

Legittimazione alla costituzione di parte civile per il risarcimento del danno ambientale. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n.152  
(ordinanza del Tribunale di Lanusei 13 febbraio 2015)

Con l'ordinanza 13 febbraio 2015, il Tribunale di Lanusei ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 <sup>(1)</sup>, con particolare riferimento alle previsioni degli artt. 2 <sup>(2)</sup>, 3 <sup>(3)</sup>, 9 <sup>(4)</sup>, 24 <sup>(5)</sup> e 32 <sup>(6)</sup> della Costituzione e del parametro della ragionevolezza. In estrema sintesi, il giudice evidenzia che la norma indicata, non consentendo la legittimazione attiva di soggetti diversi dal Ministero dell'ambiente ai fini del risarcimento del danno ambientale, oltre ad essere irragionevole, appare come lesiva dei principi di uguaglianza, di tutela ambientale e della salute e del diritto di difesa.

Le questioni sollevate meritano separato approfondimento.

**1. - Premessa - Sintesi della questione.** La questione di legittimità costituzionale in oggetto indicata è stata sollevata dal Tribunale di Lanusei nell'ambito di un procedimento penale avente ad oggetto le attività svolte in un Poligono interforze a seguito delle quali – secondo quanto contestato – è stato cagionato un disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono medesimo, dei cittadini, dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e degli animali allevati.

Sono state individuate, come persone offese, lo Stato, la Regione autonoma Sardegna, le Province di Cagliari ed Ogliastra ed i Comuni interessati dall'esposizione ai contaminanti.

Nel procedimento penale in oggetto il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non si è costituito come parte civile per il risarcimento del danno ambientale. Diversamente, con istanza del 29 ottobre 2014, la Regione Sardegna ha chiesto di costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, previa dichiarazione di illegittimità dell'art. 311, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 nella parte in cui attribuisce allo Stato (Ministero dell'ambiente) la legittimazione esclusiva a chiedere il risarcimento del danno ambientale.

Il Tribunale di Lanusei ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311 del decreto legislativo n. 152/06 cit. per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, a detta del giudice di merito, l'art. 311 non stabilirebbe espressamente la legittimazione dello Stato alla richiesta di risarcimento del danno ambientale, sebbene la norma sia stata interpretata in tal senso dalla giurisprudenza di merito e di legittimità. Diversamente, la disposizione potrebbe essere intesa in una differente accezione, in quanto – secondo quanto osservato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza 23 maggio 2009, n. 235) <sup>(7)</sup> – la norma, «*pur non riconoscendo espressamente la legittimazione ad agire delle Regioni, neppure la esclude in modo esplicito*».

Il Tribunale di Lanusei analizza, quindi, la giurisprudenza e la dottrina relative alla normativa antecedente al decreto legislativo n. 152/06, parte della quale aveva rilevato come: «*il danno ambientale, incidendo su un elemento costitutivo degli enti, ossia il territorio, produce una lesione di un diritto della personalità pubblica spettante a medesimi*». Sulla base di tale premessa, alcune pronunce hanno riconosciuto la legittimazione ad agire degli enti locali in via principale e non sostitutiva.

Il giudice argomenta, ancora, citando la previsione (ora abrogata) dell'art. 9 del decreto legislativo n. 267/2000 che disponeva che: «*le associazioni di protezione ambientale, di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione*». Tale norma, a detta del giudice, confermerebbe la tesi della non esclusività, in capo allo Stato, del risarcimento del danno ambientale.

Il Tribunale di Lanusei, quindi, ritiene che l'art. 311 del decreto legislativo n. 152/06 violi gli artt. 3, 9, 24 e 32 della Costituzione.

Preliminarmente, il giudice ritiene che, nella parte VI del decreto legislativo citato, la tutela ambientale proceda secondo un doppio binario, amministrativo e giurisdizionale.

Sotto il profilo della tutela amministrativa, evidenzia come la Corte costituzionale si sia già pronunciata, ritenendo infondate le questioni di legittimità sollevate con riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 304, 305 e 306 del codice ambientale, che attribuiscono all'amministrazione statale il potere di chiedere informazioni all'operatore, di ordinare specifiche misure di prevenzione e di ripristino, nonché di assumere direttamente tali misure. La Corte, sul punto, ha giustificato la scelta del legislatore con esigenze di uniformità ed unitarietà di intervento.

Il Tribunale di Lanusei non ritiene condivisibili le medesime argomentazioni con riferimento alla questione relativa alla legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale e, citando la sentenza della Corte costituzionale n. 235/2009, sottolinea che: *«la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, da un lato non costituisce una funzione amministrativa e, dall'altro lato, non risponde alla logica del riparto, dal momento che il riconoscimento della legittimazione dello Stato non esclude quella delle Regioni e viceversa»*.

Nell'ordinanza, ancora, contestando la tesi proposta dalla difesa degli imputati, il Tribunale ritiene di non poter costruire un parallelismo tra titolarità della legittimazione ad agire e titolarità della funzione legislativa, riportando alcuni passaggi della pronuncia della Corte costituzionale n. 235 cit. che chiarisce la differenza tra competenza legislativa in materia ambientale (riservata allo Stato dalla stessa Costituzione) e legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, che non costituisce espressione di una funzione legislativa, né risponde alla logica del suo riparto.

In tale prospettiva, il Tribunale evidenzia che l'accentramento della legittimazione ad agire in via giurisdizionale per il risarcimento del danno ambientale non può trovare giustificazione con l'esigenza di unitarietà ed omogeneità... né può essere giustificata da una specifica politica processuale. Conclude, quindi, il Tribunale che: *«ad avviso dello Scrivente, accentrare la legittimazione ad agire ad un solo soggetto non è in grado di garantire un sufficiente livello di tutela della collettività e delle comunità nonché degli interessi in equilibrio economico, biologico e sociologico del territorio, comportando un irragionevole sacrificio di un aspetto ineludibile nel sistema di tutela»*. Sulla base di tali premesse, il Tribunale evidenzia che la legittimazione ad agire non consegue alla titolarità del diritto, ma al ruolo svolto dall'ente in funzione di tutela di un bene collettivo... sicché: *«privare la Regione o l'ente territoriale della facoltà di tutelare in via giurisdizionale ogni aggressione ad un bene incidente direttamente sulla propria integrità e comunque sulla collettività di cui è esponente introduce una disparità di trattamento»* con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, ma anche dell'art. 2, in quanto l'art. 311 oggetto di analisi limiterebbe la possibilità di agire per la tutela di un proprio diritto.

Impedire, quindi, alle Regioni di agire in giudizio in caso di lesione del bene ambientale delinerebbe – secondo quanto indicato dal Tribunale – una disparità di trattamento sia in senso soggettivo, in quanto tratterebbe diversamente soggetti che vantano la stessa posizione giuridica, sia in senso oggettivo, in quanto l'ambiente è un bene inviolabile al pari di quelli che hanno riconoscimento nella Costituzione. Ne risulterebbe violato anche il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione.

A queste considerazioni, il Tribunale di Lanusei aggiunge che, paradossalmente, la limitazione in capo al solo Ministero dell'ambiente della legittimazione ad agire in giudizio finisce per ledere lo stesso diritto all'ambiente, alla salute ed all'integrità del paesaggio che la norma si prefigge, invece, di tutelare. Tale circostanza è maggiormente evidente nei casi di eventuale inerzia statale che, nell'attuale quadro normativo, assume carattere di irrimediabilità, pregiudicando in modo non reversibile il risarcimento del danno ambientale.

La norma, quindi, sembra al Tribunale irragionevole, considerato che i soggetti che la disposizione in esame esclude dalla legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale rappresentano il

livello di Amministrazione più vicino alle esigenze del territorio e sono in grado di assicurare un controllo del territorio maggiore ed un impulso più efficace alla sua tutela. La problematica rischia di essere complicata nelle ipotesi in cui il Ministero dell'ambiente possa essere chiamato, oltre che come persona offesa, anche come responsabile civile o possa rivestire, in concreto, posizioni giuridiche confliggenti.

**2. - Il ruolo della costituzione di parte civile nel processo penale ed il ruolo della persona offesa dal reato.** Come è noto, l'art. 185 del codice penale statuisce che ogni reato obbliga alle restituzioni ed al risarcimento, quando dalla condotta illecita consegua un danno, patrimoniale o non patrimoniale.

L'art. 74 del codice di procedura penale, quindi, dispone che: «*l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno di cui all'art. 185 del codice penale può essere esercitata nel processo penale dal soggetto al quale il reato ha recato danno ovvero dai suoi successori universali, nei confronti dell'imputato e del responsabile civile*».

Al riguardo, è fondamentale precisare che, nel processo penale, la parte civile è il soggetto che ha subito un danno eziologicamente riferibile all'azione od omissione del soggetto attivo del reato e ne invoca la riparazione nelle forme del risarcimento e della restituzione. Si tratta di un soggetto che, in astratto, può essere anche diverso dal titolare del bene giuridico protetto dalla norma penale (persona offesa dal reato).

Nel processo penale, quindi, la costituzione di parte civile è riservata a chi abbia subito un danno civilmente risarcibile, un soggetto, quindi, le cui richieste dovrebbero avere come naturale destinazione il giudizio civile.

Sebbene, ordinariamente, vi sia una coincidenza tra il soggetto *leso* dal reato ed il soggetto *danneggiato*, può esistere una differenza tra le due figure, l'uno titolare del bene giuridico la cui lesione costituisce l'essenza della condotta penalmente illecita e, quindi, interessato alla persecuzione penale dell'autore del reato e, l'altro, la cui posizione va ricondotta nell'ambito della tutela della sfera patrimoniale e del diritto al risarcimento del danno che dall'azione criminosa sia derivato. Il *danneggiato* del reato non si identifica infatti solo nel «soggetto passivo» del reato, potendosi in realtà ben individuare *danneggiati* diversi dal soggetto passivo che hanno subito in via riflessa un danno dall'azione delittuosa e sono titolari, quindi, del diritto alla restituzione ed al risarcimento dei danni esercitabile tramite la costituzione di parte civile.

Alla persona offesa, quindi, sebbene venga riconosciuta la qualifica di *soggetto processuale*, ma non di *parte*, il codice di procedura penale riconosce molteplici attribuzioni <sup>(8)</sup>.

I diritti e le facoltà attribuiti dal codice di procedura penale alla persona offesa possono essere esercitati in ogni stato e grado del procedimento anche da enti ed associazioni che siano portatori di determinati interessi lesi dal reato, quando non siano stati direttamente danneggiati. In tale prospettiva, l'art. 91 del codice di procedura penale definisce i diritti e le facoltà degli enti e delle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, precisando che: «*gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato*».

**3. - La nozione di ambiente, l'oggetto della tutela ambientale ed il danno ambientale risarcibile.**

**3.1. - La nozione unitaria del bene ambiente.** Tanto premesso, al fine di analizzare la questione sottoposta all'esame della Corte e valutare chi sia il soggetto danneggiato dal reato, nei casi di illecito ambientale, pare opportuno analizzare la nozione di *ambiente*.

Con il termine «ambiente» si definisce, normalmente, un concetto strutturalmente complesso, in cui vengono in rilievo una dimensione relazionale tra fattori naturali ed antropici, una dimensione spaziale o territoriale e, infine, una dimensione temporale che impone l'adozione di prospettive dinamiche che possano rappresentare adeguatamente le evoluzioni delle diverse relazioni ambientali.

La necessaria considerazione, quindi, dell'ambiente – come più volte affermato dalla Corte costituzionale – in una logica unitaria e sistemica e non in relazione alle differenti singole

componenti determina la necessità di considerare l'interesse all'ambiente come interesse intrinsecamente composito e polivalente, comprensivo di diversi ed eterogenei aspetti <sup>(9)</sup>.

La nozione di *ambiente* è entrata, quindi, nel testo costituzionale soltanto nel 2001 <sup>(10)</sup>, sebbene, anche prima della modifica costituzionale, avesse acquistato dignità costituzionale, alla luce delle previsioni contenute negli artt. 9 e 32.

Nella giurisprudenza della Corte si è assistito ad un'evoluzione significativa, anche in relazione al caso che ci occupa, in quanto, inizialmente, a partire dagli anni settanta, l'ambiente era inteso prevalentemente nell'accezione di *spazio* o, comunque, di *porzione predeterminata di territorio*, sicché l'interesse alla tutela era riconosciuto con l'obiettivo, soprattutto, di conservazione di beni in funzione al loro interesse scientifico, storico, etnografico o turistico.

Solo a partire dalla seconda metà degli anni ottanta la Corte costituzionale ha iniziato a configurare l'ambiente come bene unitario e la tutela ambientale come valore fondamentale dell'ordinamento. Con la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 <sup>(11)</sup>, la Corte ha precisato che con la legge n. 349/86 «*si è creato un Ministero per l'ambiente che, per le funzioni attribuite, assurge a centro di riferimento dello interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela. L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi*».

Analogamente, la sentenza della Corte costituzionale 8 maggio 1987, n. 210 <sup>(12)</sup>, precisa che: «*va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.*

*Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.*

*Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente.*

*Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione. E la direttiva comunitaria impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili*».

Come più volte chiarito dalla Corte, la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si



esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore <sup>(13)</sup>. D'altro lato, sebbene l'ambiente vada inteso in senso unitario, ciascuna delle sue componenti può costituire, anche isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela.

**3.2.** - *Le competenze in materia ambientale.* L'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione attribuisce in via esclusiva allo Stato le competenze in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e, quindi, a disciplinare l'ambiente, in termini generali e onnicomprensivi.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 378/2007 <sup>(14)</sup> e, in particolare, con la sentenza n. 278/2012 <sup>(15)</sup>: «data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. (...) la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ([sentenza n. 151 del 1986](#)) ed assoluto ([sentenza n. 210 del 1987](#)) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore».

Di recente, quindi, la Corte ha ulteriormente affermato che, quando, in relazione al quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame, si determini una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni, ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio), tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre <sup>(16)</sup>, ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale <sup>(17)</sup> su tutto il territorio nazionale <sup>(18)</sup>.

Tale ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di «prevalenza» della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle Regioni in materie di loro competenza (nel senso che la tutela dell'ambiente è un presupposto della sua fruizione) non consente di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, una «interferenza» fra competenze, che invece costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione.

Con riferimento alle funzioni amministrative, il primo comma dell'art. 118 stabilisce che «*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*». Sulla base della previsione indicata, è ammesso l'accentramento della funzione amministrativa in vista del conseguimento di obiettivi strategici unitari.

È stato osservato, infatti, come sia del tutto ragionevole e non in contrasto con l'art. 118, comma 1, della Costituzione, che prevede, tra l'altro, che, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative possano essere conferite allo Stato, che quest'ultimo, in una materia specificamente assegnata alla propria competenza legislativa esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservi specifiche attribuzioni agli organi centrali.

Con la sentenza n. 165/2011 <sup>(19)</sup>, la Corte costituzionale, sul punto, ha chiarito come, anche nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, quando sia necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni, nell'ipotesi di esito negativo di procedure mirate all'accordo, possa essere rimessa al Governo una decisione unilaterale.

Nella medesima prospettiva, la sentenza della Corte costituzionale n. 278/2010 chiarisce che: «*perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne*

*l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni» (20).*

Con specifico riferimento al tema del danno ambientale, la Corte ha chiarito, inoltre, che lo Stato non è obbligato ad allocare le funzioni amministrative di prevenzione e riparazione del danno ambientale secondo moduli collaborativi, potendosi derogare al criterio di preferenza a favore del livello amministrativo più vicino ai cittadini in presenza di esigenze di esercizio unitario che giustifichino l'attribuzione della competenza all'amministrazione statale.

**3.3. - Le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale.** La normativa in materia di risarcimento del danno ambientale, contenuta nella parte vi del decreto legislativo n. 152/06, riconosce all'Amministrazione statale «una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale», necessaria per far fronte ad esigenze di carattere unitario.

L'art. 299 del decreto legislativo n. 152/06 attribuisce al Ministero l'esercizio delle funzioni e dei compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente, prevedendo che l'azione ministeriale si svolge normalmente in collaborazione con le Regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo, mentre l'art. 301 riconosce allo stesso organo centrale il compito di attuare il principio di precauzione.

Gli artt. 304, 305 e 306, del medesimo decreto, quindi, nel disciplinare le attività di prevenzione e di ripristino conseguenti al verificarsi di danno ambientale, o di una minaccia imminente di danno, assegnano al Ministero dell'ambiente un ruolo centrale. Il Ministero, infatti, può ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire o adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie; può adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi. Il Ministero dell'ambiente, ancora, decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato.

Compete, ancora, al Ministero dell'ambiente, oltre all'azione di risarcimento, di cui all'art. 311 in contestazione, anche la determinazione delle misure di riparazione da adottare e l'avvio delle procedure finalizzate all'accertamento delle responsabilità risarcitorie.

**3.4. - Il danno ambientale risarcibile.** L'art. 300 del decreto legislativo n. 152/06 dispone che: «è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che, ai sensi della direttiva 2004/35/CE (21), costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie e agli *habitat* naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate; alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

Uno dei principi fondamentali della disciplina in materia di risarcimento del danno ambientale, anche considerata la nozione unitaria di ambiente, secondo quanto già chiarito, risiede nella considerazione che il danno ambientale debba essere tenuto distinto dal danno ai singoli beni ed alle persone. In questo senso, risulta chiarissima l'intenzione del legislatore comunitario che, nei considerando della direttiva 2004/35/CE in materia di risarcimento del danno ambientale, precisa che: «la presente direttiva si prefigge di prevenire e riparare il danno ambientale e non riguarda i diritti a risarcimento del danno tradizionale riconosciuti dai pertinenti accordi internazionali che

*disciplinano la responsabilità civile» e, ancora, che: «la presente direttiva non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni».*

**4. - La costituzione di parte civile ai fini della richiesta di risarcimento del danno ambientale.** Preliminarmente, è utile analizzare brevemente l'evoluzione normativa della disciplina in materia di risarcimento del danno all'ambiente, con particolare riferimento al tema della legittimazione ad agire per il risarcimento.

In particolare, ai sensi dell'art. 18 della l. 3 luglio 1986, n. 349, qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che compromettesse l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbligava l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.

Il comma 3 prevedeva, quindi, la possibilità di promuovere l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche in sede penale, da parte dello Stato, nonché degli enti territoriali sui quali incidevano i beni oggetto del fatto lesivo.

Successivamente, il decreto legislativo n. 152/06, nel recepire la direttiva 2004/35/CE ha definito la nozione di danno ambientale e, con riferimento alla legittimazione all'azione di risarcimento, ha riservato allo Stato, nella persona del Ministro dell'ambiente, il potere di agire.

Il decreto legislativo citato, recependo il disposto comunitario, fa espressamente salvo all'art. 313, comma 7, 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.

Con l'approvazione del codice ambientale, il legislatore ha, quindi, espressamente inteso ridimensionare il ruolo degli enti locali, i quali, ai sensi degli artt. 309 e 310 hanno la facoltà di sollecitare l'intervento statale e di presentare ricorso, in caso di inerzie od omissioni, ma non hanno più la legittimazione ad agire ed intervenire in proprio per il risarcimento del danno ambientale

Con la sentenza n. 41015 del 2010, la Corte di cassazione penale <sup>(22)</sup> ha esaminato il rapporto tra la previsione che attribuisce a tutti il diritto di ottenere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto e quella che riserva esclusivamente allo Stato la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno da lesione all'ambiente, inteso come diritto pubblico generale a fondamento costituzionale, evidenziando come le due norme si pongano tra loro in un rapporto di genere a specie.

Pertanto, per effetto dell'entrata in vigore della norma speciale, l'estensione della norma generale si è ristretta, sicché il suo ambito di applicazione non comprende più la fattispecie ora disciplinata dalla norma speciale. Di conseguenza, il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, in sé considerato come lesione dell'interesse collettivo all'ambiente, è ora previsto e disciplinato soltanto dall'art. 311 cit., sicché il titolare della pretesa risarcitoria per tale danno ambientale è esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente. Tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c.c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno patrimoniale, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente in relazione alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico, collettivo e generale, alla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale e valore a rilevanza costituzionale <sup>(23)</sup>.

Sul punto, si osserva come la giurisprudenza abbia riconosciuto la legittimazione attiva alla costituzione di parte civile di un ente pubblico locale *«solo qualora il reato abbia leso in modo diretto una specifica situazione giuridica soggettiva dell'ente, distinta e separata dalle generali finalità dell'ente stesso; in altri termini, l'ente dovrebbe poter vantare un interesse proprio e differenziato direttamente danneggiato dal reato, che legittimerebbe la proposizione di autonoma azione civile. Nonostante il Comune rappresenti l'ente esponenziale della comunità cittadina e dei suoi valori di riferimento (...) tali valori non configurano, pur se recepiti negli statuti, diritti soggettivi né interessi giuridicamente rilevanti in capo al Comune stesso, non costituendo alcun*

*fascio di rapporti attivi da un lato (in capo all'Ente) e passivi dall'altro (in capo a tutti i consociati o a determinati soggetti), coercibili e direttamente tutelabili»* <sup>(24)</sup>.

Giova evidenziare, quindi, che – come la Corte di cassazione ha avuto modo di precisare – la normativa speciale sul danno ambientale si affianca alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile *iure proprio*, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale <sup>(25)</sup>.

La Corte, peraltro, ha precisato come questa facoltà degli enti non sia limitata al risarcimento dei danni patrimoniali, ben potendo essere ammessi al risarcimento anche danni di natura non patrimoniale <sup>(26)</sup>.

In tale prospettiva, è stato osservato come, ad esempio, sia certamente ipotizzabile che dallo stesso fatto lesivo accertato derivino, oltre che un danno ambientale nei termini descritti dall'art. 300 del decreto legislativo n. 152/06 anche un danno all'immagine dell'ente territoriale in relazione alla lesione che lo stesso ne può indirettamente subire, sul piano del prestigio e della reputazione, nei confronti della collettività in quanto evidentemente strettamente connessi – in senso positivo o negativo – anche all'efficacia dell'azione ad esso demandata di custodia e valorizzazione di beni ambientali di particolare rilievo. La Cassazione ha chiarito che *«l'immagine, il prestigio e la reputazione di un ente territoriale costituiscono beni essenziali ai fini della sua credibilità politica»* e che *«non può dubitarsi che la lesione di tali valori alla cui tutela la persona giuridica pubblica ha un diritto costituzionalmente garantito determini sicuramente, e di per sé, un danno non patrimoniale, costituito dalla diminuzione della considerazione dell'ente da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali di norma interagisca»* <sup>(27)</sup>.

La *ratio* del sistema, quindi, è chiara soprattutto alla luce delle disposizioni che assegnano alla esclusiva pertinenza statale i profili di prevenzione e di riparazione <sup>(28)</sup>.

**5. - Il fondo, vincolato, cui accedono le somme per il risarcimento del danno ambientale.** Le somme derivanti dal risarcimento del danno ambientale confluiscono in un fondo e sono vincolate per la realizzazione di interventi di prevenzione o di riparazione.

In particolare, l'art. 317, comma 5 del decreto legislativo n. 152/06 dispone che: *«le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale disciplinato dalla presente parte sesta, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per essere destinate alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione in conformità alle previsioni della direttiva 2004/35/CE ed agli obblighi da essa derivanti»* <sup>(29)</sup>.

È particolarmente importante comprendere che, ai sensi della direttiva 2004/35, si può usare il metodo della valutazione monetaria per determinare quali misure di riparazione complementare e compensativa siano necessarie a fronteggiare un danno ambientale, ma non vi è la possibilità, per lo Stato, di sostituire le misure di riparazione mediante risarcimenti pecuniari <sup>(30)</sup>.

**6. - Conclusioni.** Volendo, quindi, trarre le conclusioni di questa sommaria disamina dei principi fondamentali che sorreggono la materia del diritto al risarcimento del danno ambientale, appare abbastanza evidente come la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, risulti infondata.

La complessità della nozione di ambiente, da intendersi in senso unitario e omnicomprensivo, e le peculiari funzioni assegnate alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché l'accentramento delle competenze e delle attribuzioni in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale,



inducono a ritenere certamente preferibile e maggiormente efficace un'azione accentrata, anche giurisdizionale, da parte del Ministero dell'ambiente.

In primo luogo, va osservato come, ai fini del risarcimento del danno ambientale, la legittimazione dello Stato sia attribuita al Ministero dell'ambiente non in quanto soggetto-persona, ma come soggetto- collettività, quale ente esponenziale portatore di interessi diffusi di cui i singoli cittadini sono titolari.

Come, infatti, evidenziato nella sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, la Corte costituzionale ha precisato che ai sensi della legge n. 349/86 il Ministero per l'ambiente, per le funzioni istituzionalmente attribuitegli, assurge a centro di riferimento dello interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela. È stato osservato come la legittimazione esclusiva del Ministero dell'ambiente trovi fondamento giustificativo nel suo dovere di intervenire per la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge n. 349/86 e della direttiva sulla responsabilità ambientale <sup>(31)</sup>.

Lo stesso schema di accentramento, d'altra parte, si ritrova nella disciplina della parte VI del codice ambientale.

Inoltre, che le competenze amministrative e giurisdizionali possano essere esercitate disgiuntamente – come sostenuto dal Tribunale di Lanusei nella propria ordinanza di rimessione – non appare percorribile, dovendosi considerare come il rimedio amministrativo si ponga come alternativo a quello giurisdizionale e, inoltre, come il risarcimento del danno ambientale, come chiarito, comporti l'individuazione e l'adozione di misure di riparazione.

A norma dell'art. 313, del decreto legislativo n. 152/06, in particolare, qualora all'esito dell'istruttoria sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte IV del decreto oppure ai sensi degli artt. 304 e seguenti, il Ministro dell'ambiente, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto. La norma prevede, ancora, che qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente determini i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.

Come affermato dalla Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 235 del 2009 – riportata, peraltro, anche dal Tribunale di Lanusei nella propria ordinanza – *«la scelta legislativa di attribuire all'amministrazione statale, anziché alle diverse amministrazioni regionali, il potere di adottare l'ordinanza che ingiunge al responsabile del danno ambientale il risarcimento trova una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che tale speciale potere amministrativo venga esercitato secondo criteri di uniformità e di unitarietà»*.

L'art. 315 del medesimo decreto legislativo prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che abbia adottato l'ordinanza di cui all'art. 313 non può 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.

Compete, quindi, alle valutazioni del Ministero dell'ambiente la scelta sugli strumenti di intervento capaci di assicurare la migliore e più efficace tutela ambientale e, in particolare – poste considerazioni di carattere tecnico, ma anche di opportunità – la decisione se risulti preferibile adire la via giurisdizionale o procedere con ordinanza, o quali misure di prevenzione o riparazione ingiungere oppure, ancora, analizzati gli elementi sulla individuazione dei profili di responsabilità e di causalità tra la condotta ed il fatto dannoso, se risulti più utile attendere l'esito del processo penale per avviare, successivamente, un'azione civile.

Nella fattispecie in analisi, quindi, la scelta di attribuire all'Amministrazione statale le funzioni amministrative, ma anche quelle giurisdizionali, trova una giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e di riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale <sup>(32)</sup>.

Inoltre, è proprio l'ampio ventaglio delle possibilità offerte dall'ordinamento e rimesse alle competenze del Ministero a contraddire le tesi del Tribunale di Lanusei.

Sicuramente, non è possibile sostenere che l'eventuale inerzia statale nel diritto di agire in giudizio non sia evitabile, né rimediabile.

È, infatti, sempre possibile, per il Ministero, come detto, quando non sia costituito in sede penale, agire in giudizio in sede civile o, alternativamente, procedere in via amministrativa.

La scelta del rimedio migliore e più efficace comporta una molteplicità di preventive valutazioni che, necessariamente, considerate le specifiche attribuzioni statali, dovrebbero rimanere in capo allo Stato.

Aprire la possibilità alle Regioni o agli enti locali di costituirsi in giudizio al posto dello Stato o, addirittura, oltre allo Stato, determinerebbe sicuramente maggiore confusione. Tra l'altro, la costituzione di diversi soggetti pubblici può causare una moltiplicazione delle azioni inutilmente dispendiosa per l'Amministrazione, in caso di presentazione di analoghe richieste, oppure iniqua per il soggetto passivo, nel caso di pluralità di richieste.

Inoltre, come sostenuto da autorevoli commentatori sul tema della legittimazione ad agire, la ragione giuridica del duplice indirizzo ermeneutico risiede nel diverso modo di concepire il concetto di danno: se lo si intende in modo unitario, conseguentemente esso sarà risarcibile soltanto nei confronti dello Stato e si finirà con lo scegliere l'interpretazione alternativa con esclusione del risarcimento nei confronti di enti diversi dallo Stato. *«Tuttavia, è chiaro che se l'introduzione di una nozione unitaria del bene ambiente da parte del legislatore non è prima facie inutile, il significato giuridico di tale nozione dipende dalla struttura complessiva della disciplina che viene dettata. Una mera definizione legale che venisse contraddetta da parti non secondarie della disciplina normativa, oppure che non trovasse in quest'ultima alcuno sviluppo coerente, sarebbe probabilmente inane al raggiungimento dello scopo di internalizzazione di tutti i costi ambientali»* <sup>(33)</sup>.

A tali considerazioni va aggiunto che la costituzione di parte civile in un procedimento penale non svolge solo una funzione risarcitoria, ma assume una significativa valenza, anche politica e mediatica, correlata alla presenza dello Stato nel procedimento.

Ciò è confermato anche dall'art. 1, comma 4 della legge n. 3/91 che impone, ai fini della costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali, la preventiva autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri che, nel valutare gli elementi del procedimento, effettua, previo parere dell'Avvocatura dello stato competente, una complessiva analisi dei diversi profili, tecnici, normativi e di opportunità che sorreggono la richiesta statale.

Tale filtro, molto importante ai fini di assicurare la correttezza e l'utilità dell'intervento pubblico nei procedimenti penali, verrebbe meno nel caso in cui fosse aperta la possibilità alle Regioni o ai diversi enti locali di procedere alla costituzione di parte civile.

**6.1. - In merito alla violazione del principio di uguaglianza.** Ciò posto, l'attuale formulazione dell'art. 311 non appare irragionevole, né si pone in contrasto con il principio di uguaglianza. Tale principio costituzionale, infatti, ha come corollario il principio di ragionevolezza alla luce del quale se situazioni uguali devono essere regolate in maniera uguale, situazioni diverse devono trovare differente approccio, con la conseguenza che la disparità di trattamento deve trovare giustificazione nella diversità delle situazioni disciplinate. Pertanto, *«si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni*

*non sostanzialmente identiche» e la «palese irragionevolezza non si riscontra nel caso di specie in quanto le situazioni poste a confronto non possono considerarsi omogenee» (34).*

Nella fattispecie, come ampiamente chiarito, la posizione del Ministero dell'ambiente, alla luce delle competenze normative ed amministrative ad esso attribuite con riferimento alla prevenzione e riparazione del danno ambientale, è evidentemente differente da quella delle Regioni e degli enti locali.

Ragionando *a contrario*, aderendo alla prospettiva delineata dal Tribunale di Lanusei, la violazione del principio di uguaglianza si prospetterebbe, paradossalmente, attribuendo la legittimazione ad agire in giudizio alla Regione o agli enti locali.

Infatti, mentre agli enti locali, ai sensi dell'art. 313, comma 7 del medesimo decreto è riconosciuta, comunque, la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno derivanti ai beni effettivamente lesi, diversi dal danno ambientale, analoga possibilità non è riconosciuta, invece, al Ministero dell'ambiente che, a fronte di una serie di oneri a questo attribuiti dalla normativa vigente, non avrebbe alcuno strumento di intervento diretto.

**6.2. - In merito alla violazione del diritto di difesa.** Il diritto di difesa non è violato dalla esclusività della legittimazione attiva in capo al Ministero dell'ambiente per il risarcimento del danno ambientale. Infatti, la Regione può agire per il risarcimento dei danni subiti alla proprietà dei beni lesi o per spese, anche di istruttoria ed amministrative eventualmente sostenute in conseguenza del reato.

Inoltre, come ricordato, l'art. 91 del codice di procedura penale definisce i diritti e le facoltà degli enti e delle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, precisando che gli enti che perseguono finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato. Come ampiamente esposto, inoltre, alle Regioni è riconosciuto il diritto di agire per il risarcimento dei beni direttamente lesi o, anche, secondo quanto precisato dalla giurisprudenza, per i danni non patrimoniali subiti consequenzialmente all'illecito che ha cagionato il danno ambientale.

**6.3. - In merito alla violazione dei principi di tutela ambientale e della salute.** Il mancato riconoscimento della legittimazione attiva alle azioni di risarcimento del danno ambientale non frustra la tutela ambientale e sanitaria.

L'eventuale mancata costituzione di parte civile nel processo penale non pregiudica la possibilità di successiva azione in sede civile, all'esito del processo penale o di un'azione amministrativa. Inoltre, le misure di prevenzione o di riparazione possono comunque essere ordinate a norma degli artt. 304 e seguenti o della parte IV del decreto legislativo n. 152/06.

Tra l'altro, considerato che le somme eventualmente riscosse a titolo di risarcimento vengono incamerate dal fondo di cui all'art. 317, decreto legislativo n. 152/06, dal punto di vista dell'ente locale o della Regione sarebbe ragionevole ritenere preferibile un'azione volta ad ottenere il risarcimento, in termini monetari, con riferimento ai beni effettivamente lesi, le somme del quale sono immediatamente fruibili e possono essere utilmente impiegate per finalità di tutela e per l'espletamento di attività istituzionalmente attribuite.

La tutela ambientale e sanitaria rischierebbe di essere maggiormente compromessa aderendo alla tesi del Tribunale di Lanusei, in considerazione dell'eventuale sovrapposizione o confusione nelle azioni di soggetti pubblici diversificati e non coordinati.

*Maria Adele Prosperoni*

1( ) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, pubblicato nella *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96. L'art. 311, in particolare - nel disciplinare l'azione risarcitoria in forma specifica - dispone che: «*Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto*».

2( ) In particolare, l'art. 2 della Costituzione dispone che: «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*».

3( ) L'art. 3 della Costituzione dispone che: «*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione; di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

4( ) L'art. 9 della Costituzione dispone che: «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

5( ) L'art. 24 della Costituzione dispone che: «*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari*».

6( ) L'art. 24 della Costituzione dispone che: «*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*».

7( ) Così, Corte cost. 23 luglio 2009, n. 235, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2895.

8( ) L'art. 90 del codice di procedura penale, nel disciplinare i diritti e le facoltà della persona offesa dal reato, precisa che: «*la persona offesa dal reato, oltre ad esercitare i diritti e le facoltà ad essa espressamente riconosciuti dalla legge, in ogni stato e grado del procedimento può presentare memorie e, con esclusione del giudizio di cassazione, indicare elementi di prova*».

9( ) In questo senso, CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, Corso di diritto dell'ambiente, Università LUISS Guido Carli, in *federalismi.it*.

10( ) Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, la tutela dell'ambiente è stata inserita nell'elencazione dell'art. 117, che individua le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato.

11(") In *Giur. it.*, 1989, I,1,227.

12(") In *Foro it.*, 1988, I,329.

13( ) Così Corte cost. 27 luglio 1994, n. 356, in *Giur. cost.*, 1994, 2906; in *Riv. giur. amb.*, 1994, 874; in *Riv. giur. edil.*, 1994, I, 885.

14(") Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. edi.*, 2008, 1, I, 23.

15(") Corte cost. 12 dicembre 2012, n. 278, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 2, 341.

16(") Cfr. Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Foro it.*, 2006, 2, I, 265.

17(") Cfr. Corte cost. 2 aprile 2014, n. 67, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 5, 540.

18( ) Così, Corte cost. 10 aprile 2015, n. 58, in *Diritto & Giustizia* 2015, aprile.

19( ) Così, Corte cost. 12 maggio 2011, n. 165, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 11, 3301 (s.m) e in *Giur. cost.*, 2011, 3, 2171.



20(") In questo senso, Corte cost. 22 luglio 2010, n. 278, cit..

21( ) Direttiva 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE, *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, pubblicata nella *G.U.C.E.* 30 aprile 2004, n. L 143. Entrata in vigore il 30 aprile 2004.

22(") Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2010, n. 41015, Gravina, rv. 248.707. Sul punto, cfr. anche Cass. Sez. III Pen. 12 gennaio 2012, n. 633, Stigliani, rv. 251.906.

23( ) Così Cass. Sez. III Pen. 27 maggio 2011, n. 21311, R.M., in *Dir. e giur. agr. al. amb.*, 2011, 6, 438; in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 815 (s.m.), con nota di GRATANI.

24(") Ufficio indagini preliminari Milano 8 marzo 2011, in *Foro ambrosiano*, 2011, 1, 43.

25(") Cass. Sez. III Pen. 3 novembre 2006, n. 36514, Censi ed a., rv. 235.059.

26( ) Sul punto, cfr. Cass. Sez. III Pen. 11 febbraio 2010, n. 14828, De Flammineis ed a., rv. 246.812. In particolare, la Corte ha precisato quanto segue: «*si tratta però di stabilire se tale danni ulteriori e diversi dal danno all'ambiente, per essere ammessi a risarcimento, debbano oppure no avere carattere patrimoniale, con esclusione dunque dei danni non patrimoniali. Ritiene il Collegio al riguardo (aderendo all'orientamento espresso da Sez. III n. 34761 del 21 giugno 2011 - dep. 26 settembre 2011, Memmo ed a., rv. 251.283, e da Sez. III n. 19437 del 17 gennaio 2012 - dep. 23 maggio 2012, Fundarò ed a., rv. 252.907, nonché, implicitamente in motivazione, da Sez. III n. 14828 del 2010, De Flammineis, cit, e nella consapevolezza delle non convergenti posizioni enunciate da Sez. III n. 41015 del 21 ottobre 2010 - dep. 22 novembre 2010, Gravina, rv. 248.707 e da Sez. III n. 633 del 29 novembre 2011 - dep. 12 gennaio 2012, Stigliani, rv. 251.906, che fanno riferimento ai soli danni patrimoniali) che il danno risarcibile non deve ritenersi limitato all'ambito patrimoniale di cui all'art. 2043 c.c., e ciò:*

a) *sia perché tanto non si ricava in modo tassativo dalla formulazione della norma (art. 313, comma 7, secondo periodo d.lgs. cit.) - la quale, invero, nel far testuale riferimento ai "soggetti danneggiati (...) nella loro salute o nei beni di loro proprietà", non esprime in modo chiaro e univoco l'intento di escludere altri possibili pregiudizi patrimoniali e non, sembrando piuttosto quel riferimento aver valore solo esemplificativo, specie in presenza del successivo più generico riferimento ai "diritti" ed "interessi lesi";*

b) *sia perché - a tutto concedere - non v'è ragione logica e sistematica per ritenere tale norma di legge di portata tale da prevalere o rendere inoperante in materia la generale norma codicistica (avente ovviamente pari ordinata forza di legge) di cui all'art. 185 c.p., che, come noto, dispone che ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga il colpevole al risarcimento nei confronti non solo del soggetto passivo del reato stesso, ma di chiunque possa ritenersi danneggiato per avere riportato un pregiudizio eziologicamente riferibile all'azione od omissione del soggetto attivo;*

c) *sia infine perché, ove si tratti - come nella specie - di danno non patrimoniale derivante dalla lesione di diritto inviolabile della persona costituzionalmente protetto, la sua risarcibilità troverebbe comunque fondamento nella norma di cui all'art. 2059 c.c., posto che la riserva di legge ivi prevista per la individuazione dei casi in cui è ammesso il risarcimento dei danni non patrimoniali, ben può e deve intendersi riferita anche alle previsioni della legge fondamentale "atteso che il riconoscimento nella Costituzione dei diritti inviolabili inerenti alla persona non aventi natura economica, implicitamente, ma necessariamente, ne esige la tutela ed in tal modo configura un caso determinato dalla legge, al massimo livello, di riparazione del danno non patrimoniale" (in tal senso già le sentenze gemelle di Cass. Sez. III Civ. nn. 8827 e 8828 del 31 maggio 2003; nonché Corte cost. 11 luglio 2003, n. 233)».*

27(") Cfr. Cass. Sez. III Civ. 22 marzo 2012, n. 4542, in *Diritto e Giustizia online*, 2012, 26 marzo.

28(") Cfr. Cass. Sez. IV Pen. 11 giugno 2014, n. 24619, Salute, rv. 259.153.

29( ) Il comma è stato, dapprima, modificato dall'art. 5 bis, comma 1, lett. d), d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009, n. 166 e, successivamente, così sostituito dall'art. 25, comma 1, lett. m), l. 6 agosto 2013, n. 97.

Nella previgente formulazione, ai sensi dell'art. 5 bis, comma 1, lett. d) cit., le somme riscosse dallo Stato a titolo di risarcimento del danno ambientale erano destinate alle seguenti finalità:

a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;

b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;

c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati;

d) attività dei centri di ricerca nel campo delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra e dei cambiamenti climatici globali.

30( ) La Commissione europea ha affrontato nel dettaglio l'argomento nella lettera di costituzione in mora del 31 gennaio 2008, C(2008)0090, infrazione 2007/4679, con cui aveva rilevato alcuni profili di non conformità della parte VI del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con la direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

31( ) Sul punto cfr. SALANITRO U., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in <http://www.lex.unict.it/didattica/materiale08/dirprivatoambiente/lezioni/nuovodannoambientale.pdf>. L'Autore ha osservato che: «Se si reputa che il fondamento della legittimazione per la responsabilità ambientale sta nella correlazione con i doveri di conservazione e di ripristino delle risorse naturali si può solo in parte comprendere la ragione per cui il legislatore, in contrasto con gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti, non ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno né alle associazioni ambientaliste, né alle Regioni e agli enti locali. In questa prospettiva, sono state abrogate le norme che riconoscevano la legittimazione ad agire agli enti territoriali e la legittimazione sostitutiva delle associazioni ambientaliste. Non sembra però che sia precluso all'interprete individuare in via analogica ipotesi di responsabilità per risarcimento del "danno ambientale" ogni qualvolta la legge assegna uno specifico dovere di recupero ambientale ad un soggetto diverso dal Ministero dell'ambiente: in tal senso va inquadrata la disciplina che esplicitamente riconosce la legittimazione degli enti gestori delle aree protette ad agire per il risarcimento del danno ambientale all'interno di parchi e riserve naturali (art. 29 s. della l. 6 dicembre 1991, n. 394)».

32( ) Così, Corte cost. 23 luglio 2009, n. 235, cit.

33( ) Così POZZO B., *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 5, 623.

34( ) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. 12 novembre 2004, n. 340 e Corte cost. 7 maggio 2004, n. 136, in *Giur. cost.*, 2004, 3 e in *Foro amm. C.D.S.*, 2004, 1300.