

## **Sull'azione risarcitoria per danno ambientale.** **Legittimazione attiva del solo ministero**

**A cura dell'Avv. Valentina Stefutti**

Facendo seguito all'importante modifica legislativa introdotta dal legislatore del 2006 con il varo del TU in materia di danno ambientale, con particolare riferimento alla questione della legittimazione attiva, e che è stata diffusamente commentata sulle pagine di questo sito, i giudici del Tribunale Penale di Napoli hanno riferito in ordine alla competenza esclusiva ministeriale, disegnata dalla novella legislativa, in materia di tutela preventiva e risarcitoria del danno ambientale.

E' utile rammentare in questa sede, rimandando per tutti i necessari approfondimenti a quanto diffusamente illustrato nei mesi scorsi sulle pagine di questo sito, che l'art.318 del Testo Unico ha abrogato sia l'art.18, fatta eccezione del comma 5, della legge 8 luglio 1986 n.349, sia l'art.9 del TUEL.

Ma andiamo per gradi. Nelle intenzioni del legislatore, il decreto legislativo avrebbe dovuto assolvere al compito di recepire i dettami della Direttiva 2004/357CEE, che , come è noto, ha provveduto a dare diretta applicabilità al principio "chi inquina paga" di cui all'art.174 del trattato. In particolare, l'art.12 della succitata Direttiva, stabilisce che quei soggetti, siano essi persone fisiche o giuridiche, ivi comprese le associazioni di protezione ambientale, che risultino titolari di un "interesse sufficiente" possano esperire la cd. "richiesta di azione", che si sostanzia in un potere di denuncia all'autorità competente dei casi di danno ambientale di cui siano a conoscenza. Prevede inoltre il successivo art.13 che siano lasciate impregiudicate le disposizioni nazionali disciplinanti l'accesso alla giustizia.

Orbene, con l'abrogazione dell'art.18, fatta eccezione per il comma 5, è evidente che da un lato il legislatore ha emanato una norma contraria alla Direttiva, e che, dall'altro in ogni caso, ha cancellato la legittimazione ad agire ovvero ad intervenire in giudizio degli enti territoriali e degli Enti Parco.

Parimenti, con l'abrogazione dell'art.9 del D.lgs n.267/00, operata dall'art.318 del nuovo TU, si è venuto meno un meccanismo, dimostratosi efficacissimo negli anni, quale quello dell'azione surrogatoria delle associazioni in luogo degli enti territoriali rimasti inerti. Cui in ogni caso, spettava l'eventuale liquidazione del risarcimento.

Coerentemente, quindi, il Tribunale di Napoli, sul punto, ha chiarito come, “allo stato attuale,

Ad ogni buon conto, con l'abrogazione dell'art.18, il legislatore del 2006 ha provveduto a conferire in capo al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la competenza esclusiva ad esercitare l'azione risarcitoria, anche in sede penale, comprimendo al contempo, sino quasi ad annullarle, sia le prerogative precedentemente conferite sia agli Enti territoriali che alla associazioni di protezione ambientale, cui residua unicamente, ai sensi dell'art.309 del TU, il potere di presentare denunce ed osservazioni presso le Prefetture UTC, comprovate da documenti, in relazione a qualsiasi ipotesi di danno ambientale ovvero di minaccia di una sua verifica, tese a richiedere l'intervento statale, e la cui valutazione, evidentemente, risulta essere interamente rimessa al Ministero.

Sul punto i giudici del Tribunale di Napoli hanno infatti provveduto a chiarire, sia pur succintamente come gli enti territoriali possano “in in primo luogo sollecitare i poteri dell'organo centrale e poi agire in via amministrativa in caso di inerzia ovvero di non condivisione delle decisioni adottate dallo stesso, di tal che deve ritenersi assorbente l'iniziativa, autonoma o sollecitata, dell'organo centrale costituito dal Ministero”.

La contrarietà del disposto in parola ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che pure, dopo la riforma del Titolo V, sono stati elevati a rango costituzionale, emerge in tutta la sua forza dall'analisi dell'art.311, su cui ha provveduto a riferire anche il Tribunale nell'ordinanza in commento.

La norma in parola prevede infatti che in alternativa all'esercizio dell'azione civile, o di quella penale, tese entrambe ad ottenere il risarcimento, in forma specifica ovvero per equivalente, in tutti i casi in cui il Ministero, a seguito di apposita istruttoria, abbia accertato la verifica di un fatto, avente natura omissiva o commissiva, produttivo di danno ambientale, questo possa, in luogo dell'azione giudiziaria, esercitare un poter di ordinanza, dalla natura immediatamente esecutiva, ingiungendo ai trasgressori la rimessione nel pristino stato della situazione ambientale pregressa nonché il pagamento di una somma pari al 10% del danno accertato, congiuntamente alle sanzioni amministrative che la legge riserva alla competenza ministeriale.

Va sottolineato che il sistema così come delineato dal legislatore del 2006, abbia conferito al Ministero compiti fino ad oggi appannaggio esclusivo della magistratura in sede civile che penale, stante che allo stesso oggi spetta sia la scelta in merito alla tipologia di risarcimento da chiedere, vale a dire in forma specifica o per equivalente, e, in questo secondo caso, anche in ordine alla sua quantificazione. Un sistema che tuttavia non pare conforme ai dettami della succitata Direttiva che, come si accennava in premessa, all'art.313 fa espressamente salve le disposizioni nazionali in materia di accesso alla giustizia.

Al contempo, sempre l'art.313, al comma 7 prevede che nel caso di intervenuto risarcimento del danno, debbano ritenersi esclusi, a seguito di azione concorrente da parte di autorità diversa dal Ministro dell'ambiente e della tutela territorio, nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato, fermo restando, in ogni caso, il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi.

Non a caso, infatti, il successivo art.315, che disciplina gli effetti dell'ordinanza sull'azione giudiziaria, dispone che laddove il Ministero abbia adottato l'ordinanza di cui all'articolo 313, questo non possa 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.

Come si vede, il sistema delineato, persino a voler prescindere dalla sua complessità e dalla sua farraginosità, da un lato esclude che il Ministero possa esercitare l'azione civile nel processo penali ai sensi dell'art.74 ss. c.p.p. ma non è qui invero risiede il paradosso – la possibilità di agire ai sensi dell'art.91 c.p.p, esercitando i diritti e le facoltà che per espressa previsione legislativa risulterebbero far capo alle associazioni riconosciute, quali enti esponenziali degli interessi lesi.

Degno di nota, peraltro, nell'ordinanza in commento, appare il passaggio che recita testualmente: *“rilevato di contro che i molteplici profili di valenza del danno all'ambiente secondo l'art. 300 (che definisce il concetto di danno ambientale n.d.r.) non escludono in astratto ulteriori connotazioni di danno riconducibili ad altri titolari per i quali, pertanto, non può elidersi in via pregiudiziale la legittimazione attiva degli stessi enti territoriali, di associazioni, singoli o privati.”*

Allo stato, tuttavia, i giudici napoletani, ferme restando le valutazioni in ordine alla costituzione di parte civile dei Comuni, della Provincia e degli altri soggetti per quanto concerne le numerose fattispecie di danno di cui all'art.300, hanno inteso ribadire la legittimazione attiva del solo Ministero dell'Ambiente a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale.

Valentina Stefutti

*Publicato il 12 febbraio 2007*

*Riportiamo in calce il provvedimento in commento*

TRIBUNALE DI NAPOLI  
VI SEZIONE PENALE COLLEGIO B  
ORDINANZA 12 gennaio 2007

IL TRIBUNALE

Sulla richiesta pregiudiziale circa l'insussistenza di legittimazione attiva alla costituzione di parte civile nel presente procedimento per tutti i soggetti diversi dal Ministero dell'Ambiente con riferimento alla risarcibilità del danno ambientale; sentito il Pubblico Ministero e le altre parti; rilevato che dalla lettura delle norme di cui agli artt. 299 e ss. D. Legs. n. 152/06 si desume una sorta di riserva di legge a favore dello Stato e segnatamente del Ministero dell'ambiente e del territorio circa i poteri di tutela preventiva e riparatoria del danno ambientale, così come espressamente delineato nell'art. 300 della legge citata; che infatti è l'organo dell'amministrazione centrale che, sulla scorta della disciplina indicata, può disporre tutti gli interventi a tutela dell'ambiente al punto che gli enti territoriali possono in primo luogo sollecitare i poteri dell'organo centrale e poi agire in via amministrativa in caso di inerzia ovvero di non condivisione delle decisioni adottate dallo stesso, di tal che deve ritenersi assorbente l'iniziativa, autonoma o sollecitata, dell'organo centrale costituito dal Ministero dell'Ambiente e del territorio; considerato poi che per espressa dizione dell'art. 311 legge citata è il solo Ministero suddetto che può azionare in sede penale il diritto al risarcimento del danno ambientale, ciò in coerenza con il dato secondo cui gli oneri di intervento, riparazione ecc. appaiono sostenuti in ultima istanza dall'organo centrale; rilevato di contro che i molteplici profili di valenza del danno all'ambiente secondo l'art. 300 non escludono in astratto ulteriori connotazioni di danno riconducibili ad altri titolari per i quali, pertanto, non può elidersi in via pregiudiziale la legittimazione attiva degli stessi enti territoriali, di associazioni, singoli o privati; che infine l'art. 318 co.2 lett. A) della legge 152/06 ha espressamente abrogato, ad eccezione del co.5 l'art. 18 della legge n. 349/86 e successive integrazioni, che al comma 3 prevedeva la legittimazione degli enti territoriali in aggiunta allo Stato per l'azione di risarcimento del danno anche in sede penale, per cui allo stato attuale della legislazione è l'organo dell'amministrazione centrale legittimato a costituirsi parte civile nel processo penale in relazione al danno ambientale.

PQM

accoglie la questione pregiudiziale sollevata dalla difesa nei sensi e nei limiti della parte motiva circa la legittimazione attiva del solo Ministero dell'Ambiente a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, ferme restando le valutazioni in ordine alla costituzione di parte civile dei Comuni, della Provincia e degli altri soggetti.

Napoli, 12.1.2007. Il Tribunale

f.to  
TRIBUNALE DI NAPOLI  
VI SEZIONE PENALE  
DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
Napoli li 12.1.2007.  
IL CANCELLIERE B3