

Funzione preventiva della responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico: l'ordinanza *ex art. 700 c.p.c.*, Tribunale di Piacenza, 24 settembre 2024

di *Lorenzo Serafinelli*

1. Con l'ordinanza del 24 settembre 2024, il Tribunale di Piacenza in composizione monocratica ha emanato un provvedimento monitorio *ex art. 700 c.p.c.*¹ che reca con sé numerosi elementi di novità, per quanto qui di maggior interesse, per il contenzioso civile climatico in Italia.

Legambiente e altri ricorrenti individuali residenti in Piazza Cittadella a Piacenza hanno ricorso alle vie giudiziarie per ottenere un provvedimento anticipatorio di tutela per danni ambientali e climatici nei confronti della società convenuta, la Piacenza Parcheggio S.p.a. titolare di un contratto di appalto aggiudicato dal Comune avente a oggetto la realizzazione di un parcheggio sotterraneo nell'area, che, per un verso, le impedisse di abbattere le piante ad alto fusto colà presenti, e, per un altro, di adottare tutte le misure necessarie – ergo, obblighi positivi – per tutelare l'ambiente urbano e al contempo garantire la neutralità ambientale e climatica.

In parziale accoglimento delle domande, l'ordinanza emessa dal giudice ha imposto alla convenuta di astenersi dall'abbattimento e altresì dal porre in essere qualsiasi condotta idonea al danneggiamento dei fusti con conseguente obbligo di attuare ogni doveroso accorgimento nell'esecuzione delle opere edili. L'articolata motivazione si è fondata, oltre che sul valore che le piante in questione assumono dal punto di vista paesaggistico e per la salubrità dell'aria, segnatamente sulla loro funzione di contenimento del riscaldamento globale nello specifico microclima interessato².

2. Per comprendere al meglio quanto deciso dall'organo giudicante, risulta essenziale muovere dalle riflessioni conclusive. Lì si legge a chiare lettere che

¹ Trib. Piacenza, sez. civ., ord. 24 settembre 2024.

² Cfr. rispettivamente *ivi*, §§ 8.1-8.3.

dovrebbe essere la politica ad assumere la responsabilità di effettuare bilanciamenti di interessi – *i.e.* da un lato quelli ambientali e climatici, dall’altro l’iniziativa economica privata – all’altezza di mandare a effetto la precisa scelta assiologica del quadro normativo italiano che, anche alla luce della recente riforma costituzionale, porrebbe l’ambiente e il clima in posizione predominante rispetto agli altri interessi. Al contrario, non dovrebbe chiedersi alla magistratura di sostituirsi al potere politico nelle scelte discrezionali di merito. Il tema sollevato rappresenta uno dei nodi maggiormente problematici della *climate change litigation*, e più in generale dei tentativi di raggiungere obiettivi di regolazione attraverso il contenzioso: involge, detto con altre parole, la questione della separazione dei poteri³.

Pur criticando lo stato dell’arte, il giudice mette cionondimeno in atto una compensazione privatistica di interessi pubblicistici⁴: il circuito del giudiziario assume il ruolo di riempitivo (anche in funzione correttiva) dell’inerzia del potere legislativo o amministrativo. Si tratta di un chiaro esempio di *regulation through litigation*⁵: le corti suppliscono alle carenze valutative della Pubblica

³ In argomento, si vedano: M. Morvillo, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2019, n. 6, p. 1 ss.; G. Greco, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell’emergenza climatica e separazione dei poteri*, Cedeam Working Paper per il “Festival dello Sviluppo sostenibile” 2021 di ASVIS, UniSalento-UniFor, p. 1 ss.; 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*, 2021, XVII, p. 66 ss.; A. Baraggia, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, in *DPCE Online*, 2023, num. spec. 2, p. 313 ss.; G. Sileni, *Il contenzioso climatico tra separazione dei poteri, neminem laedere e principio europeo di «non regressione dello Stato di diritto»*, relazione ai Seminari di studi delle giornate italiane di diritto e giustizia climatica – Costituzione Italiana e *Green Deal* europeo: Profili di conformità e divergenza nell’emergenza climatica 26 maggio – 30 settembre 2023, reperibile su: <https://s4ea656208d9e68b9.jimcontent.com/download/version/1693995851/module/14934364723/name/Sileni%20Contenz%20clim%20e%20separaz%20pot.pdf>; E. Castorina, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di “non contraddizione” e diritto alla salute*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2023, II, p. 1 ss.; G. Grasso, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l’Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *DPCE Online – OCA*, 2024, p. 1 ss.

⁴ L. Serafinelli, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell’inerzia delle politiche legislative. Un’analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE Online*, 2022, p. 2197 ss.

⁵ Per meglio approfondire il tema, tra i molti v. W.K. Viscusi (Ed.), *Regulation through Litigation*, Washington D.C., 2002, *passim*. In ambito climatico, cfr. C.V. Giabardo, *Climate Change Litigation and Tort Law. Regulation Through Litigation?*, in *Diritto e processo*, 2021, 361 ss

Amministrazione, e le si sostituiscono per dirimere la controversia, modificando autoritativamente, integrandolo, l'oggetto del contratto di appalto in senso ambientalmente e climaticamente conforme.

Non sfuggirà come l'impostazione assunta nell'ordinanza si ponga in aperto contrasto con il ben noto precedente deciso dal Tribunale di Roma nella causa *Giudizio Universale*⁶, dove si era invece statuito che le condotte antiggiuridiche dello Stato, declinate come omissioni di atti legislativi e provvedimenti più ambiziosi rispetto a quelli effettivamente adottati, avrebbero imposto al giudice di sovrapporsi con la funzione di indirizzo politico.

Un impatto significativo nel cambio di orientamento dei giudici italiani discende, evidentemente, dall'intervenuta pronuncia della Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*⁷: i giudici di Strasburgo hanno difatti ritenuto che la materia climatica non sia dominio esclusivo del potere legislativo, e amministrativo per la sua concretizzazione, ma che ben possa rientrare nelle prerogative anche del circuito giudiziario.

Se ciò è vero, non possono sottacersi i limiti di un approccio che utilizzi il contenzioso come strumento latamente regolatorio. È lo stesso Tribunale di Piacenza ad avere, del resto, riconosciuto come l'effetto conformativo del provvedimento emanato possa riguardare solo e soltanto la tutela degli alberi (nel rispetto del principio della tendenziale corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c.) e non anche l'impatto complessivo sull'ambiente dell'opera. Di guisa che, per quanto gli attori si proponessero di perseguire interessi generali, è pur sempre un intervento limitato, circostanziato e frammentario quello che il giudice può realizzare, il tutto potendo determinare situazioni paradossali: la società convenuta potrebbe del resto utilizzare altre attività di cantiere in modo estremamente inquinante (sversando sostanze tossiche, utilizzando amianto, non smaltendo correttamente i rifiuti) ma ciò rimarrebbe intoccato dall'ordinanza.

⁶ Trib. Roma, sez. II, sent. 26 febbraio 2024, n. 35542 (con nota di C.V. Giabardo in *Giustizia Insieme*, reperibile su: <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-civile/3125-climate-change-litigation-carlo-vittorio-giabardo>).

⁷ Corte EDU, *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, Appl. n. 53600/20, sent. 9 aprile 2024, documenti di causa reperibili su: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>.

3. Un ulteriore aspetto affrontato e risolto in maniera innovativa dalla decisione in commento attiene ai profili della legittimazione ad agire. Secondo il Tribunale, deve concludersi nel senso che non è l'esatta qualificazione della situazione giuridica tutelata a condizionare, decisivamente, l'accertamento della legittimazione ad agire, ma la relativa sussistenza dipende da due ordini di ragioni.

In primo luogo perché, sul piano sostanziale, la centralità della tutela va oltre il diritto (personale o patrimoniale) di ciascuno, esprimendosi in un generale interesse alla conservazione delle naturali condizioni climatiche e determinando la legittimazione processuale non più, non solo, e non tanto, del singolo quale titolare di un diritto soggettivo, bensì, e soprattutto, del gruppo di consociati quale ente esponenziale di un interesse collocato in posizione comunque intermedia rispetto all'interesse generale della collettività.

In secondo luogo, perché il bene giuridico ambiente richiede una protezione tale da superare anche il principio della prevalenza della forma sulla sostanza: per le fonti internazionali, normative e giurisprudenziali, alla luce delle quali vanno lette (e se del caso rilette in chiave adeguatrice) le norme costituzionali interne, è la sostanza a prevalere.

Anche qui, un impatto determinante è stato dato dalla presenza della già citata sentenza *KlimaSeniorinnen*, peraltro espressamente richiamata nell'ordinanza a tale riguardo: il pronunciamento ha precisato che la legittimazione ad agire sussiste in capo alle associazioni anche lì dove i loro membri non soddisfino i rigidi criteri dello status di vittima stabiliti per i ricorrenti individuali, e ciò in quanto siffatti criteri non devono essere applicati in modo rigido, meccanico e inflessibile, ma considerati in modo evolutivo, alla luce delle condizioni della società contemporanea⁸. Interessante notare come la soluzione accolta in Italia costituisca un esempio concreto di circolazione multilivello delle soluzioni giuridiche: quanto stabilito dalla Corte EDU in *KlimaSeniorinnen* è stato ricalcato sulle opzioni interpretative della causa olandese *Urgenda*⁹.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Urgenda v. The State of the Netherlands*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, 24 giugno 2015 (in primo grado) (d'ora in avanti, per semplicità, *Urgenda*, *Decision* 2015), ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, 10 settembre 2018 (in appello) e ECLI:NL:HR:2019:2006, 20 dicembre 2019 (in cassazione), reperibili su: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Volendo, per approfondimenti sul punto: L. Serafinelli, *Dal caos all'ordine (e viceversa): l'impatto del tritico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato*, in *DPCE Online*, 2024, p. 1493 ss.

4. Quanto al merito delle domande, la pretesa di parte attrice secondo cui la minacciata rimozione delle piante ad alto fusto insistenti sulla Piazza di Piacenza generi un rischio di danno ambientale e climatico impone di svolgere alcune riflessioni sulla fattispecie di danno invocata.

Rispetto alla condotta antiggiuridica, l'impostazione accolta in sentenza risulta informata a un principio sostanzialistico, che sacrifica – in nome della massima tutela ambientale imposta dalla Costituzione – il principio di certezza del diritto. A nulla rileva, infatti, la circostanza che le associazioni ricorrenti non abbiano impugnato gli atti amministrativi endoprocedimentali dell'aggiudicazione dell'appalto carenti sotto il profilo delle valutazioni dell'impatto ambientale delle opere oggetto del contratto, dal momento che l'inoppugnabilità dell'atto non ricorso è cedevole dinanzi alle necessità ambientali e climatiche.

Dunque, rientra nel potere di disapplicazione del giudice ordinario sindacare l'illegittimità dell'atto amministrativo che si riverberi sulla controversia civile per cui è adito, evidentemente la relativa pronuncia rilevando solo incidentalmente per la controversia in questione. Detto con altre parole: la sola circostanza che sussistano atti dell'Amministrazione che rendono un'attività lecita non può escludere incontrovertibilmente che le condotte poste in essere dai privati possano configurare un illecito civile. E ciò nella misura in cui il procedimento amministrativo è viziato, come nel caso di specie, da carenti valutazioni della P.A. in punto di impatto ambientale.

Il danno lamentato si configura come danno futuro che giustifica la richiesta anticipata di tutela. I danni futuri, nell'elaborazione dottrinale¹⁰ e giurisprudenziale¹¹ italiane, sono quei portati negativi che, alla data della decisione, non si sono ancora manifestati, ma che la presenza di alcuni elementi fa ragionevolmente presagire la verifica. All'evidenza, qui lo strumento risarcitorio richiesto non è – come d'abitudine si è orientata la casistica italiana – nel senso di un risarcimento per equivalente, quanto sotto forma di una tutela

¹⁰ Cfr. tra i molti A. De Cupis, *Il danno. Teoria generale della responsabilità civile*, I, Milano, 1979, p. 265; C. Salvi, voce *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 1084 ss., spec. p. 1089; M. Franzoni, *Il danno al patrimonio*, Milano, 1996, p. 194.

¹¹ Tra le molte Cass., sez. III, sent. 17 febbraio 2003, n. 608; Cass., sez. III, sent. 2 ottobre 2003, n. 14678; Cass., sez. III, sent. 22 luglio 2004, n. 13634; Cass., sez. III, sent. 27 aprile 2010, n. 10072; Cass., sez. III, sent. 27 marzo 2018, n. 7534.

atipica *ex art. 700 c.p.c.*, che nei fatti collima con una forma di risarcimento in forma specifica *ex art. 2058 c.c.* in ottica di precauzione e prevenzione¹².

Per quanto concernente il *fumus boni iuris*, la sussistenza è fatta discendere dall'accertata carente valutazione da parte della stazione appaltante relativamente agli impatti ambientali e climatici dell'oggetto dell'appalto. Sul versante del *periculum in mora*, al contrario, il giudice ha ritenuto i rischi climatici, ovverosia la condizione di grave e irreparabile pericolo per il bene giuridico dedotto, un fatto notorio – ai sensi dell'art. 115, comma 2, c.p.c. – poiché tante e tali sono le dimostrazioni quotidiane del fenomeno (eventi climatici estremi, riscaldamento globale, concentrazione di sostanze inquinanti nell'atmosfera della pianura padana in generale, e piacentina in particolare). In questo senso, l'onere probatorio è risultato alleggerito dal fatto che la rimozione degli alberi inciderebbe su un quadro ambientale già ampiamente compromesso. Insomma, il danno è da ritenersi presuntivamente provato poiché il pregiudizio è assolutamente certo. La pregnanza del bene giuridico dedotto fa sì, inoltre, che possa procedersi a una più blanda valutazione della causalità tra condotta e danno.

5. L'ordinanza del Tribunale di Piacenza comprova la validità della tesi altrove esposta secondo cui la responsabilità civile climatica, e i relativi strumenti processuali a corredo, svolga prevalentemente (e per il momento) – nel contesto europeo in generale, e italiano in particolare – una funzione di carattere preventivo¹³. In altri termini, l'illecito diviene uno strumento di anticipazione della tutela per scongiurare la verificazione di un danno il cui prodursi è da ritenersi certo al momento dell'accertamento giudiziale.

A guidare la soluzione resa dall'interprete è, difatti, il principio di precauzione climatica¹⁴: poiché i cambiamenti climatici comportano rischi incerti,

¹² Argomentano in favore dell'azione inibitoria come strumento alternativo, ma equivalente, al risarcimento in forma specifica: per la civilistica italiana, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, p. 2061 ss.; M. Zarro, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, pp. 225-30; per la processual-civilistica nostrana, R. Tiscini, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Rivista di diritto processuale*, 2024, p. 331 ss.

¹³ Volendo, L. Serafinelli, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, in corso di pubblicazione, spec. Cap. III.

¹⁴ La nozione è descritta dall'articolo 3, n. 3, della UNFCCC, e consta di quattro contenuti: *i.* priorità delle misure di mitigazione su qualsiasi altra decisione; *ii.* non rinviabilità delle stesse, anche in presenza di incertezze scientifiche su situazioni di rischi di danni gravi o irreversibili; *iii.* rilevazione

ma gravi e catastrofici, e stante che le emissioni di gas climalteranti hanno effetti latenti e di lunga durata, l'azione precauzionale costituisce la pietra angolare per prevenire i futuri cambiamenti climatici con un approccio *ex ante* anziché intervenire *ex post*. Se è vero che il principio di precauzione climatica si pone anzitutto come vincolo per l'attività legislativa e amministrativa¹⁵, non possono esserne sottaciute le potenzialità anche rispetto ai rapporti tra privati. Invero, sarebbe irragionevole restringerne l'applicazione alle sole ipotesi in cui questa viene prevista in atti promananti dai pubblici poteri, e ciò in quanto una lettura così limitativa la priverebbe della natura di principio. Per converso, e assurgendo giustappunto a principio, la sua operatività dovrebbe prescindere dall'esistenza di puntualizzazioni normative.

Se di principio si tratta, allora esso può essere impiegato altresì per interpretare norme che non lo prevedono espressamente. Da qui, l'opzione interpretativa che riteniamo preferibile è quella che disaccoppia la tutela precauzionale da esplicite prescrizioni normative, in guisa che anche la responsabilità extracontrattuale, e strumenti rimediali che ne costituiscono la concretizzazione in sede giudiziale, può includere siffatto principio nel ventaglio delle tutele dei beni della vita protetti.

A ciò si aggiunga come un simile modo di ragionare trovi un addentellato nella Costituzione italiana: la mente va all'art. 41 Cost. secondo cui «l'iniziativa economica privata è libera» ed essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»¹⁶.

anticipata, di prevenzione e riduzione delle cause (non degli effetti) dei cambiamenti climatici; *iv*. valutazione di efficacia delle misure di mitigazione (politiche o provvedimenti) in funzione dei vantaggi mondiali al più basso costo possibile. In particolare, sulla specialità della precauzione climatica rispetto al più generale principio di precauzione, cfr. J. Wiener, *Precaution and Climate Change*, in C.P. Carlarne, K.R. Gray, R.G. Tarasofsky (Eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016, p. 163 ss.

¹⁵ In Europa e altrove: cfr. J. Wiener, *Precaution and Climate Change*, cit., p. 165 ss.

¹⁶ Cfr. *ex multis* sulla riforma costituzionale: R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, p. 140 ss.; L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 1 ss.; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute 2022*, p. 127 ss.; F. De Leonardis, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta contrada*, 28 febbraio 2022, p. 1 ss.; E. Mostacci, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo*

È l'ordinanza stessa ad accogliere la soluzione per cui possono essere imposti obblighi di conformazione dell'iniziativa economica privata, lì dove la scelta assiologica del revisore costituzionale orienta lo svolgimento delle attività imprenditoriali verso modalità espressive conformi alla stabilità climatica. Di più: dalla riforma costituzionale fuoriesce rafforzata l'idea dell'iniziativa economica e della proprietà private come funzionalizzate nel senso dello svolgimento di compiti non più solo sociali (come ampiamente noto) ma anche ecologico-ambientali.

Ecco allora che il provvedimento *ex art.* 700 c.p.c. con cui si è ordinato alla ditta appaltatrice di astenersi dalla rimozione delle piante a cagione del danno, certo e futuro, che ciò avrebbe potuto causare alla stabilità del microclima della zona, e sul clima in generale, ha mosso dall'assunto di fondo per cui sugli operatori economici incombono obblighi di derivazione costituzionale, i quali impongono una lettura orientata in senso ambientale della disciplina civilistica prim'ancora che processual-civilistica, avuto riguardo proprio alla natura di meccanismo conformativo contemplato dall'articolo 41 della Costituzione italiana¹⁷. Da qui, va da sé, l'esigenza di un provvedimento giudiziale che fa arretrare la protezione del bene giuridico in un momento antecedente alla sua lesione e che impone, strumentalmente, un riorientamento delle condotte dell'impresa (e delle imprese) in senso climaticamente orientato.

testo dell'art. 41, in *DPCE Online*, 2022, p. 1123 ss.; G. Capo, *Libertà d'iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell'impresa: appunti a margine della riforma dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giustizia civile*, 2023, p. 81 ss.; G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, p. 599 ss.

¹⁷ Sul cui tema, cfr. G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, cit., p. 599 ss.