ed azione collettiva inibitoria. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2021, 20.

⁸⁹ D'altra parte, la strutturale *plurioffensività* della condotta illecita lesiva degli interessi a dimensione superindividuale non esclude che la violazione possa riguardare non soltanto la posizione omogenea di più individui, ma anche, contestualmente, quella differenziata dell'ente esponenziale legittimato ad agire in giudizio per la tutela (nel senso su esplicitato) dei diritti individuali omogenei. L'ente può far valere

condanne di alcun genere quando ad agire sia l'ente collettivo accreditato (art. 840 *sexies*, 1° comma, lett. a) c.p.c.) sia da quella che, in ogni caso, esclude che l'accertamento dell'esistenza dei diritti degli eventuali aderenti possa avvenire con la sentenza che conclude la fase di merito e che, infatti, rinvia tale accertamento alla fase successiva all'accoglimento della domanda di classe (art. 840 *quinqies*, 1° comma, c.p.c.).

Siamo al cospetto, quindi, di un sistema di tutela multilivello ad oggetto variabile⁹⁰.

Quella accertata in caso di accoglimento dell'azione promossa dall'ente collettivo accreditato, nella misura in cui riguarda la lesione di un certo novero di diritti individuali omogenei, si atteggia a questione comune a tutti gli appartenenti alla classe. Rispetto alla posizione dell'ente collettivo accreditato, la sentenza di accoglimento è in grado di soddisfare pienamente la pretesa e di corrispondere l'utilità richiesta. Invece, rispetto ai titolari dei diritti individuali omogenei, la sentenza offre un risultato intermedio, costituito dal mero accertamento non della fattispecie nel suo complesso (vale a dire il diritto al risarcimento dei danni o alle restituzioni), bensì di un suo frammento. In quanto tale, essa non è idonea di per sé a dettare in maniera compiuta il regolamento dei rapporti sostanziali dei singoli, ma è sufficiente a fornire un punto fermo (rappresentato dalla positiva verifica della anti-giuridicità o illiceità della condotta e, quindi, dalla responsabilità del resistente) per la determinazione del regolamento stesso⁹¹.

Orbene, dagli elementi appena sinteticamente riportati sembra ragionevole dedurre che non vi siano ostacoli nel riconoscere, almeno in astratto, alle associazioni di protezione ambientale la legittimazione all'azione di classe risarcitoria in ambito climatico, con le precisazioni appena svolte circa l'oggetto del giudizio⁹² e comunque contro soggetti (imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità: art. 840 *bis*, 2° comma, c.p.c.) diversi dallo Stato. Semmai, si tratta di andare incontro a problemi – di più concreta portata – relativi alla deduzione e

(anche) il proprio interesse istituzionale riconosciuto meritevole di tutela, autonomo e indipendente da quello dei singoli componenti della classe. Cfr. già in questi termini, G. COSTANTINO, *Note sulle tecniche di tutela collettiva (disegni di legge sulla tutela del risparmio e dei risparmiatori)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, 1029 s.; ID., *Legittimazione ad agire*, voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1990, XVIII, 7 ss.; D. DALFINO, *Legittimazione e intervento in causa delle associazioni ambientaliste*, cit.; 449; ID., *Tutela dell'«ambiente» e soluzioni (processuali) di compromesso*, cit., 508; M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979, spec. 181 ss.

⁹⁰ Cfr. D. DALFINO, *Forme di tutela e oggetto del processo*, cit., 21.

⁹¹ Invece, quando ad agire è il componente della classe, l'oggetto del processo è costituito dal diritto individuale dedotto che si assume omogeneo rispetto a quello degli altri appartenenti alla classe. Poiché è espressamente previsto che l'accertamento di questi ultimi diritti avvenga nella fase successiva della pronuncia della sentenza di accoglimento (art. 840 *quinqies*, 1° comma, c.p.c.) e non essendo ammesso l'intervento in causa di terzi ex art. 105 c.p.c., l'oggetto del processo è esclusivo e corrisponde al diritto del ricorrente. Peraltro, la pronuncia del giudice, contenente l'accertamento della responsabilità del resistente e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni, riguarda la fattispecie dedotta dal ricorrente nella sua interezza e, allo stesso tempo, definisce un elemento della fattispecie da cui sorge il diritto degli altri titolari di diritti omogenei che abbiano esercitato o esercitino (dopo la pronuncia stessa) l'*opt in*.

⁹² Per l'esclusione che, in questo ambito come in generale per l'azione risarcitoria di classe, l'oggetto del processo sia rappresentato da mere questioni o interessi collettivi, dovendo invece essere identificato sempre nei diritti individuali omogenei, mentre «Il diritto seriale [...] viene in gioco come rapporto pregiudiziale, coperto dal giudicato solo in presenza di domanda di parte, ex art. 34 c.p.c.», v. E. GABELLINI, *La dimensione «collettiva» della tutela del clima*, in AA.VV., *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., 46 ss.; EAD., *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, in *Jus-online*, 2024, 210 ss.; EAD., *Accesso alla giustizia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2022, 1105 ss.

dimostrazione della plurioffensività della condotta/omissione⁹³, alla individuazione di diritti che possano dirsi “omogenei” in ambito climatico⁹⁴, all’onere della prova del nesso causale⁹⁵.

B) *L’azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*

Il riconoscimento della legittimazione ad agire – già vagliato in ordine alla tutela ambientale⁹⁶ – non trova ostacoli, a maggior ragione, in relazione all’azione inibitoria ex art. 840 *sexiesdecies* c.p.c. (e art. 196 *ter* disp. att. c.p.c.)⁹⁷, proponibile nei confronti delle imprese, degli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità (e, dunque, non nei confronti dello Stato) «*relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività*», se del caso assistita da una misura coercitiva ex art. 614 *bis* c.p.c. (v. l’art. 840 *sexiesdecies*, 6° comma, c.p.c.). Infatti, ai fini dell’ottenimento di un ordine di cessazione o di un divieto di reiterazione della condotta illecita (omissiva o commissiva), la legittimazione ad agire viene attribuita non soltanto a «*chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti*», ma anche alle organizzazioni e alle associazioni senza scopo di lucro, purché iscritte nell’elenco pubblico di cui al comb. disp. degli art. 840 *bis*, 2° comma, c.p.c. e 196 *ter*, disp. att., c.p.c.⁹⁸. Anche in questo caso – anzi, a maggior ragione – fatte salve le difficoltà (invero, attenuate rispetto a quelle dell’azione di classe risarcitoria data la funzione prevalentemente preventiva) relative alla prova del nesso causale⁹⁹.

⁹³ Di contrario avviso è, invece, V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., 674, la quale, sul presupposto che nell’azione di classe risarcitoria il «punto nodale» sia dato dalla «appropriabilità o la non appropriabilità dell’interesse leso, ritiene che nel caso del clima invece il bene leso non può in nessun modo dirsi appropriativo». Secondo l’A., la legittimazione ad agire attribuita alle associazioni è volta soltanto a «rafforzare la tutela di diritti individuali». Lo strumento processuale in parola si potrebbe adattare, semmai, al danno ambientale dove si vengono in rilievo diritti individuali omogenei. V. anche G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza delle Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in www.judicium.it, 29 luglio 2025, § 4.1. ss.

⁹⁴ Cfr. E. GABELLINI, *La dimensione “collettiva” della tutela del clima*, cit., 50.

⁹⁵ Cfr. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., § 8; S. VINCRE-A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”*, cit., 153; E. GABELLINI, *La dimensione “collettiva” della tutela del clima*, cit., 52 ss.; V. CAPASSO, *Onere e mezzi di prova nel contenzioso climatico*, in AA.VV., *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., 73 ss.; EAD., *Climate change litigation against private entities: a liability in search of... a cause of action*, in *Diritto e clima*, 1-2026; EAD., *Burdens and Means of Proof in Climate Change Litigation: Does the Problem Lie Upstream*, *id.*, 3-2025.

⁹⁶ Cfr. AA.VV., *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, a cura di M.A. Lupoi, Rimini, 2017.

⁹⁷ Cfr. A.D. DE SANTIS, *L’inibitoria collettiva: profili processuali*, in AA.VV., *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, 2 ed., a cura di B. Sassani, Pisa, 2024, 267 ss.; U. RUFFOLO, *Interessi collettivi (e diffusi), azione inibitoria collettiva e “misure idonee” correttive*, *ibid.*, 233 ss.; D. AMADEI, *L’azione collettiva inibitoria. Sistema, tutele ed attuazione*, Torino, 2018; ID., *La nuova azione collettiva inibitoria*, in AA.VV., *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, 2 ed., a cura di B. Sassani, Pisa, 2024, 319 ss.

⁹⁸ A.D. DE SANTIS, *L’inibitoria collettiva: profili processuali*, in *Class action ed azione collettiva inibitoria*, a cura di U. Ruffolo, cit., 267 ss. Favorevole all’esperibilità dell’azione collettiva inibitoria è anche R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., § 6, la quale osserva che «la protezione emergente nel contenzioso climatico è duplice: per il pregiudizio che l’emissione di gas serra produce sul piano individuale (in termini di danno alla persona, alla salute, alla proprietà ecc.), nonché nella prospettiva del diritto della collettività ad un ambiente salubre»; EAD., *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, 2024, 331 ss.

⁹⁹ Cfr. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile*, cit., § 9, la quale fa leva anche sulla nuova formulazione dell’art. 41 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2022, nella parte in cui accorda prevalenza alla tutela dell’interesse ambientale rispetto a quello della libertà di iniziativa economica; E. GABELLINI, *La dimensione “collettiva” della tutela del clima*, cit., 56 s.

C) L'azione popolare

Si è ipotizzata l'esperibilità dell'azione popolare per la tutela dell'integrità del clima. Non potendosi ravvisare, in questo ambito, situazioni soggettive di tipo appropriativo, si riconosce la legittimazione anche agli individui che, pur senza essere necessariamente "vittime" del danno climatico, agiscano con la finalità di salvaguardare l'interesse collettivo (o diffuso).

In effetti, l'azione popolare¹⁰⁰, secondo l'inquadramento teorico assolutamente predominante, rappresenta una ipotesi di azione eccezionalmente concessa dal legislatore¹⁰¹ allo scopo di tutelare un interesse pubblico, attraverso l'attribuzione di una legittimazione diffusa, che, perciò, prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo all'attore (o agli attori). La rilevanza di tale interesse, e quindi la sua tutelabilità in funzione del soddisfacimento di un fine dotato di una connotazione pubblicistica (di ripristino della legalità), è riconosciuta *ex ante* dal legislatore e non richiede, pertanto, un accertamento da parte del giudice, nel senso che l'interesse ad agire deve presumersi sussistente, una volta verificata la pertinenza al soggetto dell'interesse di cui si lamenta la lesione¹⁰².

Senonché, in senso contrario all'accoglimento di questa tesi depongono, per un verso, la mancanza di una norma espressa che attribuisca la legittimazione attiva (anche) agli enti esponenziali¹⁰³; per un altro, l'inconsistenza del percorso logico-argomentativo sul quale essa si fonda, là dove predica l'esperibilità del rimedio in parola in virtù della asserita esistenza di una nuova categoria di diritti, c.d. "trans-soggettivi" (o "transindividuali")¹⁰⁴, «situazioni soggettive civilistiche il cui oggetto trascenda costitutivamente il titolare»¹⁰⁵, non altrimenti giustiziabili¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Cfr. F. SAITTA, *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, II, 239 ss.; F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, 329 ss.; G. RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, 'class actions': modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, 33 ss.; E. GIARDINO, *Le origini dell'azione popolare*, in *Arch. giur.*, 2002, 95; P. MADDALENA, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 l. 3 agosto 1999 n. 265*, in *Riv. amm.*, 1999, 877; G. TACCOGNA, *Azione popolare*, in *Digesto pubbl., Appendice*, Torino, 1996, XI, 662; D. BORGHESI, *Azione popolare*, in *Encicl. giur., Treccani*, Roma, 1988, IV; F.P. CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le "Actiones populares"*, Napoli, 1991.

¹⁰¹ Ad esempio, gli artt. 9 e 70 d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 28, 12° comma, l. n. 247 del 2012.

¹⁰² Cass., sez. un., 18 dicembre 2020, n. 29106. Nel processo amministrativo, sempre fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è ammessa l'azione popolare, non è consentito adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi la propone, che dallo stesso deve essere dedotto ed argomentato; ciò in quanto in detto processo l'interesse a ricorrere è condizione dell'azione e corrisponde a una specifica utilità o posizione di vantaggio che attiene a uno specifico bene della vita, contraddistinto indefettibilmente dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, nonché dal vantaggio ottenibile dal ricorrente: Cons. Stato, sez. III, 30 dicembre 2024, n. 10476.

¹⁰³ Peraltro, in materia ambientale, non sussiste più, in quanto abrogata, la norma (art. 9, 3° comma, d.lgs. n. 267 del 2000) che riconosceva alle associazioni il potere di sostituirsi agli enti locali nell'instaurazione del giudizio civile di danno.

¹⁰⁴ Cfr. P. FEMIA, *Responsabilità civile e Climate Change Litigation*, in *Enc. dir., I Tematici*, VII, *Responsabilità civile*, diretto da Scognamiglio, Milano, 2024, 847 ss.; M. MELI, *La giustizia climatica e il diritto vivente*, cit., 752; V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., 676 ss.

¹⁰⁵ Ad esempio, con riferimento alla fornitura di acqua o allo smaltimento di rifiuti: cfr. V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., 680.

¹⁰⁶ La promuovibilità di un'*actio popularis* è stata anche esclusa dalla Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*, cit., in quanto non prevista dalla Convenzione: «460. La Convenzione non prevede l'istituzione di una *actio popularis*. Il compito della Corte normalmente non è quello di esaminare *in abstracto* la legge e la prassi rilevanti, ma di determinare se il modo in cui sono state applicate o influenzate al richiedente abbia

D) Il ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione

Più plausibile sembra l'idea di utilizzare il ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione, di cui al d.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198¹⁰⁷ (introdotto in attuazione della [l. 4 marzo 2009 n. 15](#)), tutte le volte in cui il clima sia attualmente o potenzialmente compromesso per effetto di una condotta omissiva o commissiva della p.a. (o del concessionario del servizio pubblico)¹⁰⁸. Il rimedio, che non ha natura o finalità risarcitoria, è volto a ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione del servizio pubblico e la legittimazione ad agire spetta (anche) alle «associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori» (art. 1, 4° comma). Con la pronuncia che accoglie la domanda e che accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento, il giudice ordina alla p.a. o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine. La sentenza, inoltre, è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, oltre che agli organismi di regolazione e controllo del settore interessato, anche alla procura regionale della Corte dei conti ai fini della eventuale responsabilità erariale, nonché agli organi preposti all'avvio del giudizio disciplinare e a quelli deputati alla valutazione dei dirigenti coinvolti, per l'eventuale adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza (cfr. l'art. 4).

Ora, indipendentemente dalla marginalità o no delle ipotesi in cui l'inefficienza della p.a. nell'ambito indicato è idonea a produrre un danno climatico, va evidenziato che la giurisdizione spetta in via esclusiva al giudice amministrativo; pertanto, la scelta legislativa di riconoscere la legittimazione delle associazioni rappresentative di interessi diffusi è coerente con quella già adottata in materia di danno ambientale. Al contempo, però, questo significa che non vi è luogo per richiedere analoga tutela innanzi al giudice ordinario, se non attraverso le forme su viste dell'azione collettiva¹⁰⁹.

Senza contare che la legittimazione delle associazioni alla proposizione dell'azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni va sempre verificata in concreto, caso per caso, in relazione alla natura e alla tipologia dell'interesse leso, al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela di quello specifico interesse omogeneo per una pluralità di utenti e consumatori¹¹⁰. E soprattutto, che la lesione, ai sensi dell'art. 1, 1° comma,

dato origine a una violazione della Convenzione (vedi, ad esempio, *Roman Zakharov contro Russia* [GC], n. [47143/06](#), § 164, CEDU 2015, con ulteriori riferimenti). Di conseguenza, una persona, un'organizzazione non governativa o un gruppo di individui deve poter dichiararsi vittima di una violazione dei diritti previsti dalla Convenzione. La Convenzione non consente a individui o gruppi di individui di lamentarsi di una disposizione del diritto nazionale semplicemente perché ritengono, senza esserne stati direttamente influenzati, che essa possa violare la Convenzione (vedi *Aksu contro Turchia* [GC], n. [4149/04](#) e [41029/04](#), §§ 50-51, CEDU 2012)».

¹⁰⁷ Il ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione ex [d.lgs. n. 198/2009](#) è un'azione a "legittimazione diffusa" e preordinata non tanto a superare l'inerzia dell'Amministrazione rispetto alla singola pratica, quanto ad accertare e correggere eventuali disfunzioni nell'organizzazione relativa alla gestione di un'attività amministrativa: v. Cons. Stato, sez. III, 24 febbraio 2025, n. 1596. In dottrina, v. F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in [www.federalismi.it](#); A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Quaderni, 11 di *Dir. e proc. civ.*, Napoli, 2011; sull'individuazione degli spazi di applicabilità al ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione, v. R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pubbl. com. europeo*, 2021, 948.

¹⁰⁸ Cfr. M. BASILE e P. ZATTI, *L'interesse delle generazioni future nel diritto dell'ambiente*, cit., 1063.

¹⁰⁹ Per un confronto, v. G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all'interesse — legittimo — ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 421 ss.

¹¹⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2023, n. 5031, secondo cui deve ritenersi preclusa la legittimazione a proporre l'azione per l'efficienza di cui al [d.lgs. n. 198/2009](#) da parte di una associazione che non dimostri di rappresentare una classe "determinata ed omogenea" di "utenti e consumatori".

deve essere diretta, concreta e attuale, il che riduce notevolmente gli spazi applicativi alle associazioni, restringendoli a quelle che dimostrino di possedere una posizione qualificata¹¹¹ (ciò che distingue il rimedio in parola dall'azione popolare)¹¹².

4.- Profili conclusivi.

Le rapide notazioni innanzi svolte danno conferma della impossibilità, allo stato attuale, di predicare l'esistenza di un principio generale di legittimazione per così dire aperta (o diffusa), almeno con riguardo al nostro ordinamento. Il fondamento della legittimazione ad agire resta pur sempre connesso alla situazione sostanziale soggettiva di cui si chiede tutela¹¹³. In un sistema fondato sulla dicotomia tra diritti soggettivi e interessi legittimi (art. 24, 1° comma; 103; 113 Cost.), non vi è spazio per l'azionabilità di un *tertium genus*. Anche quando la legge attribuisce agli enti esponenziali il potere di agire per la tutela di interessi sovraindividuali (diffusi o collettivi), è pur sempre necessario che la lesione riguardi una delle due categorie giustiziabili. Questo è vero anche quando sembra che gli schemi dogmatici siano destinati a "scoppiare"¹¹⁴ e i criteri tradizionali di legittimazione ad essere derogati o abbandonati¹¹⁵ o modulati in favore di soggetti che istituzionalmente perseguono la soddisfazione, oltre che del proprio, anche dell'interesse di molti.

Sul piano sovranazionale, dopo un iniziale ampio scetticismo circa la stessa possibilità giuridica di azionare la pretesa, con finalità strategica, all'adozione di misure di protezione da parte dei convenuti (scetticismo giustificato, rispetto alla richiesta rivolta contro lo Stato, con l'intangibilità del principio di separazione dei poteri e, rispetto alle imprese, con la difficoltà di reperire la fonte di una specifica "obbligazione climatica"), si è dovuto prendere atto, grazie alla definizione più puntuale degli impegni a livello sovranazionale (principalmente l'Accordo di Parigi del 2015) e al dilagare delle iniziative processuali intraprese (in particolare, a partire dal caso *Urgenda*), che la legittimazione ad agire può trovare un solido aggancio nella tutela dei diritti umani fondamentali.

¹¹¹ Cfr. Tar Roma Lazio, sez. I, 3 settembre 2012, n. 7483, che ha dichiarato inammissibile una azione collettiva in tema di efficienza della p.a., con la quale è stato chiesto, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1 e 3 d.lgs. n. 198 del 2009, l'accertamento della violazione dell'obbligo di provvedere da parte delle amministrazioni evocate in giudizio, alla rimozione delle situazioni di rischio idrogeologico, per quanto di propria competenza, nel caso in cui, da una parte, con un unico atto, siano evocate in giudizio svariate amministrazioni, in relazione a situazioni disparate che interessano soggetti diversi, cui trovano potenziale applicazione molteplici norme generali e locali, e, dall'altra, tale litisconsorzio passivo venga fondato su di una generica richiesta per l'emissione di provvedimenti generali, non meglio specificati, ma che, appunto per le peculiarità delle situazioni, nulla fa ritenere possano coincidere.

¹¹² Cfr. Tar Lazio, sez. II, 27 giugno 2022, n. 8763.

¹¹³ Il modello dell'art. 14 l. n. 549 del 1993 (*Misure a tutela dell'ozono atmosferico e dell'ambiente*), secondo cui le associazioni di protezione ambientale *tout court* (e dei consumatori) possono agire in giudizio al fine di ottenere il sequestro e l'eventuale distruzione dei beni prodotti o commercializzati in violazione della legge ovvero la condanna delle imprese responsabili al risarcimento dei danni a favore dello Stato nella misura equitativa fissata dal giudice, rappresenta, a quanto pare, un *unicum*.

¹¹⁴ M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., 393 (il quale, poco prima, afferma che vi sono rarissime norme «che consentono di scavalcare quella dicotomia, attribuendo a soggetti od a gruppi il potere di agire in giudizio civile non per la tutela di un diritto di cui sono (o si affermano) personalmente titolari, ma per un interesse più o meno chiaramente configurato come collettivo o di categoria»: 369).

¹¹⁵ M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, cit., 433.

L'esperienza concreta del *climate change litigation* indica la strada che occorre percorrere per evitare improbabili costruzioni teoriche alternative. Strada che non ha certo impedito di addivenire ad una vera e propria trasformazione del contenzioso climatico, che, da una dimensione eminentemente risarcitoria individualistica è sfociato in una di mitigazione, prospettica e strutturale¹¹⁶, emancipando dal piano dell'irrilevante, situazioni altrimenti di fatto o agiuridiche e contribuendo ad incidere in senso estensivo sul profilo dello *standing*.

¹¹⁶ Cfr. G. NAGLIERI, *Contenzioso climatico e diritti umani*, cit., 24 ss., 36 ss., 419 ss.