

Azionabilità e differenza tra danno ambientale e danni all'ambiente: ovvero Giano bifronte

Corte costituzionale 1° giugno 2016, n. 126 - Grossi, pres.; Coraggio, est. - M.F. ed a., Regione autonoma Sardegna, Provincia di Cagliari, Provincia dell'Ogliastra c. Presidente del Consiglio dei Ministri.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24, e 32 della Costituzione nonché al principio di ragionevolezza, poiché il sistema normativo è idoneo a scongiurare il rischio paventato di una eventuale inadeguatezza della disciplina impugnata a salvaguardare la tutela dell'ambiente, anche in relazione al ruolo delle autonomie locali: infatti, da un lato, l'art. 311 citato, anche se riserva al solo Ministero dell'ambiente, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio (anche con costituzione di parte civile in sede penale) della azione per il risarcimento del danno ambientale ed esclude al riguardo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, non è in grado di comprimere il diritto di questi soggetti sancito dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto, di agire per i danni specifici da essi subiti. Inoltre l'art. 309 del medesimo Codice intesta alle Regioni, agli enti locali e altri soggetti il potere di richiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente e di tale interesse, suscettibile di tutela giurisdizionale già secondo i principi generali, è espressamente prevista l'azionabilità dinanzi al giudice amministrativo con le relative azioni del successivo art. 310.

(Omissis)

FATTO

1. - Il Tribunale ordinario di Lanusei nel procedimento penale promosso a carico di M.F. ed altri, per il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, del codice penale, con ordinanza del 13 febbraio 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

2. - Premette il rimettente che con decreto 11 luglio 2014 il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lanusei aveva rinviato a giudizio i comandanti militari del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, succedutisi nei rispettivi comandi dal marzo 2001 al 2012, imputando loro il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, c.p.

3. - Agli imputati era stato contestato di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, tra cui anche la collocazione di segnali di pericolo di esposizione di uomini ed animali a sostanze tossiche e radioattive presenti nelle aree ad alta intensità militare, cagionando così un persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono, dei cittadini dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e dei loro animali da allevamento.

Tra le persone offese indicate nel decreto di rinvio a giudizio figuravano lo Stato, la Regione autonoma Sardegna, le Province di Cagliari e d'Ogliastra, nonché i Comuni il cui territorio era stato esposto alle sostanze contaminanti.

4. - Nel corso dell'udienza preliminare e nella prima udienza dibattimentale, si costituivano o avevano fatto richiesta di costituzione di parte civile per il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale la Regione autonoma Sardegna, la Provincia di Cagliari ed alcuni Comuni, nonché numerose persone, tra cittadini, personale militare, allevatori e loro familiari, che avevano lamentato danni patrimoniali alla salute, da esposizione a sostanze nocive e da perdita parentale.

Tutti questi soggetti avevano chiesto anche la chiamata in causa, quale responsabile civile dei danni asseritamente patiti, lo Stato italiano, il quale si costituiva in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con istanza depositata all'udienza del 29 ottobre 2014, la Regione autonoma Sardegna, quale ente sul cui territorio si era prodotto il danno descritto nel capo di imputazione, aveva chiesto, altresì, di costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il Ministero dell'ambiente non si è costituito parte civile per chiedere il risarcimento del danno ambientale.

5. - Il rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Regione autonoma Sardegna.

Premette che non determina irrilevanza della questione la circostanza che la Regione si sia già costituita parte civile per il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale iure proprio, che costituisce domanda diversa rispetto a quella di risarcimento del danno ambientale.

Rileva, quindi, che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità ha interpretato il citato art. 311, comma 1, del Codice

dell'ambiente, nel senso che lo stesso attribuisce la legittimazione a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale solo allo Stato; tuttavia, una diversa interpretazione sarebbe possibile in ragione di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 235 del 2009, secondo la quale l'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 156 del 2006, pur non riconoscendo espressamente la legittimazione ad agire delle Regioni, «neppure la esclude in modo esplicito».

Al contrario, in base a quanto previsto dall'art. 313, comma 7, del Codice dell'ambiente, la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non solo al Ministero ma anche all'ente pubblico territoriale e ai soggetti privati che per effetto della condotta illecita abbiano subito un danno risarcibile ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, diverso da quello ambientale.

La giurisprudenza di legittimità ha affermato che non sussiste alcuna antinomia reale fra la norma generale di cui all'art. 2043 cod. civ. (che attribuisce a tutti il diritto di ottenere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto) e la norma speciale di cui all'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 (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). E difatti, come sempre accade nei rapporti tra norma generale e norma speciale, l'entrata in vigore di quest'ultima ha determinato che la precedente norma generale deve essere ora interpretata nel senso che l'estensione della norma generale stessa si è ristretta, perché il proprio ambito di applicazione non comprende più la fattispecie ora disciplinata dalla norma speciale.

Il ricorrente richiama, quindi, la sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987, secondo la quale: l'ambiente «non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli», ed è valore primario ed assoluto, che in quanto tale (sentenza n. 85 del 2013) non può essere sacrificato ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati.

6. - Tanto premesso, il Tribunale deduce il contrasto della disposizione impugnata, in particolare, con gli artt. 3, 9, 24 e 32 Cost.

Il Codice dell'ambiente procede su un doppio binario. Da un lato, in un ambito amministrativo, gli artt. 304, 305 e 306 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedono l'azione di prevenzione e ripristino ambientale e il potere di adottare l'ordinanza di cui agli artt. 312 e 313 del medesimo d.lgs., mentre su un secondo binario, giurisdizionale, opera la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno. Detta alternatività trova conferma nell'art. 315 del medesimo codice, che stabilisce l'improseguibilità dell'azione giudiziaria in caso di adozione dell'ordinanza ministeriale di cui al citato art. 313.

L'accentramento delle funzioni amministrative in capo allo Stato è stata ritenuta conforme a Costituzione con la sentenza n. 235 del 2009. Tuttavia, ad avviso del rimettente, ciò non rilevarebbe in relazione all'accentramento della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale a proposito del quale tale sentenza ha affermato 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».

Né possono trovare applicazione i principi che regolano il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

La disciplina della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale non può essere giustificata dall'esigenza di unitarietà ed omogeneità messa in luce per assolvere l'accentramento statale della funzione amministrativa, oppure dall'esigenza di evitare l'aggressione processuale dell'imputato o il difficile governo del processo per il numero di parti costituite, poiché si impedisce al titolare di agire per la tutela di un proprio diritto che è primario ed assoluto.

La norma impugnata ha, quindi, determinato il passaggio da un sistema di tutela diffuso ad un sistema di tutela esclusivo, senza possibilità intermedie.

Peraltro, nella vigenza dell'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) la legittimazione degli enti minori non era fondata sulla lesione di un loro bene economico, ma sulla loro funzione a tutela della collettività e delle comunità del proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo.

La legittimazione ad agire in capo ad un solo soggetto non è in grado di garantire un sufficiente livello di tutela della collettività e delle comunità, determinando l'irragionevole sacrificio di un aspetto ineludibile nel sistema di tutela.

6.1. - Con specifico riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente afferma che la disciplina in questione non tiene conto che la Regione e gli enti territoriali sono soggetti esponenziali della collettività che opera nel territorio leso, e che il territorio è parte costitutiva della soggettività degli stessi. Dunque, la privazione della possibilità di agire in giudizio dà luogo a disparità di trattamento tra soggetti portatori di una identica posizione giuridica.

6.2. - Sussisterebbe anche la lesione dell'art. 2 Cost., in quanto la deroga alla disciplina generale della responsabilità civile determina un trattamento peggiore del diritto ad un ambiente salubre, diritto primario ed assoluto rientrante tra i diritti inviolabili dell'uomo, rispetto ai restanti diritti costituzionali di pari valore, i quali, con riguardo alla sfera di tutela della responsabilità civile, non subiscono alcuna limitazione nella titolarità della legittimazione ad agire.

Il diritto all'ambiente, in un suo aspetto fondamentale che ne indica il grado di protezione che l'ordinamento gli appresta, ovvero la tutela giurisdizionale, viene discriminato rispetto agli altri diritti primari e assoluti, in assenza di apprezzabile ragione giustificatrice.

6.3. - Anche l'art. 24 Cost. è violato atteso che si impedisce ad un soggetto, portatore di un interesse concretamente leso dall'azione illecita, di reagire per la sua tutela in via giurisdizionale.

6.4. - Sussisterebbe, altresì, la lesione degli artt. 2, 9 e 32 Cost., parametri che tutelano il diritto alla salute e al paesaggio, quali

espressione diretta del bene ambiente salubre, diritto primario ed assoluto, e per questo inviolabile.

La disciplina introdotta dall'art. 311, comma 1, del Codice dell'ambiente, nel limitare la legittimazione ad agire rispetto a quella che discenderebbe dall'applicazione dei principi generali in materia di illecito, finirebbe per ledere lo stesso diritto all'ambiente, alla salubrità e all'integrità del paesaggio.

La violazione apparirebbero ancora più evidente in ragione della irragionevolezza della norma, laddove si consideri che i soggetti, che quest'ultima esclude dalla legittimazione ad agire, sono quelli più vicini agli interessi concretamente lesi dal danno. La limitazione della legittimazione ad agire costituisce un arretramento della tutela giurisdizionale del diritto all'ambiente salubre, in quanto depotenzia il ruolo degli enti territoriali e delle comunità locali.

6.5. - Infine rileva il rimettente che la decisione dello Stato di chiedere o meno la condanna al risarcimento del danno, essendo lo stesso attore e convenuto, potrebbe essere frutto di valutazioni di mera opportunità e non di un apprezzabile e sincero bilanciamento dei valori primari in gioco.

7. - (*Omissis*)

DIRITTO

1. - In via preliminare, va osservato che R.P. ed altri e M.F., nonché i Comuni di Ballao ed Escalaplano e la Regione autonoma Sardegna, che sono intervenuti nel presente giudizio incidentale, sono parti, in quanto, i primi, imputati e gli enti locali, parti civili (*iure proprio*), nel giudizio a quo. Pertanto gli interventi sono ammissibili.

2. - La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Lanusei nel procedimento penale promosso a carico di M.F. ed altri, per il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, del codice penale, con ordinanza del 13 febbraio 2015.

Il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 311, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno.

3. - Premette il rimettente che con decreto 11 luglio 2014 il giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lanusei aveva rinviato a giudizio i comandanti militari del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, succedutisi nei rispettivi comandi dal marzo 2001 al 2012, imputando loro il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, c.p.

Agli imputati era stato contestato di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, tra cui anche la collocazione di segnali di pericolo di esposizione di uomini ed animali a sostanze tossiche e radioattive presenti nelle aree ad alta intensità militare, cagionando così un persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono, dei cittadini dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e dei loro animali da allevamento.

Ad avviso del rimettente, quindi, sussiste la rilevanza della questione, dovendosi fare applicazione della norma impugnata, con riguardo alla richiesta della Regione autonoma Sardegna di potersi costituire parte civile nel processo penale per il risarcimento del danno ambientale.

4. - Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo prospetta (in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 32 della Costituzione) che l'accentramento della legittimazione ad agire in capo ad un solo soggetto non garantirebbe un sufficiente livello di tutela della collettività e della comunità, nonché degli interessi all'equilibrio economico, biologico e sociologico del territorio, comportando l'irragionevole sacrificio di un aspetto ineludibile nel sistema di tutela. Inoltre (art. 3 Cost., principio di ragionevolezza) l'esclusione della possibilità di agire in giudizio per la Regione e per gli enti territoriali, soggetti esponenziali della collettività che opera nel territorio leso che è parte costitutiva della soggettività degli stessi, rispetto allo Stato, darebbe luogo a disparità di trattamento tra soggetti portatori di identica posizione giuridica. Infine il giudice a quo deduce (art. 2 Cost.) che la deroga alla disciplina generale della responsabilità civile determina un trattamento deteriore del diritto ad un ambiente salubre - diritto primario ed assoluto, rientrante tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui al citato parametro costituzionale - rispetto ai restanti diritti costituzionali di pari valore, i quali, con riguardo alla sfera di tutela della responsabilità civile, non subiscono alcuna limitazione nella titolarità della legittimazione ad agire.

5. - Le questioni sollevate vanno inquadrare nel contesto della disciplina del danno ambientale.

5.1. - È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva «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».

Il riconoscimento dell'esistenza di un «bene immateriale unitario» non è fine a se stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene.

5.2. - L'espressa individuazione, a seguito della riforma del Titolo V, e della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», all'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., quale competenza esclusiva dello Stato, fotografa, dunque, una realtà già riconosciuta dalla giurisprudenza come desumibile dal complesso dei valori e dei principi costituzionali.

Essa si accompagna al riconoscimento, nel successivo terzo comma dell'art. 117 Cost., della rilevanza dei numerosi e diversificati interessi che fanno capo alle Regioni e quindi ai relativi enti territoriali.

Ne risulta così confermato il punto fermo del sistema elaborato dalla giurisprudenza circa la pluralità dei profili soggettivi del bene ambientale (sentenza n. 378 del 2007).

6. - La prima disciplina organica della materia (la l. 8 luglio 1986, n. 349 «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale») rispecchiava tale pluralità, prevedendo (art. 18, comma 3) che l'azione di risarcimento del danno ambientale potesse essere promossa «dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo». Ciò era coerente con una visione al cui centro era l'introduzione di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all'ambiente: in questa prospettiva civilistica non era illogico collegare l'azione ad ogni interesse giuridicamente rilevante.

7. - Il quadro normativo è tuttavia profondamente mutato con la 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) che, nel recare la disciplina del danno ambientale in termini generali e di principio, afferma che la prevenzione e la riparazione di tale danno nella misura del possibile «[contribuiscono] a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato»; tenendo fermo, peraltro, il principio «chi inquina paga», pure stabilito nel Trattato istitutivo della Comunità europea (n. 1 e n. 2 del «considerando»).

In particolare, nell'Allegato II della direttiva, che attiene alla «Riparazione del danno ambientale», si pone in luce come tale riparazione è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, che sono costituite da «qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie». Solo qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare e quella compensativa.

7.1. - Il cambiamento di prospettiva, con la conseguente collocazione del profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione, è stato fatto proprio dal legislatore, che in sede di attuazione della direttiva, con il d.lgs. n. 152 del 2006, ha statuito la priorità delle misure di «riparazione» rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, quale conseguenza dell'assoluta peculiarità del danno al bene o risorsa «ambiente».

Poi, con l'art. 5 *bis* del d.l. n. 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 20 novembre 2009, n. 166, - per rispondere a una procedura di infrazione della UE - si è precisato che il danno all'ambiente deve essere risarcito con le misure di riparazione «primaria», «complementare» e «compensativa» contenute nella direttiva n. 2004/35/CE; prevedendo un eventuale risarcimento per equivalente pecuniario esclusivamente se le misure di riparazione del danno all'ambiente fossero state in tutto o in parte omesse, o fossero state attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quelle prescritte ovvero risultassero impossibili o eccessivamente onerose;

Infine, con l'art. 25 della l. 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), per rispondere all'ulteriore contestazione della Commissione europea, si è ulteriormente riordinata la materia, eliminando i riferimenti al risarcimento «per equivalente patrimoniale» e imponendo per il danno all'ambiente «misure di riparazione» (specificate dall'Allegato 3 alla Parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006).

7.2. - Di particolare rilievo è l'individuazione dei soggetti che sono tenuti al ripristino. L'adozione delle misure necessarie è in prima battuta a carico del responsabile del danno, ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, ma lo stesso articolo, al comma 2, prevede che, quando le misure risultino in tutto o in parte omesse, o comunque realizzate in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede direttamente agli interventi necessari, determinando i costi delle attività occorrenti per conseguire la completa e corretta attuazione e agendo nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.

8. - Le conseguenze del processo evolutivo indotto dalla normativa comunitaria sono chiaramente percepite da questa Corte quando afferma (sentenza n. 641 del 1987), in ordine all'art. 18 citato, che la legittimazione attiva dello Stato (e allora degli enti territoriali) trovava il suo fondamento «nella loro funzione a tutela della collettività [...] e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio».

La qualificazione in termine di «funzione» manifesta il carattere pubblicistico del ruolo di chi è preposto alla tutela del bene ambientale, carattere, del resto, confermato dalla modalità del suo esercizio. L'art. 311, più volte citato, riconosce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la possibilità di scegliere tra la via giudiziaria e quella amministrativa. Nel secondo caso (artt. 313 e 314 del Codice dell'ambiente), con ordinanza immediatamente esecutiva, il Ministero ingiunge a

coloro che siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

Qualora questi non provvedano in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'art. 311 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.

8.1. - Questa Corte ha ritenuto in proposito (sentenza n. 235 del 2009), che «la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e 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».

In effetti, una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base «micro territoriale», oltre ad essere incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere (funzionale), contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali, come posto in evidenza, oltre che dalla disciplina comunitaria, dall'ultima Conferenza internazionale sul clima tenutasi a Parigi nel 2015, secondo quanto previsto dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

9. - È in questo contesto normativo e giurisprudenziale che si inserisce la nuova disciplina del potere di agire in via risarcitoria (d.lgs. n. 152 del 2006), che - contraddittoriamente, secondo il giudice rimettente - ha riservato allo Stato, ed in particolare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale (art. 311), e ha mantenuto solo «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» (art. 313, comma 7, secondo periodo).

9.1. - La modifica rispetto alla disciplina precedente è in realtà la conseguenza logica del cambiamento di prospettiva intervenuto nella materia.

All'esigenza di unitarietà della gestione del bene «ambiente» non può infatti sottrarsi la fase risarcitoria. Essa, pur non essendo certo qualificabile come amministrativa, ne costituisce il naturale completamento, essendo volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione.

9.2. - Tutto ciò risulta con particolare evidenza nella vicenda in esame, in cui la natura dell'ambiente interessato - Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distacco a mare di Capo S. Lorenzo - e il tipo di interventi di cui si assume la necessità escludono la possibilità che istituzioni diverse dallo Stato siano abilitate ad effettuare l'opera di ripristino, cosicché sarebbe manifesta la irragionevolezza di un sistema in cui queste altre istituzioni, non onerate di tale compito, potessero avanzare pretese di risarcimento.

10. - Ciò non esclude - come si è visto - che ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006 sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti.

La Corte di cassazione ha più volte affermato in proposito che la normativa speciale sul danno ambientale si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) 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.

11. - Quanto allo specifico profilo di censura connesso al fatto che la disciplina espone al rischio di una inazione statale, specie nel caso di sovrapposizione tra danneggiato e danneggiante, rischio evidenziato - a detta del ricorrente - dalla mancata costituzione di parte civile, anch'esso è infondato.

A prescindere dalla considerazione che la proposizione della domanda nel processo penale è solo una delle opzioni previste dal legislatore, potendo lo Stato agire direttamente in sede civile, o in via amministrativa, quel che conta è che l'interesse giuridicamente rilevante di cui sono portatori gli altri soggetti istituzionali non può che attenersi alla tempestività ed effettività degli interventi di risanamento.

Ebbene, tale interesse è preso in considerazione dall'art. 309 del Codice dell'ambiente secondo cui le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, anche associati, oltre agli altri soggetti ivi previsti, «possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, [...] denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente». Di tale interesse - suscettibile di tutela giurisdizionale già secondo principi generali - è espressamente prevista l'azionabilità dinanzi al giudice amministrativo con le relative azioni dal successivo art. 310.

Il sistema, dunque, è idoneo a scongiurare il rischio paventato.

12. - Alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, il dubbio di costituzionalità sollevato dal Tribunale ordinario di Lanusei

che si sostanzia, in sintesi, nell'asserita inadeguatezza della disciplina impugnata a salvaguardare la tutela dell'ambiente, anche in relazione al ruolo delle autonomie locali, non è fondato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, dal Tribunale ordinario di Lanusei con l'ordinanza in epigrafe.

(Omissis)

Azionabilità e differenza tra danno ambientale e danni all'ambiente: ovvero Giano bifronte

La sentenza della Corte costituzionale, oggetto delle brevi riflessioni che si tenteranno¹, riporta all'attenzione un tema che sembrava ormai essere stato «risolto» (dopo un primo intervento della Corte costituzionale stessa: sent. n. 235/2009)² attraverso la giurisprudenza della Corte di cassazione consolidatasi negli ultimi anni: il tema riguarda la diversità di trattamento tra Stato e Regioni (e altri soggetti) in punto di legittimazione ad agire per il risarcimento di danni derivati al contesto ambientale, attribuita dal Codice dell'ambiente in via esclusiva al primo per il risarcimento del danno ambientale (c.d. vero e proprio) e alle seconde per il risarcimento dei danni cagionati da lesioni a diritti o interessi che possano vantare su beni (la salute stessa) coinvolti dal danno ambientale, ma che tuttavia con questo, come si vedrà e come ricorda qui il Giudice delle leggi, non coincidono.

Poiché questa differenza di trattamento incide sul fatto che – impregiudicata la posizione primaria dello Stato – le Regioni (e gli Enti locali) sembrano escluse da una legittimazione anche solo concorrente o sostitutiva all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale verificatosi nel loro territorio, il Tribunale di Lanusei ha sollevato la questione di legittimità riassunta in massima, ed alla quale la Corte ha dato risposta negativa.

Gli articolati ragionamenti sia del Tribunale remittente sia, ovviamente, della Corte sono riassunti nella sentenza di quest'ultima in maniera talmente trasparente e completa da non tollerare parafrasi, tantomeno estese. Tuttavia, per comodità del lettore, sarà utile fornire di ambedue le pronunce una sintetica bussola per meglio apprezzare gli spunti di riflessione che esse sembrano fornire.

Brevissimamente in fatto: gli imputati nel processo penale pendente presso il Tribunale di Lanusei si erano visti contestare l'omessa adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, ivi compresa la segnaletica di pericolo di esposizione di uomini e animali a sostanze tossiche e radioattive presenti nelle aree ad alta intensità militare, che avrebbe causato un persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono Interforze, dei cittadini dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e dei loro allevamenti. Il caso, peraltro, è stato fortemente alla ribalta della cronaca, assai discusso e noto come il preteso c.d. «disastro di Quirra», dalla località Salto di Quirra sede del Poligono militare coinvolto. Il decreto di rinvio a giudizio coinvolgeva lo Stato, la Regione autonoma Sardegna, le Province di Cagliari e della Ogliastra e svariati Comuni: emblematico, in quella sede processuale, il fatto che – come la Corte costituzionale riferisce (p. 4, ultima riga in Fatto) – il Ministero dell'ambiente non si è costituito parte civile per chiedere il risarcimento del danno ambientale.

Il Tribunale di Lanusei³ ricostruisce doviziosamente l'evoluzione normativo-giurisprudenziale in materia di danno ambientale e non può che prendere atto del fatto che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità ha interpretato il citato art. 311, comma 1, del Codice dell'ambiente, nel senso che lo stesso

¹ Una diffusa esposizione delle questioni coinvolte dalla materia, nei loro aspetti generali e particolari, richiederebbe una trattazione di mole impraticabile in questa sede, e, del resto, chi è vicino al diritto dell'ambiente non ha certo difficoltà a reperire utili fonti del dibattito e dell'analisi. Quindi, solo come suggerimenti principali per approfondimenti, si possono vedere: anzitutto, in generale, lo scritto fondamentale e a tutto campo di MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, n. 25/2011; sui profili specifici risarcitori del danno ambientale (oltre a quanto citato nelle successive note 10, 11, 12), DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, III ed., Padova, 2014, 263 ss.; CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013, 29 ss.; DI CARLO, *Profili di diritto processuale civile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. PICOZZA e P. DELL'ANNO, I, Principi generali, Padova, 2012, 427 ss.; DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e Impr.*, 2013, 3, 741 ss.

² Corte cost. 23 luglio 2009, n. 235, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2895.

³ L'ordinanza merita veramente di essere letta ed è in *G.U.*, prima serie speciale - Corte costituzionale, n. 23 del 10 giugno 2015.

attribuisce la legittimazione a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale solo allo Stato. Nonostante ciò appaia una strada senza ritorno, e per tale motivo il percorso sia a dir poco arduo, il Tribunale si convince che sussista una fondata (e, data la materia, grave) questione di legittimità costituzionale sotto diversi profili e che dunque questa interpretazione vada scardinata. Perché? Per un motivo che il Tribunale considera centrale: fermo restando che la sentenza n. 235/2009 della Corte costituzionale ha affermato che l'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 156 del 2006, pur non riconoscendo espressamente la legittimazione ad agire delle Regioni, «neppure la esclude in modo esplicito»⁴, ebbene, anche a prescindere da ciò⁵, il Tribunale vede annidato nella giurisprudenza citata un equivoco generale che sembra suonare così: le argomentazioni adoperate in giurisprudenza per giustificare la scelta attuata dal Codice dell'ambiente, e cioè l'esigenza di unitarietà e uniformità nell'esercizio globale del potere amministrativo di tutela ambientale, non possono – così come è stato fatto – essere trasfuse in riferimento alla scelta legislativa di accentrare la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale in capo al solo Stato. La stessa sentenza n. 235/2009, nell'affrontare la questione all'art. 311 citato, precisò che il richiamo all'art. 118 della Costituzione (come parametro della questione di costituzionalità allora posta) non era conferente perché la norma costituzionale «regola il riparto della funzione amministrativa fra i diversi livelli di governo, mentre 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». Dunque, secondo il Tribunale, l'equivoco è consistito nel confondere i criteri e la *ratio* costituzionale relativi al riparto della competenza legislativa con un livello-entità che, come appunto la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, non costituisce una funzione legislativa né risponde alla logica del suo riparto. In altri termini, dice il Tribunale «una cosa è attribuire la competenza di legiferare in una materia, altra cosa è dislocare le funzioni amministrative tra i diversi organi di governo, altra cosa ancora è attribuire la titolarità ad agire in via giurisdizionale per la tutela di un diritto, nulla ostando che ognuna di queste competenze o poteri sia attribuita a soggetti diversi». Di qui il concetto che, sotto i diversi profili denunciati nell'ordinanza di rimessione, secondo il Tribunale di Lanusei la questione di costituzionalità andasse riesaminata secondo una diversa e rinnovata ottica, perché la limitazione della legittimazione ad agire alla sola iniziativa statale produce un «arretramento nella tutela giurisdizionale del diritto ad un ambiente salubre», che non è giustificato, in quanto depotenzia il ruolo di protezione e tutela storicamente personificato dagli enti territoriali, né «sembra ispirato ad un proporzionato e ragionevole punto di equilibrio tra interessi contrapposti quanto la conseguenza di un eccessivo ed ingiustificato sacrificio del diritto dei cittadini a vivere in un ambiente sano».

La Corte costituzionale perviene a conclusioni generali e particolari del tutto opposte, attraverso la storicizzazione della evoluzione normativa della «materia ambiente» in cui va a sua volta necessariamente collocata l'evoluzione normativa del «danno ambientale». Questa storicizzazione coinvolge inoltre, giocoforza, il ruolo e l'incidenza svolti dalla normativa europea sul punto e l'azione della Commissione UE. A questa stregua i passaggi con cui la Corte costituzionale ricostruisce la sua diversa visione (di cui alla massima) e su cui basa il proprio convincimento sono lineari e si possono così sintetizzare:

- la riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale si formalizza l'espressa individuazione della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. quale competenza esclusiva dello Stato, fotografa una realtà già riconosciuta dalla giurisprudenza come desumibile dal complesso dei valori e dei principi costituzionali: e cioè che l'ambiente costituiva «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

⁴ La Corte in quella occasione disse, rispetto all'art. 311, Codice ambiente, che «la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà»; e analogo principio pose rispetto agli artt. 312 e 313 circa il potere di adottare l'ordinanza che ingiunge al responsabile del danno ambientale il risarcimento.

⁵ Elemento pure importante, indubbiamente, perché la Corte, in tale salomonico modo, pur in presenza della nuova legislazione del Codice dell'ambiente, non aveva «chiuso» completamente all'ipotesi, come invece fa ora la sentenza 126/2016.

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». Il perno costituito dalla natura unitaria della materia costituzionale dell'ambiente è assolutamente centrale nella rivisitazione della Corte, perché attorno ad esso ruota tutta la coerenza della decisione, e d'altro canto è un dato ormai acquisito nella giurisprudenza costituzionale che ha da tempo superato la precedente concezione della natura «trasversale» della materia stessa;

- la direttiva 2004/35 /CE del 21 aprile 2004 ha comportato un profondo mutamento del quadro legislativo nazionale in materia di danno ambientale, là dove con l'art. 18, legge n. 349/1986 si prevedeva che *«l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo»*: la direttiva affermò infatti un netto cambiamento di prospettiva, collocando il profilo risarcitorio in una posizione accessoria e dunque secondaria rispetto alle misure di riparazione, primaria, complementare, e compensativa, (giustamente) considerate ai fini della tutela di importanza prioritaria, all'evidente fine di sottrarre la tutela dell'ambiente ad un generalizzato rischio di monetizzazione;

- il Codice dell'ambiente ha fatto propria questa prospettiva⁶ sviluppandola in norme specifiche, ed in particolare con l'art. 311 che per la tutela della lesione da danno ambientale riconosce al solo Ministero dell'ambiente il potere di scegliere tra la azione giudiziaria e la via amministrativa, con la quale il Ministero, con una ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge al responsabile il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica assegnandogli un termine per l'adempimento;

- dunque secondo la Corte la modifica rispetto alla disciplina precedente (cioè rispetto all'art. 18, legge n. 349/1986) non è null'altro che *«la conseguenza logica del cambiamento di prospettiva intervenuto nella materia. All'esigenza di unitarietà della gestione del bene ambiente non può infatti sottrarsi la fase risarcitoria. Essa, pur non essendo certo qualificabile come amministrativa, ne costituisce il naturale completamento essendo volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione»*;

- ciò, per l'appunto, giustifica il mantenimento del rango pubblicistico del risarcimento del danno ambientale propriamente detto (nel senso di riconoscibile come tale ai sensi del d.lgs. n. 152/2006) in capo al solo Stato, mentre rimane ferma la legittimazione di altri soggetti ad agire sulla (però diversa) base dell'art. 2043 c.c., anche costituendosi parte civile, per il risarcimento di danni diversi dal danno ambientale (inteso come danno cagionato all'interesse pubblico generale) e dunque per i danni diretti e specifici eventualmente subiti sia come singoli sia come enti di natura associata;

- del resto questi stessi ultimi soggetti, ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. n. 152/2006, possono azionare i propri interessi anche risarcitori davanti al G.A., eventualmente emergenti dall'inerzia dello Stato o da suoi atti illegittimi, atteso che secondo l'art. 309, d.lgs. cit. «le Regioni, le Province autonome e gli enti locali anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte VI del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente (...), denunce e osservazioni, (...) concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte VI del presente decreto».

Ecco allora che, secondo la Corte, il sistema di tutela dell'ambiente si appalesa organico, nei ruoli e nelle funzioni e dunque nelle aspettative dei vari soggetti potenzialmente interessati, e pertanto la disciplina risulta adeguata a salvaguardare la tutela dell'ambiente non solo in assoluto ma anche in relazione al ruolo

⁶ E nonostante questo nei confronti dell'Italia è stata aperta una procedura d'infrazione (2007/4679) a causa della non corretta trasposizione della direttiva, poiché il danno ambientale avrebbe dovuto essere risarcito non secondo l'iniziale previsione del risarcimento per equivalente patrimoniale ma con le misure di riparazione che ora sono nell'All. 3 alla parte VI del Testo Unico ambientale (il d.lgs. n. 152/2006) con la modifica apportata a quest'ultimo dall'art. 25 *bis* del d.l. n. 97/2013 e che ha consentito la chiusura della procedura.

delle autonomie locali.

E, di fronte a questa complessiva certezza, dei rilievi del Tribunale non rimane nulla, neanche a livello dubitativo. Ogni cosa è illuminata.

Naturalmente la certezza della Corte (forse non discutibile, almeno in parte, da un punto di vista della interpretazione-ricostruzione formale) ha un prezzo giuridico-sostanziale la cui pesantezza si percepisce chiaramente se si guarda appena tra le righe. Perché è proprio vero che nulla si crea e nulla si distrugge: e così (per salvaguardare la esclusiva del ruolo tutorio dello Stato sulla «materia ambiente» di rilievo costituzionale, e sul risarcimento del «danno ambientale» ridisegnato dal d.lgs. n. 152/2006) viene messa una pietra tombale sulla natura pubblica generale del danno ambientale (nel senso che esso ha natura pubblica, sì, ma accentrata nel solo soggetto-Stato) senza avvedersi che per questa via, cioè in questa ottica, fatalmente ne risente la natura pubblica generale dello stesso bene-ambiente, che, prima ancora di essere una materia giuridica unitaria e un oggetto di danno risarcibile, è e resta un patrimonio di fattori concreti sul quale si basano gli equilibri e l'interagire di specifiche collettività organizzate nei propri enti locali di riferimento: il bene-ambiente non è un'astrazione, come rischia di diventare, ma resta comunque, come precisò la stessa Corte costituzionale con la fondamentale sentenza n. 378 del 2007 (punto 4, in Diritto), «*un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti*»⁷.

Sembra di poter infatti osservare, come prima riflessione, che se è vero – come ormai risulta definitivamente dalla ricostruzione della Corte – che i danni cagionati al contesto ambientale al quale siano interessate le Regioni sono «figli di un dio minore» del danno ambientale, tecnicamente inteso, sul quale ha esclusiva titolarità e potestà di azione lo Stato, è inevitabilmente vero che il bene ambiente al quale sono collegati gli interessi e i compiti delle Regioni è figlio di un dio minore del bene ambiente al quale sono connessi gli interessi e i compiti dello Stato.

In questo la Corte costituzionale ratifica definitivamente la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale, ancor di recente⁸ ha confermato proprio questa granitica separatezza tra danno ambientale pubblico e danno privato degli Enti pubblici locali territoriali: «*la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali (...) spetta (...) in via esclusiva allo Stato per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, inteso come lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente, mentre tutti gli altri soggetti (...) possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno, patrimoniale o non patrimoniale, ulteriore, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva (...) interessi locali specifici e differenziati (...) danno all'immagine*».

La recente giurisprudenza della Corte di cassazione e la sentenza della Corte costituzionale ora in commento – è opportuno chiarirlo in modo netto, perché altrimenti le riflessioni che stiamo tentando di prospettare potrebbero sembrare *de iure auspicando* – non costituiscono una *insula in flumine nata* nell'ambito della interpretazione dell'ordinamento in materia, ma scontano una virata di quest'ultimo rispetto alla sua precedente conformazione, e dunque hanno a monte un peccato originale: l'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986 e la «riorganizzazione» delle funzioni amministrative in tema di tutela dell'ambiente, da cui deriva a sua volta la nascita concettuale del «danno ambientale» tecnicamente inteso, come unico figlio legittimo dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente.

Quindi con la sentenza n. 126/2016 della Corte costituzionale viene formalizzata una ferita, che non può essere valutata pienamente se non anche alla luce di quella virata, e dunque del fatto che la natura pubblica generale del bene ambiente è esistita e ha conosciuto tempi migliori.

⁷ Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. cost.*, 2007, 6; in *Riv. giur. edil.*, 2008, 2, 462, con nota di BALZANO; su cui vedi anche MADDALENA, *op. loc. cit.*, 34 ss.

⁸ Cass. Sez. III Pen. 11 febbraio 2016, n. 20150, R.A., reperibile in www.cortedicassazione.it.

La Corte di cassazione, infatti, in presenza dell'art. 18, legge n. 349/1986 faceva altri ragionamenti⁹: «Il concetto di danno ambientale sviluppatosi solo di recente rispetto al tronco dell'illecito aquiliano, attraverso l'art. 18, l. 8 luglio 1986, n. 349, accoglie il concetto di "compromissione o torto ambientale", consistente nell'alterazione, deterioramento, distruzione in tutto o in parte, dell'ambiente. In altri termini, non basta la violazione puramente formale della normativa in materia di inquinamento, nella specie di rifiuti tossici, ma occorre che lo Stato o gli enti territoriali, su cui incidono i beni oggetto del fatto lesivo (...) deducano l'avvenuta compromissione dell'ambiente. (...). Nella disciplina del danno ambientale, infatti, considerato in senso unitario, l'ordinamento ha voluto tenere conto non solo del profilo risarcitorio, ma anche di quello sanzionatorio che pone in primo piano non solo e non tanto le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i c.d. danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione in tutto o in parte dell'ambiente, e cioè la lesione stessa del bene ambientale. La particolare rilevanza dell'evento lesivo si riscontra sia nel comma 3 dell'art. 18, dove la legittimazione degli enti territoriali è in funzione dell'appartenenza dei beni oggetto del fatto lesivo, sia nel comma 4, dove si riconosce alle associazioni dei cittadini di sollecitare l'esercizio dell'azione "in presenza di fatti lesivi di beni ambientali"».

Con una visione burocratica dell'ordinamento si può anche dire sino alla monotonia che questi ragionamenti erano fondati sull'art. 18, legge n. 349/1986, che non c'è più, ma si falserebbe la visione dell'ordinamento che in materia veniva operata: l'art. 18 cit., come è evidente dalle riferite parole della Corte di legittimità, dava «particolare rilevanza» all'evento lesivo, ma che proprio per ciò questo impingesse su un bene ambientale unitario già di per sé rilevante e individuato nell'ordinamento è un fatto, e che questo producesse la emersione di un «danno ambientale, considerato in senso unitario» è anch'esso un fatto.

In altri termini ora il bene ambientale unitario esiste ancora, ovviamente, i beni ambientali anche, ovviamente, ma sia l'uno che gli altri riguardano il solo Stato e quindi non c'è più condivisione, non c'è più un rapporto organico (degno di questo nome) tra lo Stato e le Regioni, le quali sono state messe in posizione sotto ordinata, e nella sostanza sotto tutela: è stato alzato uno steccato, con la interpretazione basata sulla scomparsa dell'art. 18, legge n. 349/1986 e sulla riorganizzazione operata dal d.lgs. n. 152/2006, e lo steccato secondo la Corte costituzionale va benissimo.

Non poca dottrina specialistica ha dato atto della criticità che tutto questo evidenzia.

L'azione degli enti territoriali ex art. 313, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, è stata vista come una «ridefinizione normativa in peius (...) in netta rottura con la normativa previgente» e di assai dubbia giustificazione la distinzione tra due profili di danno, atteso che «se le competenze in materia di risarcimento di danni ambientali (anche di rilevanza locale) sono esclusivamente concentrate in capo allo Stato, in ragione della sua funzione a tutela della collettività, è comunque innegabile la diretta incidenza del danno all'ambiente nella sfera della collettività di riferimento, con la conseguente propensione della giurisprudenza a tentare di superare le maglie del dato normativo di cui all'art. 311, d.lgs. 152/2006»¹⁰.

Infatti, «Occorre notare che, rispetto al sistema previgente, si configura un notevole abbassamento di tutela (...) sia perché la categoria delle risorse ambientali cui si riferiva l'art. 18 era quanto mai ampia, ricomprendendo sia l'ambiente inteso nella sua unitarietà sia nelle sue numerose componenti (tra le quali anche l'atmosfera) a differenza dell'attuale regime in cui si accorda protezione alle sole componenti ambientali specificamente menzionate (n.d.r.: il che già di per sé fa sì che talune componenti del territorio regionale possono essere non considerate componenti ambientali), sia perché il Ministro può decidere se esercitare l'azione in sede civile, anche in sede penale, oppure seguire la via amministrativa della procedura in giunzionale, ai sensi degli artt. 312 e seguenti»¹¹.

Del resto, «Quanto poi all'individuazione del soggetto titolare, esso è indicato nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, circostanza questa singolare in quanto l'utilità economica o sociale o comunque ricavabile è concentrata in capo

⁹ Cass., Sez. I Civ. 1° settembre 1995, n. 9211, in: *Dir. giur. agr.*, 1998, 40, con nota di MACCARI; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, I, 358 con nota di CERVETTI; in *Giust. civ.*, 1996, I, 777, con nota di GIAMPIETRO; in *Resp. civ. e prev.*, 1996, 108 con nota di FEOLA; in *Riv. giur. amb.*, 1996, 469; in *Giur. it.*, 1996, I, 1, 950.

¹⁰ GIRACCA, *Danno ambientale*, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, spec. 614, 619.

¹¹ ALBERTON, *Il danno ambientale in un'ottica multilivello: spunti di riflessione*, in *Ianus*, 2010, 2, 21.

a soggetti diversi che sono o possono essere titolari di posizioni soggettive suscettibili di risarcimento»¹².

Paradossale poi, in questo contesto prospettico, è che a ben vedere gli interessi diffusi sono sì rimasti, ma non più in capo (anche) alle Regioni e agli enti territoriali, ma alle sole associazioni ambientaliste.

Va detto inoltre che il terreno che ha reso fertile la divaricazione sbilanciata dei profili di danno ambientale e, attraverso essa, l'importanza differenziata del bene ambiente tra Stato e Regioni ha trovato il suo *humus* anche nel fatto che il d.lgs. n. 152/2006, invertendo i passaggi logici, si preoccupa del danno senza aver definito prima una nozione del bene protetto e cioè l'ambiente. Non solo, ma a margine va ricordato che il d.lgs. n. 152/2006 fornisce due definizioni di danno all'ambiente, nell'art. 300 e nell'art. 311, che comparativamente divergono e che hanno perciò inevitabilmente necessitato di una interpretazione unitaria per impedire l'illogico risultato che nel Codice dell'ambiente coesistessero due diversi concetti di danno ambientale.

Dunque la Corte razionalizza definitivamente la questione nel senso che si è visto, e tuttavia viene anche da chiedersi spontaneamente che ragioni vi fossero per approfondire tutto l'impegno che la sentenza manifesta visto che la sentenza costituzionale n. 235 del 2009, nella sostanza, aveva già detto tutto in senso conforme (tranne il minuscolo spiraglio sfruttato dal Tribunale di Lanusei): tanto rumore per nulla? No, non è da ritenere che ciò sia derivato da una sopravvalutazione da parte della Corte dei problemi prospettati dal Tribunale ma che anzi, del tutto al contrario, la Corte abbia perfettamente compreso che la partita verosimilmente era un'altra, e cioè che quelle prospettazioni contenevano questioni che covavano nuovamente da tempo e che potevano essere il «cavallo di Troia» perché le Regioni recuperassero un ruolo pubblico generale (sia pure concorrente o sostitutivo) nell'ambito della tutela dell'ambiente: ridiventassero cioè protagoniste della natura pubblica generale del bene-ambiente.

Si tenga inoltre conto del fatto che la Corte costituzionale non affronta minimamente, e dunque non risolve, la contraddizione acutamente rilevata dal Tribunale di Lanusei e che emerge dal sistema, tra titolarità risarcitoria esclusiva dello Stato e sua qualità potenziale di responsabile civile (contraddizione dimostrata proprio dalla possibilità di azione contro lo Stato per suoi ritardi *ex art. 310*, d.lgs. n. 152/2006): per cui lo Stato può trovarsi ad assumere nel processo penale due ruoli francamente incompatibili, di responsabile civile e di destinatario del risarcimento del danno ambientale¹³.

Sembra dunque, questa della Corte, una sentenza che, a nostro avviso, si può apprezzare limitatamente a quanto essa è sorretta dalla storicizzazione della materia che la Corte fa (dall'ambiente che assurge a materia unitaria alla modifica ordinamentale del danno ambientale): in cui quindi tutti i «conti» non possono che tornare perché, alla fine, non c'è più nulla da scoprire, di cui meravigliarsi, da aspettare.

Se dalla storicizzazione e dalla ritenuta idoneità-congruità del sistema che viene fatta emergere si passa alla «democraticità», per così dire, e coerenza ordinamentale, le cose sembrano non tornare più completamente e stridere, producendo un rumore di fondo, avvertito il quale si fa strada l'interrogativo se sia giusto che sia così e che cosa si sia perso per mettere a posto le cose in tal modo, dando luogo a una dubbia equità ordinamentale, con una problematica di danno ambientale che, come Giano bifronte, scruta il futuro senza riuscire a non guardare il passato.

Alessandro Savini

¹² SCARCELLA, *Il nuovo danno ambientale, l'azione e i criteri di risarcimento*, in B. ALBERTAZZI (a cura di), *Guida commentata alla normativa ambientale*, Roma, 2012, § 7.

¹³ Nella vicenda processuale in questione questa criticità si mostrava in tutta la sua pienezza, visto che, come accennato, lo Stato non si è costituito parte civile all'evidente scopo di non far risaltare tale incompatibilità ma al tempo stesso dando la prova provata che la vitalità risarcitoria del danno ambientale è sostanzialmente rimessa al libero arbitrio dello Stato.