

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

Studio di un caso di azione inibitoria collettiva contro la realizzazione di un'opera pubblica sottoposta a VIA.

Gruppi di lavoro – Studio degli atti di parte – Discussione dei risultati.

di *Alessandro Andronio* (Consigliere della Corte di cassazione)

1. Fatto.

1.1. Con ricorso *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c., i ricorrenti (persone fisiche residenti nella zona interessata) hanno adito il Tribunale, Sezione specializzata in materia di impresa, per sentire condannare la Tripla X S.p.A. alla cessazione di ogni comportamento diretto al riavvio delle attività di programmazione e progettazione di una grande opera pubblica, la cui realizzazione – oggetto di concessione – era stata per qualche tempo bloccata.

A fondamento della loro domanda i ricorrenti – che sostengono che l'opera da inibire possa recare pregiudizio all'ambiente, al territorio, al paesaggio nonché al patrimonio storico e archeologico – hanno dedotto che il decreto-legge Y, approvato *ad hoc* (secondo una prassi seguita anche per altre opere pubbliche) è in contrasto con il diritto dell'Unione europea, oltre che confliggente con disposizioni costituzionali, sicché esso dovrebbe essere disapplicato ovvero, in via subordinata, formare oggetto di dichiarazione di incostituzionalità, previa rimessione della relativa questione alla Corte costituzionale. Le disposizioni oggetto di contestazione sono, in particolare, quelle che: a) prevedono la reviviscenza della concessione a suo tempo adottata, per la realizzazione dell'opera pubblica; b) delineano un percorso accelerato per la realizzazione dell'opera, tra l'altro semplificando il normale *iter* di valutazione di impatto ambientale. Il decreto-legge in questione è – secondo il suo preambolo – volte a favorire la crescita e lo sviluppo e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte a stabilire un percorso accelerato per la realizzazione dell'opera pubblica, ritenuta prioritaria e di rilevanza strategica.

1.2. La Tripla X S.p.A., costituitasi in giudizio, ha sollevato eccezioni pregiudiziali di difetto di giurisdizione, a favore del giudice amministrativo, nonché di inammissibilità dell'azione. Ha dedotto l'infondatezza nel merito della domanda.

1.3. In corso di causa si sono altresì costituiti, ai sensi dell'art. 105 c.p.c. e a supporto delle ragioni della convenuta, alcuni intervenienti persone fisiche.

2. Conclusioni delle parti.

2.1. Per i ricorrenti.

1) Preliminarmente, fissare 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'art. 840-ter, secondo comma, per l'adesione all'azione medesima da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei e provvedere secondo quanto previsto dall'art. 840-sexies, primo comma, lettera c); la richiesta si fonda sul disposto del quarto comma dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c.

2) Accertare e dichiarare ammissibile e fondata l'azione inibitoria collettiva proposta per la tutela di interessi sovraindividuali collettivi e omogenei.

3) Previa disapplicazione del decreto-legge Y (nelle parti in cui prevede: criteri di determinazione dei compensi per le varie fasi dell'opera, radicale semplificazione di tutte le procedure amministrative, compresa quella di VIA) per contrasto alla normativa dell'Unione europea (in particolare in materia di VIA), ordinare alla Tripla X S.p.A. la cessazione immediata di ogni atto o comportamento pregiudizievole dei diritti e degli interessi collettivi e diffusi e giuridicamente protetti, di ogni attività tendente all'approvazione del progetto definitivo ed esecutivo, di ogni comportamento relativo al riavvio dell'attività di progettazione dell'opera e, per l'effetto, ordinare la cessazione immediata di ogni attività negoziale, della stipula di atti aggiuntivi, unilaterali e contrattuali, onerosi e non e di ogni deliberazione del CdA, di ogni atto o documento prodotto nel procedimento innanzi alla Commissione VIA-VAS e alla Conferenza dei servizi e ordinare la cessazione di ogni attività connessa e conseguente idonea a reiterare la condotta pregiudizievole degli interessi collettivi e omogenei meritevoli di tutela e vietarne la reiterazione

4) In via graduata, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme del decreto-legge Y, perché in contrasto con gli artt. 2, 3, 9, 11, 32, 41, 42, 77, 81, 97 101, 104, 117, 118 e 120 Cost, 191 TFUE e 37 CDFUE; sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

5) Condannare la Tripla X S.p.A. al pagamento delle spese, competenze e onorari di causa.

2.2. Per la società convenuta.

1) Preliminarmente, accertare e dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo, trattandosi di questione che

riguarda un'opera pubblica, realizzata da una società *in house*, soggetta al controllo analogo di enti pubblici, attraverso procedure autorizzatorie di carattere amministrativo.

2) Sempre in via preliminare, accertare e dichiarare l'inammissibilità dell'azione avversaria, anche per la disomogeneità delle posizioni giuridiche fatte valere.

3) In via subordinata e nel merito, rigettare tutte le domande dei ricorrenti perché infondate in fatto e in diritto.

4) Condannare i ricorrenti al pagamento delle spese, competenze e onorari di causa.

2.3. Per i terzi intervenuti.

1) Rigettare tutte le domande dei ricorrenti perché infondate in fatto e in diritto.

2) Condannare i ricorrenti al pagamento delle spese, competenze e onorari di causa.

3. Gruppi di lavoro, in preparazione della discussione in plenaria dei risultati.

I partecipanti si suddividono in tre gruppi di lavoro, il cui obiettivo è la redazione di uno schema di decisione della causa (da esporre oralmente), nel cui ambito saranno affrontate le seguenti questioni rilevanti.

4. Questioni rilevanti.

1) Nel ricorso viene chiesto, in via preliminare (*sub* 2.1.1.) di fissare 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'art. 840-ter, secondo comma, per l'adesione all'azione medesima da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei e provvedere secondo quanto previsto dall'art. 840-sexies, prima comma, lettera c). Con questa richiesta, espressamente fondata sul disposto del quarto comma dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c. – il quale prevede l'applicazione dell'art. 840-quinquies, in quanto compatibile – i ricorrenti sostengono che sia applicabile anche all'azione inibitoria collettiva la struttura bifasica che contraddistingue l'azione di classe, nella quale è previsto un primo momento dedicato al vaglio di ammissibilità della domanda, positivamente superato il quale viene fissato un termine per consentire ai titolari di diritti individuali omogenei di aderire all'azione.

Questa richiesta dei ricorrenti può essere accolta? Si può sostenere che anche l'azione inibitoria, come l'azione di classe, abbia una struttura bifasica? Sotto questo aspetto, fra l'azione inibitoria e l'azione di classe prevalgono gli elementi di analogia o di differenza?

2) Qual è la forma della decisione sulla domanda di inibitoria proposta dai ricorrenti? Decreto motivato (in applicazione dell'art. 737 c.p.c., richiamato dal terzo comma dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c.)? Sentenza? Altra forma?

3) L'art. 840-bis, quarto comma, c.p.c. non ammette l'intervento dei terzi ai sensi dell'articolo 105 nell'azione di classe. Il quarto comma dell'art. 840-sexiesdecies opera un rinvio all'art. 840-quinquies, nei limiti della compatibilità. Tale rinvio può essere più ampiamente inteso come riferito, sempre nei limiti della compatibilità, a tutte le norme processuali dettate per l'azione di classe ivi compresa la previsione del divieto dell'intervento di terzi? Dunque, il procedimento inibitorio collettivo ammette l'intervento di terzi? Si potrebbe distinguere, a tal fine, fra i terzi che aderiscono alla domanda di inibitoria e quelli che contrastano tale domanda, aderendo invece alla posizione della parte convenuta?

4) L'art. 840-sexiesdecies c.p.c. non indica specificamente quali siano le situazioni giuridiche tutelabili con l'inibitoria collettiva, perché si riferisce genericamente ad «atti e comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti». In caso di proposizione congiunta dell'azione inibitoria collettiva e dell'azione di classe, il giudice dispone la separazione delle cause (art. 840-sexiesdecies, comma 9, c.p.c.).

La regola della separazione tra azione di classe e azione inibitoria è indicativa di una radicale diversità tra le due azioni, quanto a interessi tutelabili?

Si può affermare che l'oggetto della tutela inibitoria di cui all'art. 840-sexiesdecies sono le stesse situazioni tutelabili con l'azione di classe, ovverosia i diritti individuali omogenei a cui si riferisce l'art. 840-bis, primo comma, c.p.c.?

5) I ricorrenti mirano a caducare (tramite la disapplicazione o la declaratoria di incostituzionalità) il decreto-legge che ha disposto il riavvio delle attività di programmazione e progettazione dell'opera pubblica, allo scopo di far venir meno la base legale dell'attività della società convenuta, per impedire conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente (e, più esattamente, per i singoli individui che in quell'ambiente hanno diritto di vivere in condizioni di salubrità).

Essi sostengono di avere un personale interesse alla qualità dell'ambiente e alla protezione della salute umana, nonché ad evitare rischi di gravi danni ambientali

in un territorio fortemente antropizzato; si riferiscono, dunque, a un concetto privatistico, da intendersi come diritto soggettivo al corretto e armonico sviluppo della propria personalità in ambiente salubre.

Inteso in questo senso, il diritto all'ambiente è suscettibile di tutela aquiliana diretta e autonoma rispetto a quella indiretta e indifferenziata apprestata dalle leggi speciali che hanno riguardo all'interesse pubblico e generale all'ambiente? Può essere posto a fondamento di una richiesta di inibitoria?

6) La società convenuta ha proposto eccezioni di difetto di giurisdizione, per la non configurabilità di un diritto soggettivo, e di inammissibilità del ricorso, per mancanza di omogeneità delle posizioni dei ricorrenti.

Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario? Le posizioni dei ricorrenti sono omogenee?

7) La condizione fattuale soggettiva legittimante l'esercizio dell'azione inibitoria collettiva a tutela del diritto ad un ambiente salubre è quella di risiedere o dimorare nei luoghi coinvolti dalla realizzazione dell'opera pubblica o, comunque, di avere in questi luoghi specifici interessi che potrebbero subire un diretto nocumento per effetto del danno ambientale che eventualmente ne derivi.

È necessario, per i ricorrenti, dare prova di un legame diretto con i luoghi al fine di ritenere configurabile una posizione tutelata, o è sufficiente affermare di essere interessati alla tutela dell'ambiente quale bene collettivo?

8) Ai fini della concretezza e attualità dell'interesse dei ricorrenti, si può affermare che l'azione inibitoria presupponga necessariamente un illecito già commesso e un danno già (almeno in parte) verificatosi?

Si potrebbe, invece, ritenere ammissibile il rimedio inibitorio anche rispetto a condotte solo potenzialmente offensive, che prescindano dall'esistenza di un illecito pienamente integrato?

Quali sono gli argomenti testuali – desumibili dall'art. 840-*sexiesdecies* – a favore dell'una o dell'altra tesi?

9) Nel caso di specie, i ricorrenti affermano che la procedura non ha ancora superato la fase di approvazione del progetto definitivo da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile e che tale adempimento dovrà essere preceduto dalla richiesta del Ministero competente, dopo aver verificato la compatibilità delle valutazioni istruttorie

(comprese quelle ambientali) acquisite dalla conferenza dei servizi, anche alla luce delle risultanze della valutazione di impatto ambientale; valutazione ancora in corso. L'approvazione del progetto definitivo – ai sensi della disciplina speciale applicabile (decreto-legge Y), in deroga alle norme generali – «sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato».

In questa situazione, è configurabile in capo ai ricorrenti un interesse concreto, effettivo ed attuale ad ottenere la speciale tutela inibitoria collettiva?

10) Quale potrebbe essere il dispositivo del provvedimento, anche in punto di spese?