

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE E REQUISITI PER LA VALUTAZIONE
DELL' IMPATTO AMBIENTALE - Workshop per giudici e pubblici ministeri italiani

Firenze, 07-09 Maggio 2025

Alessandro M. Andronio
Consigliere della Corte di cassazione

Il diritto di proporre un'azione legale: lo scenario italiano



1

1

Schema della presentazione

- 1) Convenzione di Aarhus e attività del Comitato per la Convenzione;
- 2) legittimazione e dell'interesse a ricorrere dei singoli e delle associazioni ambientaliste nel processo amministrativo in materia ambientale;
- 3) partecipazione e costituzione di parte civile di questi soggetti nel processo penale per reati ambientali;
- 4) azione di classe e azione inibitoria, previste dal titolo VIII-bis del codice di procedura civile; loro utilizzabilità nel settore ambientale da parte di individui e associazioni.



2

2

CONVENZIONE DI AARHUS

- Le Parti devono garantire l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico al processo decisionale, nonché l'accesso alla giustizia in materia ambientale.
-  Accesso alle informazioni
-  Partecipazione del pubblico
-  Accesso alla giustizia
- Esistono tre diverse categorie di atti, decisioni e omissioni rispetto alle quali le Parti della Convenzione devono garantire l'accesso a un riesame.



3

3

Articolo 9 - Accesso alla giustizia

- Par. 1. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.
- La Parte che preveda il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale dispone affinché l'interessato abbia anche accesso a una procedura stabilita dalla legge, rapida e gratuita o poco onerosa, ai fini del riesame della propria richiesta da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale.
- Le decisioni definitive prese a norma del presente paragrafo sono vincolanti per l'autorità pubblica in possesso delle informazioni. Esse sono motivate per iscritto almeno quando l'accesso alle informazioni viene negato in forza del presente paragrafo.



4

4

Articolo 9 - Accesso alla giustizia

Par. 2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario, qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.



5

5

Articolo 9 - Accesso alla giustizia

Par. 3.

In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.



6

6

Articolo 9 - Accesso alla giustizia

- Par. 4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico.
- Par. 5. Per accrescere l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia.



7

7

Accesso alla giustizia

- Terzo pilastro della convenzione di Aarhus
- Articolo 9, paragrafo 1
- Articolo 9, paragrafo 2
- Articolo 9, paragrafo 3
- Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (2017/C 275/01)
- Guida del cittadino
- Giurisprudenza CGUE
- Prassi dal Comitato di Conformità alla Convenzione di Aarhus - <https://unece.org/env/pp/cc>



CITIZEN'S GUIDE TO
ACCESS TO JUSTICE
IN ENVIRONMENTAL
MATTERS

Environment



8

8

LEGGE 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale)

Art. 13

1. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide.

[omissis]

Art. 18

5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei

giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.



9

9

Giurisprudenza amministrativa su legittimazione e interesse

Alcune pronunce rilevanti:

Cons. St., n. 6/2020 (Adunanza Plenaria)

Cons. St., sez. II, 30 giugno 2021, n. 4952

Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2020, n. 6554

Cons. St., sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4176

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 7246/2004

Cons. St., sez. VI, 7 gennaio 1996, n. 182



10

10

Giurisprudenza amministrativa su legittimazione e interesse

Differeenziazione dell'interesse legittimo: concretezza della lesione, *vicinitas*.

Riconoscimento degli interessi diffusi.

Teoria del doppio binario per le associazioni: legittimazione legale e legittimazione giurisprudenziale.

Requisiti per la legittimazione delle associazioni: a) *vicinitas*; b) perseguimento non occasionale degli obiettivi ambientali; c) sufficiente rappresentatività.

Sostanziale incertezza su quali posizioni soggettive siano effettivamente tutelate.



11

11

Settore penale

Pronunce più rilevanti:

Corte Costituzionale, con sentenza n. 126 del 2016

Cass pen., Sez. 3, n. 1997 del 15/11/2019, dep. 2020, Rv. 277556

Cass pen., Sez. 3, n. 46699 del 15/10/2018

Cass pen., Sez. 3, n. 911 del 10/10/2017, dep. 2018

Cass pen., Sez. 3, n. 29077 del 04/06/2013

Cass pen., Sez. 3, n. 14828 del 11/02/2010, Rv. 246812

Cass pen., Sez. 3, n. 3503 del 02/02/1996, Rv. 205780



12

12

Settore penale

Principio «chi inquina paga-danno ambientale.

Legittimazione al risarcimento in capo allo Stato.

Differenza fra danno ambientale e danni risarcibili a favore di individui e associazioni.

Intervento e costituzione di parte civile di individui e associazioni.

Non configurabilità di un diritto soggettivo individuale all'ambiente.



13

13

Settore civile: azione di classe e azione inibitoria

- Il 19 maggio 2020 è entrata in vigore la legge 12 aprile 2019, n. 31 che introduce nell'ordinamento una disciplina organica dei procedimenti civili collettivi, assorbendo e ridisegnando le azioni inibitorie e di classe già previste dagli artt. 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, che sono contestualmente abrogati.
- La nuova disciplina è dettata agli artt. 840-bis e segg. del codice di procedura civile (Titolo VIII-bis).



14

14

Azione di classe

- L'ambito di operatività dell'azione è esteso, non più solo ai consumatori, ma anche ai soggetti titolari di diritti omogenei, individualmente o tramite comitati e associazioni.
- Il carattere generale della previsione pare consentire l'estensibilità di tale rimedio a coloro che abbiano subito lesioni di un diritto inerente alla sfera ambientale.
- I soggetti passivi dell'azione di classe sono imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, in relazione agli atti ed ai comportamenti posti in essere nello svolgimento delle attività.
- Viene fissata la competenza della sezione specializzata in materia di impresa dei Tribunali e delle Corti di Appello.
- Al procedimento si applica il rito sommario di cognizione, che si articola in tre fasi: ammissibilità dell'azione di classe, decisione sul merito, eventuale liquidazione delle somme dovute agli aderenti.
- L'adesione all'azione di classe può essere effettuata anche dopo la sentenza che accoglie l'azione, la cui natura è di accertamento della responsabilità della parte convenuta e che definisce i caratteri dei diritti individuali omogenei che consentono l'inserimento nella classe. I terzi aderenti, non divengono parti processuali.
- È prevista un'autonoma azione inibitoria sulla quale ci soffermeremo in particolare.



15

15

Azione di classe

- Art. 840-bis (Ambito di applicazione)
- I diritti individuali omogenei sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le disposizioni del presente titolo.
- A tale fine, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statuari comprendano la tutela dei predetti diritti o ciascun componente della classe può agire nei confronti dell'autore della condotta lesiva per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. Ai fini di cui al periodo precedente, ferma la legittimazione di ciascun componente della classe, possono proporre l'azione di cui al presente articolo esclusivamente le organizzazioni e le associazioni iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia.
- L'azione di classe può essere esperita nei confronti di imprese ovvero nei confronti di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività.
- In ogni caso, resta fermo il diritto all'azione individuale, salvo quanto previsto all'articolo 840 undecies, nono comma (secondo il quale, "l'aderente può proporre azione individuale a condizione che la domanda di adesione sia stata revocata prima che il decreto sia divenuto definitivo nei suoi confronti").
- Non è ammesso l'intervento dei terzi ai sensi dell'articolo 105.



16

16

Azione di classe

Art 840-ter (Forma e ammissibilità della domanda)

- La domanda per l'azione di classe si propone con ricorso esclusivamente davanti alla sezione specializzata in materia di impresa competente per il luogo ove ha sede la parte resistente.
- Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, è pubblicato, a cura della cancelleria ed entro dieci giorni dal deposito del decreto, nell'area pubblica del portale dei servizi telematici gestito dal Ministero della giustizia, in modo da assicurare l'agevole reperibilità delle informazioni in esso contenute.
- Il procedimento è regolato dal rito semplificato di cognizione di cui agli articoli 281 decies e seguenti ed è definito con sentenza, resa nel termine di trenta giorni successivi alla discussione orale della causa. Non può essere disposto il mutamento del rito. Entro il termine di trenta giorni dalla prima udienza il tribunale decide con ordinanza sull'ammissibilità della domanda, ma può sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo. Restano ferme le disposizioni del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 3.
- La domanda è dichiarata inammissibile: a) quando è manifestamente infondata; b) quando il tribunale non ravvisa omogeneità dei diritti individuali tutelabili ai sensi dell'articolo 840 bis; c) quando il ricorrente versa in stato di conflitto di interessi nei confronti del resistente; d) quando il ricorrente non appare in grado di curare adeguatamente i diritti individuali omogenei fatti valere in giudizio.
- L'ordinanza che decide sull'ammissibilità è pubblicata, a cura della cancelleria, nell'area pubblica del portale dei servizi telematici di cui al secondo comma, entro quindici giorni dalla pronuncia.
- In caso di dichiarazione di inammissibilità, il ricorrente può riproporre l'azione di classe quando si siano verificati mutamenti delle circostanze o vengano dedotte nuove ragioni di fatto o di diritto.
- L'ordinanza che decide sull'ammissibilità dell'azione di classe è reclamabile dalle parti davanti alla corte di appello.



17

17

Azione di classe

Art 840-quater (Pluralità delle azioni di classe)

- Decorso sessanta giorni dalla data di pubblicazione del ricorso nell'area pubblica del portale dei servizi telematici di cui all'articolo 840 ter, secondo comma, non possono essere proposte ulteriori azioni di classe sulla base dei medesimi fatti e nei confronti del medesimo resistente e quelle proposte sono cancellate dal ruolo. Le azioni di classe proposte tra la data di deposito del ricorso e il termine di cui al primo periodo sono riunite all'azione principale.
- Il divieto di cui al primo comma, primo periodo, non opera quando l'azione di classe introdotta con il ricorso di cui al predetto comma è dichiarata inammissibile con ordinanza definitiva né quando la medesima causa è cancellata dal ruolo ovvero è definita con provvedimento che non decide nel merito.
- Quando una nuova azione di classe è proposta fuori dei casi di cui al secondo comma, la causa è cancellata dal ruolo e non è ammessa la riassunzione.
- È fatta salva la proponibilità delle azioni di classe a tutela dei diritti che non potevano essere fatti valere entro la scadenza di cui al primo comma.



18

18

Azione di classe

- Art. 840-quinquies (Procedimento)
- Con l'ordinanza con cui ammette l'azione di classe, il tribunale fissa un termine perentorio non inferiore a sessanta giorni e non superiore a centocinquanta giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza nel portale dei servizi telematici di cui all'articolo 840 ter, secondo comma, per l'adesione all'azione medesima da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei e provvede secondo quanto previsto dall'articolo 840 sexies, primo comma, lettera c). Si applica in quanto compatibile l'articolo 840 septies. L'aderente non assume la qualità di parte e ha diritto ad accedere al fascicolo informatico e a ricevere tutte le comunicazioni a cura della cancelleria. I diritti di coloro che aderiscono a norma del presente comma sono accertati secondo le disposizioni di cui all'articolo 840 octies, successivamente alla pronuncia della sentenza che accoglie l'azione di classe.
- Il tribunale, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del giudizio.
- La disposizione disciplina anche l'istruttoria e le prove (consulenza tecnica d'ufficio, dati statistici, presunzioni), con un'articolata regolamentazione dell'ordine di esibizione.



19

19

Azione di classe

- Art. 840-sexies (Sentenza di accoglimento)
- Con la sentenza che accoglie l'azione di classe, il tribunale:
 - a) provvede in ordine alle domande risarcitorie o restitutorie proposte dal ricorrente, quando l'azione è stata proposta da un soggetto diverso da un'organizzazione o da un'associazione inserita nell'elenco di cui all'articolo 840 bis, secondo comma;
 - b) accerta che il resistente, con la condotta addebitatagli dal ricorrente, ha leso diritti individuali omogenei;
 - c) definisce i caratteri dei diritti individuali omogenei di cui alla lettera b), specificando gli elementi necessari per l'inclusione nella classe dei soggetti di cui alla lettera e);
 - d) stabilisce la documentazione che deve essere eventualmente prodotta per fornire prova della titolarità dei diritti individuali omogenei di cui alla lettera b);
 - e) dichiara aperta la procedura di adesione e fissa il termine perentorio, non inferiore a sessanta giorni e non superiore a centocinquanta giorni, per l'adesione all'azione di classe da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei di cui alla lettera b) nonché per l'eventuale integrazione degli atti e per il compimento delle attività da parte di coloro che hanno aderito a norma dell'articolo 840 quinquies, primo comma; il termine decorre dalla data di pubblicazione della sentenza nell'area pubblica del portale dei servizi telematici di cui all'articolo 840 ter, secondo comma;
 - f) nomina il giudice delegato per la procedura di adesione;
 - g) nomina il rappresentante comune degli aderenti tra i soggetti aventi i requisiti per la nomina a curatore fallimentare;
 - h) determina, ove necessario, l'importo da versare a cura di ciascun aderente, ivi compresi coloro che hanno aderito a norma dell'articolo 840 quinquies, primo comma, a titolo di fondo spese e stabilisce le modalità di versamento.
- Il rappresentante comune degli aderenti è pubblico ufficiale. Il giudice delegato può, dopo averlo sentito, revocare il rappresentante comune in ogni tempo con decreto.



20

20

Azione di classe

- 840-septies (Modalità di adesione all'azione di classe)
- L'adesione all'azione di classe si propone mediante inserimento della relativa domanda nel fascicolo informatico, avvalendosi di un'area del portale dei servizi telematici di cui all'articolo 840 ter, secondo comma.
- L'aderente può produrre materiale probatorio documentale (ivi comprese testimonianze scritte).



21

21

Azione di classe

Art. 840-octies (Progetto dei diritti individuali omogenei degli aderenti)

- La disposizione fissa i termini processuali per la seguente serie di attività.
- Il resistente deposita una memoria contenente le sue difese, prendendo posizione sui fatti posti dagli aderenti a fondamento della domanda ed eccependo i fatti estintivi, modificativi o impeditivi dei diritti fatti valere dagli aderenti. I fatti dedotti dagli aderenti e non specificatamente contestati dal resistente nel termine di cui al presente comma si considerano ammessi.
- Il rappresentante comune degli aderenti, entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al primo comma, predispone il progetto dei diritti individuali omogenei degli aderenti.
- Il rappresentante comune può chiedere al tribunale di nominare uno o più esperti di particolare competenza tecnica che lo assistano per la valutazione dei fatti posti dagli aderenti a fondamento delle domande.
- Il resistente e gli aderenti possono depositare osservazioni scritte e documenti integrativi. Nella procedura di adesione non sono ammessi mezzi di prova diversi dalla prova documentale.
- Il giudice delegato, con decreto motivato, quando accoglie in tutto o in parte la domanda di adesione, condanna il resistente al pagamento delle somme o delle cose dovute a ciascun aderente a titolo di risarcimento o di restituzione. Il provvedimento costituisce titolo esecutivo.



22

22

Azione di classe

Altre disposizioni

- Articolo 840-novies (Spese del procedimento)
- Articolo 840-decies (Impugnazione della sentenza)
- Articolo 840-undecies (Impugnazione del decreto di cui all'art. 840-octies)
- Articolo 840-duodecies (Adempimento spontaneo)
- Articolo 840-terdecies (Esecuzione forzata collettiva)
- Articolo 840-quaterdecies (Accordi di natura transattiva)
- Articolo 840-quinquiesdecies (Chiusura della procedura di adesione)



23

23

Azione inibitoria collettiva

Articolo 840 sexiesdecies

- Chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti, può agire per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva. Le organizzazioni o le associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statuari comprendano la tutela degli interessi pregiudicati dalla condotta di cui al primo periodo sono legittimate a proporre l'azione qualora iscritte nell'elenco di cui all'articolo 840 bis, secondo comma.
- L'azione può essere esperita nei confronti di imprese o di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività.
- La domanda si propone con le forme del procedimento camerale, regolato dagli articoli [737](#) e seguenti, in quanto compatibili, esclusivamente dinanzi alla sezione specializzata in materia di impresa competente per il luogo dove ha sede la parte resistente. Il ricorso è notificato al pubblico ministero.
- Si applica l'articolo 840 quinquies in quanto compatibile.



24

24

Azione inibitoria collettiva

Articolo 840 sexiesdecies

- (commi successivi)
- Il tribunale può avvalersi di dati statistici e di presunzioni semplici.
- Con la condanna alla cessazione della condotta omissiva o commissiva, il tribunale può, su istanza di parte, adottare i provvedimenti di cui all'articolo 614 bis (misure di coercizione indiretta), anche fuori dei casi ivi previsti.
- Con la condanna alla cessazione della condotta omissiva o commissiva, il tribunale può, su richiesta del pubblico ministero o delle parti, ordinare che la parte soccombente adotti le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate.
- Il giudice, su istanza di parte, condanna la parte soccombente a dare diffusione del provvedimento, nei modi e nei tempi definiti nello stesso, mediante utilizzo dei mezzi di comunicazione ritenuti più appropriati.
- Quando l'azione inibitoria collettiva è proposta congiuntamente all'azione di classe, il giudice dispone la separazione delle cause.
- Sono fatte salve le disposizioni previste in materia dalle leggi speciali.



25

25

Osservazioni conclusive

- a) nonostante il presupposto dell'azione siano i diritti individuali omogenei di persone fisiche o enti esponenziali, gli enti esponenziali possono agire solo per l'accertamento della responsabilità del resistente e non anche per la condanna;
- b) attraverso l'azione di classe, non può ricevere tutela un semplice interesse diffuso;
- c) quanto all'omogeneità dei diritti fatti valere, il significato del termine è di dubbia interpretazione; sembra potersi fare riferimento all'identità della lesione e delle posizioni giuridiche fatte valere (ad esempio, proprietà e salute, in relazione a danno patrimoniale e danno morale);
- d) la conseguenza del richiamo all'omogeneità dei diritti è che la tutela ottenibile da ciascun membro della classe, se raffrontata a quella potenzialmente conseguibile in sede individuale, sia generalmente inesatta;
- e) la possibilità di aderire all'azione sia prima sia dopo la pronuncia della sentenza rischia di sbilanciare a favore dei ricorrenti il rapporto processuale, pregiudicando la parte resistente;
- f) l'azione inibitoria sembra la più utilizzabile nel settore della protezione dell'ambiente, se non altro per l'apparente genericità della previsione dei suoi presupposti; si pone in questa ottica il problema se anche quest'azione abbia per presupposto l'esistenza di diritti individuali omogenei, come l'azione di classe.



26

26