

Il difetto assoluto di giurisdizione nel contenzioso climatico italiano.

Dopo il caso “*Giudizio Universale*”, la questione arriva alle Sezioni Unite della Corte di cassazione

di Ines Bruno

1. Com'è noto, il primo contenzioso climatico italiano nei confronti dello Stato (denominato “*Giudizio Universale*”) si è concluso, in primo grado, con una decisione del Tribunale civile di Roma, che ha dichiarato, sulle domande principali di tutti gli attori, il difetto assoluto di giurisdizione ai sensi del primo periodo dell'art. 37 c.p.c.¹

La sentenza ha sollevato un coro unanime di critiche², rese oggi ancor più evidenti da una serie di successivi arresti giurisprudenziali di Corti superiori, che militano per una prospettazione totalmente contrapposta alla visione della Giudice romana.

Ci si riferisce ai seguenti interventi: della Corte europea dei diritti umani nei casi *Verein KlimaSeniorinnen* ([53600/20](#)) e *Duarte Agostinho et al.* ([39371/20](#)); della Corte costituzionale nelle sentenze nn. [7](#), [15](#) e [105](#) del 2024; della Corte di giustizia UE nella [Causa C-626/22](#); della Corte di cassazione a SS.UU., con l'ordinanza n. [5668/2023](#).

Su questo innovativo quadro euro-unitario, poi, si è inserita l'ancor più recente iniziativa del secondo contenzioso climatico italiano (denominato “[La giusta causa](#)”), promosso da Greenpeace e ReCommon nei confronti della multinazionale italiana ENI spa e dei suoi soci statali, incluso – pertanto - lo Stato già citato in “*Giudizio Universale*”. In questa seconda vicenda, gli attori, a seguito del rinvio a conclusione della causa da parte del medesimo Tribunale civile di Roma senza espletamento dell'istruttoria e nella logica prefigurazione di un nuovo rigetto sempre per difetto assoluto di giurisdizione, hanno promosso ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione davanti alle Sezioni Unite della Corte di

¹ La sentenza e il materiale del primo grado di giudizio sono scaricabili [qui](#) e [qui](#).

² Fornirne un elenco in questa sede richiederebbe molto spazio, ma si v. [qui](#) e [qui](#) qualche riscontro.

cassazione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c. (si v. il testo [qui](#)). Con esso, chiedono di accertare l'accesso al giudice in Italia sulle questioni climatiche, alla luce soprattutto della decisione CEDU *Verein KlimaSeniorinnen*, oltre che del diritto europeo e di quello costituzionale italiano, riformato negli artt. 9 e 41 Cost.

Ricostruire, dunque, il tema dell'ammissibilità del contenzioso climatico in Italia, alla luce del richiamato scenario giurisprudenziale italiano ed europeo, è divenuto fondamentale.

2. In estrema sintesi, tutte le nuove decisioni giurisprudenziali elencate convergono su nove acquisizioni consolidate, negate invece dalla sentenza di "*Giudizio Universale*":

- a) esiste convergenza valoriale e connessione naturale tra salute umana e ambiente, per cui qualsiasi ipotesi di separatismo riduzionista tra diritti umani e mondo naturale (ambientale e climatico), è da escludere;
- b) la convergenza valoriale è impressa tanto dalla Costituzione italiana, soprattutto dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., oltre che dagli artt. 2 e 32 Cost., quanto dal diritto unionale (con gli artt. 35 e 37 CDFUE, da applicare unitariamente) e dalla CEDU (con l'art. 8, presidio degli spazi di vita compromessi o minacciati dalla degradazione ambientale e climatica);
- c) le indicazioni costituzionali, europee e convenzionali ostano alla negazione del diritto di accesso al giudice per la tutela della salute e dei propri spazi di vita;
- d) il giudice naturale per questo tipo di tutela è innanzitutto nazionale (come precisato tanto dalla Corte di Strasburgo quanto da quella di Lussemburgo, nei casi richiamati) ed è quello civile, perché competente sui diritti fondamentali assoluti (come chiarito dalla citata ordinanza delle SS.UU. di cassazione, ripresa in successive pronunce sia civili – come ord. Cass. civ. SS.UU. n. 10063/2023 – che amministrative – per es. Tar Lazio Sez. II n. 19387/2023);
- e) il giudice nazionale è comunque vincolato al diritto europeo, garantendone il primato, ma anche alla CEDU, nelle interpretazioni fornite dalla Corte di Strasburgo, sicché spetterà ad esso verificare l'effettività della tutela dei diritti nelle singole questioni fattuali di degrado ambientale e climatico, lamentate in giudizio;
- f) quel giudice potrà in ogni caso promuovere una garanzia migliorativa, ma mai peggiorativa, rispetto al quadro euro-unitario (come si desume dalle decisioni

- di Strasburgo e di Lussemburgo, oltre che da Corte cost. nn. 7 e 15/2024) come comunque ammesso dall'art. 193 TFUE;
- g) tuttavia, nel caso italiano, la garanzia migliorativa deve in ogni caso sempre consistere nel tutelare i diritti a beneficio anche delle generazioni future (in ragione del vincolo sia all'interpretazione di *KlimaSeniorinnen* che ai riformati artt. 9 e 41 Cost, come spiegati in Corte cost. n. 105/2024);
- h) per cui lo scrutinio giudiziale di tutela dei diritti dovrà essere conseguentemente impostato in termini di prevenzione (come si desume, oltre che dalle due decisioni appena menzionate, anche da quelle della Corte di giustizia della UE e delle SS.UU di cassazione);
- i) potendo ben concludersi con una condanna anche del potere pubblico al *facere* in correttezza e buona fede, nel rispetto del *neminem laedere* (come si legge nell'ordinanza delle SS.UU di cassazione).

Le nove acquisizioni sintetizzate non sembrano concedere spazio alcuno alla sopravvivenza della tesi del difetto assoluto di giurisdizione per le questioni climatiche. Del resto, quello che scrivono i giudici di Strasburgo in *KlimaSeniorinnen*, specialmente ai §§ 412, 450, 519, 544-555 e 639, inibisce qualsiasi dubbio.

Il promosso regolamento di giurisdizione potrebbe indurre le Sezioni Unite della Corte di cassazione ad avallare l'innovativo scenario esistente. Infatti, è proprio dal supremo Collegio italiano che proviene l'insegnamento secondo cui il difetto assoluto di giurisdizione è solo «formalmente procedurale», «rappresentando, nella sostanza, un'ipotesi di rigetto nel merito della domanda per insussistenza della situazione giuridica di cui si è chiesta la tutela»³. Quel «merito» è ora presidiato da Costituzione riformata, artt. 35 e 37 CDFUE e art. 8 CEDU. Ove lo si volesse neutralizzare, bisognerebbe procedere in un unico, infungibile modo: sollevando la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni europee, a partire dall'art. 8 CEDU, nell'interpretazione offerta in *KlimaSeniorinnen* (nei modi ribaditi da Corte cost. n. 7/2024); solo che mancherebbe il parametro, visto che la stessa Corte costituzionale n. 105/2024 avalla di fatto la medesima lettura europea nel leggere i riformati artt. 9 e 41 Cost.

³ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Principi di diritto processuale civile. Gli orientamenti delle Sezioni civili*, vol. III, Roma, 2021, 849, e 2023, 952.

3. C'è da chiedersi se l'inesistenza del difetto assoluto di giurisdizione nelle questioni climatiche fosse già predicabile prima dell'insorgere di questo innovativo scenario giurisprudenziale e delle nove acquisizioni elencate.

La risposta sembra essere positiva, per tutte le ragioni di diritto europeo e costituzionale, che gli attori di “*Giudizio Universale*” avevano avuto cura di rappresentare nel capitolo III della loro *Comparsa conclusionale*: capitolo letteralmente “snobbato” dal Tribunale di Roma, il quale ha preferito ragionare in termini esclusivamente di decisore “domestico”, commettendo un'omissione di diritto europeo e convenzionale.

Prima di tutto, quel Tribunale ha ignorato che, in una materia, come quella della lotta al cambiamento climatico (art. 191 TFUE), non solo concorrente tra UE e Stati ma espressamente abilitante una «*protezione ancora maggiore*» dell'ambiente (e quindi del sistema climatico) ai sensi dell'art. 193 TFUE, il giudice nazionale avrebbe dovuto ragionare e decidere nella veste di giudice europeo (*ex art. 19 n.1 2° cpv. TUE*), vincolato tanto all'art. 47 CDFUE quanto all'art. 6 CEDU.

Dopo di che, esso sembra aver equivocato il criterio dell'autonomia procedurale degli Stati, facendolo prevalere sui principi europei di leale cooperazione nell'accesso alla giustizia e di equivalenza ed effettività delle tutele nei settori del diritto UE⁴, col risultato abnorme di sottrarre il processo civile italiano all'applicazione del diritto europeo, nonostante quanto previsto dai *Considerando* nn. 6 e 9 del Regolamento UE n. 1119/2021, che alla tutela giudiziale effettiva nelle questioni climatica e al principio del “non nuocere” fanno rinvio.

Ha, così, (incostituzionalmente) disapplicato la giurisprudenza della Corte di giustizia, notoriamente chiara su come dovrebbero agire i giudici nazionali nell'utilizzare le norme procedurali interne coinvolgenti settori del diritto UE (come quello climatico) e diritti fondamentali, in essi rientranti (come riconosciuto dai citati *Considerando* 6 e 9 del Reg. UE n. 1119/2021). Basterebbe leggere i

⁴ Sul rapporto fra autonomia procedurale degli Stati e principi di equivalenza ed effettività, nel quadro dell'art. 47 CDFUE, si v., per la dottrina italiana: A. Maffeo, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2019, 65; C. Peraro, *L'autonomia procedurale degli Stati membri alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *AISDUE*, 3, 2020, 35-36; e C. Peraro, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020, 59 ss.; F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020, 156, nonché, nel campo specifico delle azioni di responsabilità extracontrattuale, A. Di Marco, *I limiti dell'autonomia procedurale in materia risarcitoria*, Strasbourg-Bologna, 2012.

numerosi precedenti della Corte di giustizia⁵, evidentemente non considerati dalla Giudice romana, per averne contezza. Il Tribunale di Roma, nella considerazione che il diritto di difesa è «la base stessa del sistema giurisdizionale integrato tra Stati e UE» (così in Causa C-312/93 §14), avrebbe dovuto attivare il c.d. “doppio test” di tutela giudiziale effettiva. In base al primo *test*, avrebbe dovuto interrogarsi, anche in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, sulle modalità procedurali finalizzate a garantire la tutela dei diritti previsti dal diritto europeo (nello specifico, la CDFUE richiamata dal Reg. UE n. 1119/2021), garantendo il *favor* per la tutela giudiziale, e non la sua preclusione. Con il secondo *test*, avrebbe dovuto procedere, in caso di assenza di regole adeguate, a escogitare rimedi inediti, purché conformi al diritto UE, per la tutela di quei diritti.

Sul piano del diritto convenzionale, poi, il Tribunale di Roma ha taciuto del tutto sulla CEDU, come se quella fonte, con la ricca giurisprudenza di Strasburgo su di essa, non avesse nulla da dire sulle questioni climatiche, quando, invece, da dire ci sarebbe stato già tanto, come si legge con estrema puntualità in *KlimaSeniorinnen* nel suo argomentare l'emergenza climatica e la tutela dei diritti, alla luce dei propri precedenti non “climatici”.

Per concludere, se errori di diritto sono profilabili dalla sentenza di “*Giudizio Universale*” a prescindere dall'innovativo quadro offerto dalla citata recente giurisprudenza, nazionale ed europea, convergente sulle nove acquisizioni elencate, non si vede come e perché in essi si dovrebbe continuare a perseverare, ora che tutto è ancor più evidente di prima: la risposta spetterà alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ma sarà a “rime obbligate” con Costituzione, UE e CEDU, da leggere in base agli arresti giurisprudenziali elencati.

⁵ Dalla risalente Causa 45/76 a Cause riunite da C-773/18 a 775/18 (§§ 54 ss.), a Causa C-679/18 (§ 61), Causa C-480/18 (§ 73), Causa C-192/18 (§§ 98-103), Causa C-64/16, Causa C-664/15 (§ 35), Cause riunite da C-568/14 a 570/14, Causa C-118/08 (§§ 33-35).