www.dirittoambiente.net

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

L'azione risarcitoria per danno ambientale
Critiche alla legittimazione processuale attiva del solo ministero

A cura del Dott. Michele Rossi

DOCUMENTI

2010

INformazione

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

La tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente è ora disciplinata dalla parte sesta del Testo Unico, articolata in tre diversi titoli, di cui l'ultimo si occupa nello specifico del tema del risarcimento del danno ambientale.
Rilevante al nostro tema è l'articolo 311, che disciplina la legittimazione alla richiesta del risarcimento del danno ambientale, e la cui lettura combinata con l'articolo 318, che abroga lo storico articolo 18 della legge 349/86, disegna una nuova disciplina in materia: lo Stato, nella persona del Ministro dell'Ambiente, diviene legittimato unico alla richiesta del danno ambientale, privando così gli enti pubblici minori, su cui tra l'altro incidono i beni oggetto del fatto lesivo, di uno strumento di tutela di rilevantissimo valore.
Procedendo con ordine, non possiamo che iniziare occupandoci brevemente di quella che era la disciplina previgente al Testo Unico sul risarcimento del danno ambientale. Interessiamoci così proprio della legge 349/86, la quale non solo istituiva il Ministero dell'Ambiente ma, al suo articolo 18, introduceva norme in materia di danno ambientale. Quest'ultimo viene rappresentato solo come lesione del diritto statale, e di conseguenza il suo autore viene obbligato solo al risarcimento nei confronti dello Stato medesimo. Dunque l'azione di risarcimento viene "promossa dallo Stato nonché dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo1" (comma 3°).
Il tenore letterale della norma ha comportato fin da subito alcune incertezze interpretative, sulla modalità dell'azione di risarcimento in capo agli enti locali, (se cioè la legittimazione degli enti minori fosse *in iure proprio* o alternativa a quella dello Stato)2, e sul contrasto che *prima facie* si palesava nel confronto tra i soggetti legittimati

1 La ragione per cui l'azione di risarcimento di danno ambientale è riconosciuta dall'art. 18, comma 3, agli enti territoriali è che questi sono offesi nell'ambiente come assetto del territorio, che appunto dell'ente territoriale è elemento costitutivo (Cass., Sez. III pen., 11-11-2004 n. 48402, in Dir), ma già la sentenza 641/87 della Corte Costituzionale sanciva che la legittimazione ad agire "che è attribuita allo Stato e agli Enti minori" trova fondamento "nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo".

2 Per la maggioranza della dottrina era stato preferibile un orientamento che vedeva una legittimazione autonoma e separata degli Enti, sebbene limitata ovviamente all'ambito territoriale di appartenenza. Cfr. sul punto, Pallotta, "L'azione di risarcimento del danno ambientale delle Regioni e degli Enti locali cade sotto la scure del nuovo Testo Unico Ambientale", nonché le sentenze Cass. civ., sez. Unite: 12-2-1988, n. 1941 e 17-1-1991, n. 400, Cass. pen., sez. 3^: 23-6-1994, n. 7275, 19-1-1994, n. 439, 28-10-1993, n. 9727, ove è stato affermato che 'la Regione e, più in generale, gli enti territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile ai sensi dell'art. 18 legge n. 349/1986, perché il danno ambientale derivante dal reato incide sull'ambiente, come assetto qualificato del territorio, il quale è elemento costitutivo di tali enti e perciò oggetto di un loro diritto di personalità')": Cass. pen., sez. 3^, n. 48402, 1-.11-2004, dep. 16-12-2004, P.G. e come riconosciuto pure dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 195 del 12-4-1990.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

attivi, (ossia Stato ed Enti), ed il destinatario del risarcimento, (solo lo Stato)3. L'aspetto innovativo dell'articolo è comunque quello di avere introdotto la possibilità di risarcimento del danno ambientale a prescindere dalla violazione dell'erario4 o di diritti individuali come il diritto di proprietà5 o il diritto alla salute: la Ratio della norma risiede nel voler tutelare l'ambiente nella sua interezza e non solo in quanto "salubre".
Malgrado questo pregio, molti autori hanno sollevato alcuni appunti al dispositivo6: soprattutto, per quanto riguarda il tema in esame, osservando come, con l'escludere la legittimazione processuale ad associazioni e privati, la norma affidasse la difesa giurisdizionale di un diritto indisponibile della intera collettività alla mera valutazione discrezionale della pubblica amministrazione.
Con l'avvento del Testo unico, e la contestuale abrogazione dell'articolo 18, la situazione è mutata, ma la strada intrapresa è, come vedremo, ben lontana dal sanare tale nota critica.
Il dlgs 152/06 nasce per assolvere al compito di recepire i dettami della Direttiva 2004/357 CEE, che ha provveduto a dare diretta applicabilità al principio del "Chi inquina paga" di cui all'art. 174 del trattato. In materia di risarcimento di danno ambientale il quadro viene del tutto sovvertito, e, ex articolo 318, l'articolo 18 della legge 349/1986 viene abrogato7: l'articolo 311 del nuovo decreto prevede ora che lo

---

3 Il termine "Stato", secondo una consolidata evoluzione giurisprudenziale e dottrinaria è stato inteso come Stato-ordinamento o Stato-comunità, comprensivo sia dello Stato che degli altri Enti minori. Cfr, tra gli altri, Partesotti, "Danno Ambientale. Risarcimento enti territoriali minori".

4 "L'accertamento del danno per l'erario (o comunque per le finanze dell'ente) non si pone quale momento intermedio indispensabile per il collegamento tra il verificarsi della lesione del bene protetto e degli interessi ad esso collegati, da un lato, e l'insorgenza del diritto al suo ristoro ed alla sua eliminazione, anche per via giurisdizionale, dall'altro". Cass. sez. un. 25-1-1989 n. 440.

5 Ad esempio, l'articolo 844 c.c., elaborato a tutela del diritto di proprietà, nella sua qualità di interesse protetto dall'ordinamento giuridico fungeva da veicolo per la tutela dell'ambiente.

6 Cfr. tra gli altri, Partesotti, Ficco e Mastorilli. Le disamine di maggior spessore vertono sul fatto che la condotta lesiva venga imputata esclusivamente a titolo di colpa o di dolo, con la previsione di una responsabilità soggettiva che comporta, ovviamente, l'applicazione delle regole generali sull'onere della prova, invece che l'applicazione alla disciplina di una sorta di responsabilità oggettiva così come prevista dall'art. 2050 c.c., con la quale l'azione di risarcimento potesse essere intentata senza necessità di dimostrare la colpa o il dolo del responsabile del danno, incombendo all'opposto ad esso la prova liberatoria di aver adottato tutte le misure per evitare tale pregiudizio; ancora, la normativa prevede espressamente l'illiceità dei fatti produttivi di danno posti in essere in "violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente", offrendo dunque una visione di "non atipicità" più restrittiva rispetto alla, preferibile, "ingiustizia del danno" contenuto nell'art. 2043 c.c, e richiedendo l'ulteriore condizione che lo specifico profilo ambientale sia tutelato espressamente da una specifica normativa, anche se sempre Mastorilli (in "Il risarcimento del danno ambientale nell'evoluzione giurisprudenziale") ricorda come l'enormità del numero delle leggi ambientali in Italia non possa che far ritenere eccessiva tale preoccupazione sulla non atipicità dell'illecito ambientale.

7 Con la sola eccezione del comma 5, che riconosce alle associazioni ambientaliste il potere d'intervento nei giudizi per danno ambientale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Stato sia l'unico soggetto legittimato a richiedere tale risarcimento8, mentre alle Regioni residua il potere di presentare "denunce ed osservazioni… concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia evidente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto" (Articolo 309, comma 1), nonché il potere di agire di fronte al TAR per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione da parte del Ministro" (articolo 310, comma 1). "Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, [siano essi soggetti privati o pubblici] 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" (articolo 313, comma 7).
È palese come tale innovazione comporti un'incomprensibile dispersione del patrimonio di esperienze e strumenti operativi affinati nel tempo dagli enti, e questo aspetto della parte terza in particolare, ma non solo9, ha mostrato il fianco a molteplici considerazioni critiche.
Come già asserito[10], viste le conclusioni cui era giunta la Suprema Corte con la sentenza 11-11-2004 n. 48402, essendo il danno ambientale incidente su un determinato contesto territoriale ed essendo il territorio elemento costitutivo di Regioni ed Enti locali, e perciò oggetto di un loro diritto, non si capisce perché non si consenta che un'offesa ad un bene che fa capo a più soggetti comporti la liquidazione del risarcimento a tutti i danneggiati (Come invece altri rami del diritto permettono: si pensi ai vari congiunti della vittima di un incidente stradale o ai diversi condomini in caso di danno di una parte comune).
Altro aspetto confutato è quello che riconosce la nuova disciplina in contrasto con l'articolo 13 della Direttiva 2004/357 CEE, nel punto in cui stabilisce che siano lasciate impregiudicate le disposizioni nazionali concernenti l'accesso alla giustizia, mentre con l'abrogazione dell'articolo 18 si è cancellata la legittimazione ad agire o ad intervenire a giudizio degli enti territoriali.
Ma ancora più genericamente, già dopo la Legge 349 si osservava quanto l'autonoma legittimazione ad agire in giudizio degli enti minori assicurasse senza dubbio una tutela

---

8 Sempre che non abbia adottato precedentemente l'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 313, che obbliga entro un termine fissato chi, in base agli accertamenti, sia risultato responsabile del fatto, al pristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica (articolo 315).

9 Come fa notare Stefutti, infatti, con la nuova disciplina il Ministro si arroga una competenza appannaggio esclusivo della Magistratura, spettando allo stesso sia la scelta in merito alla tipologia di risarcimento da chiedere, se cioè in forma specifica o per equivalente, sia, in quest'ultimo caso, sulla sua quantificazione; ancora si esclude che il Ministro, seguendo la procedura amministrativa ex 313, possa agire al contempo come parte civile ex art.74 ss. c.p.p., ma non che possa agire ex art. 91 c.p.p., esercitando cioè i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato, un ruolo che, per espressa volontà del legislatore, ha sempre fatto capo ad Enti ed Associazioni riconosciute (dunque ad organismi privati) esponenziali degli interessi lesi. Infine, desta perplessità la scelta di incardinare, in un organo di direzione politica, una serie di funzioni di chiaro carattere gestionale (come l'adozione della procedura ex art. 313, che riveste carattere fortemente vincolato, e non certo discrezionale).

10 Cfr. nota 1.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

più incisiva del bene protetto, sicché tale interpretazione dell'art. 18 apparisse conforme oltre che alla lettera, anche ai principi ispiratori della legge, pacificamente rivolta ad ottenere una tutela dell'ambiente più efficace di quella precedentemente11 applicata; la soppressione di tale istituto getta per di più le ombre di una contrarietà ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà che dopo la riforma del Titolo V sono stati elevati a rango costituzionale.

Alcuni autori sono arrivati a rifiutare il tenore letterale della norma: "Ma davvero si può ritenere che dette azioni giudiziali in sede di giustizia amministrativa, o addirittura nella precedente fase del procedimento amministrativo volto a mere sollecitazioni ed osservazioni, possa del tutto eliminare il diritto ad ottenere il risarcimento del danno ambientale in capo a detti enti, se tale esclusione non è espressamente prevista (ed ammesso che possa essere costituzionalmente ammissibile)?", è il commento di Partesotti12, secondo cui è evidente che il terzo titolo della parte sesta, prevedendo per gli enti una specifica azione dinanzi al TAR, altro non fa che esperire un ulteriore rimedio giurisdizionale, senza però escludere l'azione risarcitoria per danno ambientale; non depone diversamente la previsione letterale di cui all'art. 311, comma 1 del T.U. laddove si prevede che "il Ministero dell'Ambiente ... agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale": nessuna esclusione espressa per quanto concerne il danno ambientale patito dagli enti territoriali, bensì, in un'interpretazione in linea con l'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale ormai trentennale, una semmai più precisa regolamentazione dell'azione civile svolta dallo Stato-persona tramite il Ministero competente13.

Per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo, quando dispone che "Chiunque realizzando un fatto illecito… arrechi danno all'ambiente… è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente nei confronti dello Stato", s'intende qui lo Stato come Stato-comunità, secondo la stessa interpretazione dottrinale e giuridica in pieno vigore sin dall'articolo 18 della legge 34914.

Ancora secondo Partesotti, la norma 317 comma 5, prevedendo un "fondo di rotazione" solo per "le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato", ammette implicitamente che le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore degli altri enti territoriali non vi rientrino; la concezione di Stato è qui ancora quella di Stato–persona.

---

11 Pret. Velletri, ord. 9-10-1992, in *Giur. merito*, 1994, 722, in tal senso, cfr. anche Pret. Lecco 29-7-1989 in *Riv. pen.* 1990, 354; Pret. Voltri 16-3-1987, in *Foro it.* 1988, 266.

12 Partesotti, "Danno Ambientale. Risarcimento enti territoriali minori".

13 Non si dimentichi che anche per altri istituti, quali il cd. intervento nel processo penale di enti e associazioni (artt. 91 e ss. c.p.p.), dopo un'iniziale interpretazione secondo cui sarebbe stato introdotto nel codice un istituto del tutto nuovo che escludeva per gli stessi enti la costituzione di parte civile, si è ormai del tutto pacificamente giunti alla conclusione che, nel processo penale, l'unico intervento possibile di persone ed enti offesi dal reato è quello della costituzione di parte civile.

14 Cfr. Nota 3.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Anche la giurisprudenza chiamata ad occuparsi di queste problematiche ha mostrato qualche apertura a favore degli enti "minori" a tal proposito. In primo luogo con un ordinanza del tribunale di Napoli15, che, pur ribadendo la legittimazione attiva del solo Ministero in ordine alla costituzione di parte civile per il risarcimento del danno ambientale, stabilisce che "i molteplici profili di valenza del danno all'ambiente secondo l'art. 300 non escludono in astratto ulteriori connotazioni di danno16 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".
Ma la più importante apertura è la recente Corte cost. 235/2009, che suggerisce: "Quanto, invece, alla legittimazione delle Regioni e degli enti locali a proporre l'azione risarcitoria per danno ambientale, va osservato che la disposizione impugnata, nel regolare in termini di alternatività il rapporto fra i due strumenti (amministrativo e giurisdizionale) con i quali l'amministrazione statale può reagire al danno ambientale, non riconosce tale legittimazione, ma neppure la esclude in modo esplicito."
Ancora troppo presto per scrivere la parola fine sull'argomento, e in attesa di un nuovo intervento del legislatore, è auspicabile che la giurisprudenza più avvertita possa ritenere ormai consolidato il diritto di Regioni, Province e Comuni ad agire, anche in sede penale, oltre che in quella civile, per ottenere il risarcimento del danno ambientale, diritto non certo esercitabile con meri ricorsi al T.A.R. o, peggio ancora, con la presentazione di osservazioni o denunce. Pena il rischio che la gran parte delle lesioni all'ambiente resti senza sanzione.

Michele Rossi

Pubblicato il 28 febbraio 2010

---

15 Ordinanza Tr. Napoli, VI sez. Pen.,collegio b,12-01-2007, commentato da Stefutti, "Sull'azione risarcitoria per danno ambientale. Legittimazione attiva del solo ministero".

16 Sulla trasversalità del danno ambientale si era già espressa la Cassazione del 1994: "il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana art. 2 Cost.); pubblica (quale lesione dei diritto dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali). In questo contesto persone, gruppi, associazioni ed anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti, ed agiscono in forza di una autonoma legittimazione" (Cass., sez. 111, 19-1-1994, n. 439), riprendendo i concetti espressi dalla Cass. S.U. 25-1-1989 n. 440: "Di modo che, se lo Stato accentra in se, nella veste di massimo ente esponenziale della collettività nazionale, la titolarità del ristoro del danno all'ambiente, ciò non priva certamente altri soggetti della legittimazione diretta a rivolgersi al giudice per la tutela di altri diritti, patrimoniali o personali, compressi dal degrado ambientale: come ad esempio, in caso di distruzione, in dipendenza della stessa condotta illecita che abbia compromesso l'ambiente, di beni appartenenti al demanio o al patrimonio di enti territoriali, o di cespiti o di attività di soggetti privati, oppure in caso di lesione del diritto alla salute, quale diritto soggettivo individuale".

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)