

## **L'azione di risarcimento del danno ambientale delle Regioni e degli Enti locali cade sotto la scure del nuovo Testo Unico ambientale**

**A cura del Dott.ssa Stefania Pallotta**

La parte sesta del nuovo Testo Unico ambientale disciplina la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Dal nuovo decreto legislativo emerge un quadro di meccanismi preventivi e risarcitori, destinati ad incidere in modo radicale sul tema del danno ambientale. Si tratta di un complesso di norme articolato in tre distinti titoli: il primo volto a definire l'ambito di applicazione della normativa in oggetto; il secondo titolo dedicato all'attività di prevenzione del danno ambientale e alle misure di ripristino; il terzo titolo, infine, avente ad oggetto specificamente il tema del risarcimento del danno ambientale.

Va rilevato che per comprendere la portata della nuova disciplina non basta esaminare le novità legislative introdotte dal T.U. ambientale, ma occorre anche verificare quali norme vigenti siano state abrogate dal nuovo decreto. Infatti, secondo una tecnica di redazione normativa comune a tutto il decreto legislativo emanato sulla base della legge delega n. 308/2004, le disposizioni finali contenute in ognuna delle sei parti del T.U. dispongono una serie di abrogazioni normative.

In materia di danno ambientale l'art. 318 del nuovo T.U. abroga lo storico art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente 8 luglio 1986 n. 349.<sup>1</sup> Tale norma, nel prevedere l'obbligo di risarcimento del danno ambientale, individuava i soggetti legittimati all'esercizio della relativa azione. In particolare, sotto il profilo della titolarità dell'azione di risarcimento del danno ambientale, il 3° comma del menzionato art. 18 contemplava la legittimazione processuale attiva dello Stato e degli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo. Dunque, nella sua formulazione letterale l'art. 18, 3° comma della legge n. 349 del

---

<sup>1</sup> Nell'ultima versione del T.U. ambientale resta in vigore il solo il 5° comma dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

1986 legittimava lo Stato e gli enti territoriali all'esercizio dell'azione risarcitoria, poiché la norma espressamente riconosceva a Regione, Provincia e Comune la facoltà di agire davanti al giudice.<sup>2</sup> In tal senso, la giurisprudenza penale formatasi sul testo dell'art. 18 della legge n. 349/1986 aveva riconosciuto “alla Regione e, più in generale, agli enti territoriali la legittimazione a costituirsi parte civile ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, 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.”<sup>3</sup> In sintesi, sulla base dell'art. 18 della legge 349/1986 in caso di danno ambientale le azioni risarcitorie spettavano non solo allo Stato, ma anche alla Regione e agli enti territoriali minori.

Invero, la formulazione letterale del complessivo testo dell'art. 18 della legge 349/1986 aveva creato alcune incertezze interpretative. Tuttavia, tali dubbi non investivano la titolarità dell'azione di risarcimento in capo agli enti locali, ma soltanto la modalità di esercizio della relativa azione rispetto alla pretesa risarcitoria dello Stato. Sul punto si sono registrati nel tempo due orientamenti: secondo una prima impostazione la legittimazione degli enti territoriali sarebbe stata meramente alternativa rispetto a quella dello Stato, con l'ente locale come mero sostituto processuale dello Stato che agisce per ottenere un risarcimento in realtà appartenente allo Stato; secondo altra preferibile tesi la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno sarebbe spettata allo Stato in via primaria, ma non esclusiva, configurandosi una legittimazione degli enti territoriali minori ad agire *iure proprio* in via autonoma e separata rispetto a quella dello Stato stesso, sia pure con l'ovvia limitazione dell'ambito territoriale di competenza.

Il Testo Unico ambientale interviene radicalmente, sovvertendo il quadro appena descritto. L'art. 311 del nuovo decreto prevede la legittimazione esclusiva dello Stato alla richiesta del risarcimento del danno ambientale, lasciando gli enti territoriali su cui incidono i beni oggetto del fatto lesivo sprovvisti di uno strumento di tutela di grande rilievo. Nel nuovo impianto normativo le Regioni e gli enti territoriali minori possono limitarsi a presentare denunce e osservazioni nei procedimenti relativi all'adozione delle misure di prevenzione e di

---

<sup>2</sup> Cassazione civile, Sez. U., sent. n. 12133 del 21-12-1990.

<sup>3</sup> Letteralmente, Cassazione penale, Sez. III, sent. n. 9727 del 28-10-1993

precauzione o ripristino e possono, al più, sollecitare l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del decreto (art. 309 del decreto legislativo attuativo della legge delega 308/2004).

Dalla normativa sul danno ambientale risulta in questo modo cancellato un importantissimo riconoscimento della legislazione previgente in favore degli enti locali: mentre finora gli enti territoriali diversi dallo Stato erano chiamati dal legislatore ad esercitare una funzione di tutela del bene ambiente in virtù della loro natura di enti territoriali esponenti delle rispettive collettività, il nuovo decreto legislativo riserva al solo Stato la legittimazione processuale attiva. Non vi è più alcuna traccia della titolarità dell'azione di risarcimento del danno ambientale in capo agli enti territoriali minori, non tenendosi più in alcun conto che il danno ambientale incide su un determinato contesto territoriale e che il territorio è elemento costitutivo di Regioni ed enti locali.

Non meraviglia, dunque, che sullo schema di decreto delegato attuativo della legge delega n. 308/2004 le Regioni avessero manifestato considerazioni molto critiche aventi ad oggetto la Parte VI del Testo Unico.<sup>4</sup> In particolare, le Regioni avevano evidenziato la "logica centralista nella quale Regioni ed Enti locali non vengono interpellati in ordine alla scelta da adottarsi nel loro territorio". Inoltre, le Regioni avevano segnalato come "tale nuovo assetto di competenze risulta riduttivo nei confronti degli Enti territoriali interessati laddove, vigente l'art. 18 della legge 349/1986 citata, a detti soggetti viene riconosciuta la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale. Tale statalizzazione della tutela del danno ambientale mal si concilia con i principi della sussidiarietà orizzontale e verticale cui, a seguito delle recenti riforme costituzionale, dovrebbe ispirarsi l'azione delle Istituzioni." Dopo la richiesta di chiarimenti da parte della Presidenza della Repubblica, in data 29 marzo 2006 il Governo ha approvato il definitivo testo del decreto legislativo delegato. L'abrogazione dell'articolo 18 della legge n. 349/1986 rappresenta uno dei punti modificati. Ma in cosa consiste la modifica apportata? L'art. 318, 2° comma, lettera a) continua a disporre l'abrogazione dell'art. 18 della legge 349/1986, con la sola eccezione del 5° comma

---

<sup>4</sup> Sul punto si veda il documento redatto dal Coordinamento degli Assessori regionali, con commento "Le osservazioni delle Regioni alla delega ambientale", a cura della dott.ssa Valentina Vattani su [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

dell'articolo citato, ovvero della norma che riconosce alle associazioni ambientaliste il potere di intervento nei giudizi per danno ambientale. Nessun ripensamento, dunque, sul punto della titolarità dell'azione di risarcimento del danno ambientale in capo a Regioni ed enti locali.

Firmato il 3 aprile 2006 dal Presidente della Repubblica, il nuovo Testo unico si dirige verso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Certamente, occorrerà verificare sul piano applicativo la portata delle norme della Parte sesta del Testo Unico ambientale. Tuttavia, in tema di danno ambientale il venir meno della legittimazione processuale attiva degli enti territoriali diversi dallo Stato ci porta a ritenere che la nuova normativa parta comunque claudicante, determinando una incomprensibile dispersione dell'immenso patrimonio di esperienze e strumenti operativi affinati nel tempo da Regioni ed enti locali.

Stefania Pallotta

9 aprile 2006