

I risarcimento del danno ambientale e il regime delle responsabilità (*)

Aldo Fiale

1. La responsabilità civile per danno all'ambiente e l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349
Con l'**art. 18** della legge 8.7.1986, n. **349** (istitutiva del Ministero dell'ambiente) è stata data attuazione, in Italia, al principio comunitario "**chi inquina paga**", secondo cui i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile¹, attraverso l'introduzione, quale forma particolare di tutela, dell'obbligo di risarcire il danno cagionato all'ambiente a seguito di una qualsiasi attività compiuta in violazione di un dispositivo di legge².

Trattasi di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale (aquiliana) connessa a fatti, dolosi o colposi, che cagionino un danno "ingiusto" all'ambiente, dove l'ingiustizia è individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento è esclusivamente lo Stato.

¹ Tale principio, introdotto dall'Atto Unico Europeo nell'art. 174, par. 2, del Trattato di Roma (già art. 130 R prima della nuova numerazione conseguenze al Trattato di Amsterdam) costituisce – insieme a quelli di precauzione di prevenzione e di correzione - il "cardine" della politica ambientale dell'Unione Europea. che impone una serie di obblighi e prescrizioni ai cittadini al fine di tutelare le risorse naturali.

² **L'art 18 della legge n. 349/1986** dispone che:

1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, *obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.*
2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei Conti, di cui all'art. 22 dei D.P.R 10 gennaio 1957. n. 3.
3. 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.
4. Le associazioni di cui al precedente art. 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza.
5. Le associazioni individuate in base all'art. 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.
6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.
7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale.
8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.
9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con R.D. 14 aprile 1910. n. 639.

Quando un fenomeno inquinante risulti pregiudizievole per l'ambiente, l'unico soggetto legittimato a proporre l'azione di risarcimento del danno viene individuato nello Stato, mentre **la strada risarcitoria resta aperta ai privati solo ove essi lamentino la lesione di un bene individuale**, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale.

Quanto al **contenuto del risarcimento, che il giudice è chiamato ad assicurare**, posizione dominante riveste il **ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabile** (art. 18, comma 8), da disporsi *"ove possibile"*.

La previsione deve essere confrontata con quella dell'art. 2058 cod. civ. - secondo cui il risarcimento in forma specifica costituisce una misura eccezionale, operabile su domanda espressa del danneggiato ed assicurata unicamente se essa non risulti eccessivamente onerosa per il debitore - e deve rilevarsi, in proposito, che *il legislatore ha inteso sottrarre alla sfera giuridica del "danneggiato" la scelta di avanzare una domanda siffatta*, nella consapevolezza delle notorie difficoltà di azione della pubblica Amministrazione, però, usando l'espressione *"ove possibile"*, ha inteso sintetizzare (alla stregua del 2° comma dell'art. 2059 cod. civ., che fa riferimento, alla possibilità economica del risarcimento in forma specifica, negandolo nel caso di eccessiva onerosità per il debitore) la necessità, comunque, di una valutazione comparativa dei diversi interessi, che tenga conto delle effettive possibilità materiali, sia ecologiche che economiche.

Qualora il ripristino dello stato dei luoghi non sia *possibile*, nel senso anzidetto, dovrà farsi luogo al **risarcimento per esatto equivalente**, ossia per l'esatto ammontare del danno cagionato, determinabile in riferimento agli importi necessari alla riduzione in pristino.

Ove poi non si possa pervenire alla precisa quantificazione del danno, il giudice dovrà determinarne l'importo **in via equitativa**, tenendo conto di alcuni *parametri di giudizio* che la legge indica: nella gravità della colpa individuale dei responsabile, nel costo necessario per il ripristino dello stato dei luoghi, nel profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza dei suo comportamento lesivo dei beni ambientali (art. 18, comma 6).

Ai sensi del 7° comma dell'art. 18, infine, nei casi di **concorso di più soggetti nello stesso evento dannoso**, essi rispondono **nei limiti della rispettiva responsabilità individuale** (risulta così introdotta una *parziarietà passiva*, che inverte la regola generale della piena solidarietà dei responsabili nella disciplina risarcitoria civilistica).

2. L'art. 18 della legge n. 349/1986 nell'interpretazione della Corte di Cassazione

L'art. 18 della legge n. 349/1986 è stato interpretato dalla Suprema Corte con criteri ermeneutici diversi³.

In un primo approccio metodologico la Cassazione ha evidenziato la specialità della disciplina da esso introdotta rispetto alla previsione generale dell'art. 2043 cod. civ., individuando le differenze formali e sostanziali rispetto al regime codicistico e sottolineando la natura "adespota" dell'ambiente, quale bene immateriale, e, conseguentemente, l'irrilevanza del profilo dominicale (pubblico o privato) delle sue componenti naturali⁴.

In seguito la Corte di legittimità ha innestato la disciplina dell'art. 18 nel regime ordinario della responsabilità, con riferimento all'art. 2043 cod. civ. (ed all'art. 2050 cod. civ. per le attività pericolose), configurando una sorta di "*regime misto*" che ha mutuato dalla disciplina codicistica la *responsabilità oggettiva* per le attività pericolose e *la solidarietà dei responsabili* e dalla disciplina speciale il profilo della rilevanza autonoma del *danno-evento* (la lesione in sé del **bene** ambientale), sostituito al "danno-conseguenza" considerato dal codice, e

³ Cfr.: M. COSTANTINO, "*Illecito civile e danno ad enti pubblici territoriali*", vol. V, Responsabilità civile e tutela dei diritti, in Studi in onore di P. Rescigno, Milano, 1998, 154 c segg.; F. GIAMPIETRO, "*dal danno ambientale alla discipline dei siti contaminati.. Confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002*". in *Danno e Responsabilità*, 2003, 16.

⁴ Vedi **Cass., Sez. Unite, 25.1.1989, n. 440**, in *Giust. Civ.*, 1989, I, 560, con nota di A. POSTIGLIONE, ed in *Corriere giur.*, 1989, 508. con nota di F. GIAMPIETRO.

parametrando il danno medesimo non al pregiudizio patrimoniale subito ma "alla gravità della colpa del trasgressore, al profitto conseguito dallo stesso ed al costo necessario al ripristino"⁵.

La Corte ha ribadito la peculiarità del *danno ambientale*, pur nello schema della responsabilità civile, rilevando che esso consiste nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente, inteso quale insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà immateriale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo, che costituisce, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento (vedi Cass. civ., 9.4.1992, n. 4362).

Per la valutazione del danno ambientale, dunque, non può farsi ricorso ai parametri utilizzati per i beni patrimoniali in senso stretto, ma deve tenersi conto della natura di bene immateriale dell'ambiente, nonché della particolare rilevanza del valore d'uso della collettività che usufruisce e gode di tale bene.

Da ciò discende *il superamento della funzione compensativa del risarcimento*.

Con successivo orientamento la Cassazione ha affermato che la stessa configurabilità dei beni-ambiente e la risarcibilità del danno ambientale, pur specificamente regolato dall'art. 18 della legge n. 349/1986, trovano *"la fonte generica ... direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente e come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale e ambientale"* ed ha ritenuto, pertanto, che, anche prima della legge n. 349/1986, la Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 cod. civ. "apprestavano all'ambiente una tutela organica"⁶.

⁵ Vedi Cass., Sez. 1, 1.9.1995, n. 9211, in *Corriere giur.*, 1995, 1146, con nota di BATA', ed in *Giust. civ.*, 1996, I, 777. con nota di F. GIAMPIETRO.

⁶ " Così Cass.: 19.6.1996, n. 5650 (relativa alla catastrofe del Vajont del 1963), in *Riv. giur. amb.*, 1997, 679, con nota di BORASI, e 3.2.1998, n. 1087, in *Riv. giur. Amb.*, 1998, 711, con nota di MONTINI.

Si ricordi, in proposito, che l'evoluzione giurisprudenziale:

- ha dapprima applicato direttamente l'art. 32 della Costituzione considerato come norma precettiva);
- è poi passata da una visione del **diritto alla salute** quale diritto alla incolumità fisica individuale alla configurazione di un **diritto all'ambiente salubre**, quale diritto soggettivo di nuova costituzione;
- ha sostenuto, infine, il rilievo autonomo del **diritto all'ambiente, quale diritto della personalità** che migliora la qualità della vita dell'individuo.

Secondo tale interpretazione la disciplina speciale posta dall'art. 18 è *stata retroattivamente applicata* a fatti lesivi dell'ambiente posti in essere in data anteriore a quella dell'entrata in vigore della stessa legge n. 349/1986.

E' stata altresì **consentita la rivendicazione del danno ambientale anche da parte delle Regioni e dei Comuni** non individuandosi più nello Stato l'unico titolare del diritto al risarcimento⁷.

3. L'evoluzione legislativa nelle leggi-quadro di settore

A fronte dell'evoluzione della giurisprudenza di legittimità di cui si è dato conto dianzi, il legislatore ha inteso rafforzare gli strumenti di garanzia contro la degradazione dell'ambiente e - in occasione dell'approvazione delle leggi-quadro di settore sulla gestione dei rifiuti e sulla tutela delle acque dall'inquinamento - ha connotato la responsabilità per danni di più incisivi profili pubblicistici e sanzionatori.

L'art. 17 del D.Lgs. 5.2.1997, n. **22** (sulla gestione dei rifiuti) espressamente dispone, al 2° comma, che *"chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lett. a) - ossia quelli fissati nel D.M. 25.10.1999, n. 471 - ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale"*.

Evidenti sono gli aspetti peculiari di tale disciplina che derogano alle previsioni dell'art. 18 della legge n. 349/1986.

Si passa, anzitutto, dalla responsabilità soggettiva ad un criterio di **imputazione oggettiva** (escludendo la necessità della colpa o del dolo), che riconosce la responsabilità del danno

⁷ Già la Corte Costituzionale, del resto - con l'ordinanza n. 195 del 12.4.1990 (in *Riv. giur. edil*, 1990, 1, 483) - aveva affermato che anche la Regione poteva "esercitare l'azione di danno ambientale per i beni siti in essa, nonché costituirsi parte civile nel processo penale contro gli autori del fatto produttivo del danno ambientale".

anche se verificatosi "in maniera accidentale"; vengono poi ricondotti ad essa anche eventi di natura di **pericolo concreto** ed **attuale** rispetto al superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione di suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee (quale che sia stata la condotta, commissiva od omissiva, causativa di detti eventi).

Lo stesso articolo obbliga, poi, il responsabile a procedere "a proprie spese" all'esecuzione di specifici "*interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale*" (dettagliatamente definiti, quanto ai profili tecnici, dal D.M. n. 471/1999), finalizzati a ricondurre le aree comunque inquinate all'interno dei valori massimi di concentrazione degli inquinanti stabiliti dal medesimo D.M. ed a ripristinare la "*idoneità agli usi*" cui erano in precedenza destinate⁸.

L'obbligo di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale rappresenta l'unico parametro di riferimento del risarcimento e viene meno - rispetto all'art. 18 della legge n. 349/1986 - la modalità residuale di condanna ad un importo determinato dal giudice in via equitativa sulla base di parametri più sanzionatori che risarcitori.

Nel caso in cui il soggetto responsabile non provveda agli obblighi disposti dall'articolo, gli interventi di ripristino sono compiuti dal Comune o dalla Regione territorialmente competenti, a spese del condannato, che dovrà risarcire gli importi anticipati da tali enti.

L'art. 58 del D.Lgs. 11.5.1999, n. 152 (sulla tutela delle acque dall'inquinamento) - nell'ipotesi di danno alle risorse idriche, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, cagionato da scarichi - richiama la disciplina dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 sia in merito alla fattispecie del pericolo sia riguardo alle procedure ed agli obblighi di ripristino ambientale, però, in relazione ai criteri di imputazione della responsabilità, ritorna alla regola della specificità della colpa di cui all'art. 18 della legge n. 349/1986, mentre, riguardo alle modalità di risarcimento, prevede che, "ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, non eliminabile con la bonifica e con il ripristino ambientale", il danno stesso può essere

⁸ L'art. 51 *bis* del D.Lgs. n. 22/1997 prevede apposite sanzioni penali per colui che, avendo provocato per colpa il superamento dei limiti di concentrazione degli inquinanti od il pericolo concreto ed attuale, non provveda alla bonifica nel aspetto delle scansioni temporali stabilite dall'art. 17 ed in conformità delle prescrizioni stabilite dall'autorità competente.

quantificato, in via presuntiva, in misura non inferiore “alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa ovvero alla sanzione penale, in concreto irrogata”.

Il danneggiato, comunque, potrà sempre fornire la dimostrazione (sobbarcandosi all’onere della prova), di una più rilevante misura.

In tale contesto normativo “di settore” **l'art. 18 della legge n. 349/1986** viene espressamente richiamato quale **disciplina integrativa** ed infatti:

-- l'art. 18 del D.M. n. 471/1999, fa “comunque, salvo l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi e di risarcimento del danno ambientale ai sensi dell'art. 18 della legge 8.7.1986, n. 349”;

-- l'art. 58, 2° comma, del D.Lgs. n. 152/1999 dispone che “ai sensi dell'art. 18 della legge 8.7.1986, n. 349, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1°”.

A questo punto, alla stregua di tutte le previsioni legislative dianzi ricordate possono identificarsi nel nostro ordinamento, **tre sistemi di responsabilità ,civile per danno ambientale**, variamente collegati tra loro: quelli delineati dall’art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 e dall'art. 58 dei D.Lgs. n. 152/1999, nonché quello ex art. 18 della legge n. 349/1986 (residuale per alcuni profili), utilizzato dalla Cassazione in combinazione con il regime codicistico sulla responsabilità civile di cui agli artt. 2043 e 2050,cod. civ⁹.

4. L’art. 18 comma 5, della legge n. 349/1986 e la tutela giurisdizionale penale delle associazioni ambientaliste ¹⁰

⁹ La schematizzazione è prospettata da F. GIAMPIETRO, “Dai danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati...” . cit. in *Danno e Responsabilità*, 2003, 22.

¹⁰ Per i profili della tutela civile ed amministrativa, vedi A. FIALE, “La tutela degli interessi superindividuali lesi dal reato ambientali fra intervento e costituzione di parte civile dell'ente collettivo” in Riv. Giur. Edilizia, 2003, II, 35.

Il 3° comma dell'art. 18 della legge n. 349/1986 riserva *la titolarità dell'azione di risarcimento del danno* allo Stato ed agli enti territoriali mentre sembra precludere la configurabilità di una legittimazione autonoma ad agire in sede civile e penale delle **associazioni di protezione dell'ambiente**, giuridicamente riconosciuto ai sensi del precedente art. 13¹¹, alle quali conferisce, al 5° comma solo il diritto di *"intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizionale amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*.
Sorge, dunque, il problema di interpretare la norma nel suo riferimento alla **facoltà di "intervenire nei giudizi di danno"**, tenendo presente altresì che essa tace del tutto in ordine alla possibilità, per le associazioni in oggetto, di costituirsi parte civile nei processi penali.

Un orientamento interpretativo individua **nell'intervento ex art. 91 c.p.p.** l'unico mezzo riconosciuto dall'ordinamento alle associazioni ambientaliste per partecipare al procedimento penale¹².

¹¹ L'art 13 della legge n. 349/1986 prevede due distinte procedure di individuazione delle associazioni di protezioni ambientali, aventi *natura ricognitiva* ma *effetti costitutivi*, rivolti rispettivamente:

- alla -definizione dei criteri per affermare in capo ad un'associazione ambientalista la sussistenza dei poteri previsti dalla legge.

- ad individuare preliminarmente una serie di associazioni in possesso dei requisiti richiesti per la formazione del Consiglio nazionale per l'ambiente, istituito dall'art. 12 della stessa legge.

Il 1° comma dell'art 13 prevede *un procedimento di individuazione*, che culmina in un decreto del Ministero dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 30.7.1999, n. 300. come modificato dal D.L. 12.6.2001 n. 217. convertito dalla legge 3.8.2001, n. 317), nell'ambito del quale vengono valutati i requisiti richiesti dalla norma per il riconoscimento dell'associazione, consistenti nel carattere nazionale, nella presenza in almeno cinque Regioni, nella presenza di un ordinamento interno democratico, e nella previsione, da parte dello statuto, di finalità programmatiche a tutela dell'ambiente, unitamente ai presupposti della continuità dell'azione dell'associazione e della sua rilevanza esterna.

In base a tale procedimento sono state individuate:

- con D.M. 20.2.1987, le associazioni: Amici della terra. Associazione Kronos 1991. Club alpino italiano.

Federnatura. Fondo ambiente italiano, Gruppi ricerca ecologica, Italia nostra, Lega ambiente, Lega italiana protezione uccelli, Marc vivo, Touring club italiano, World Wildelfe Fund, Greenpeace.

- con D.M. 26.5.1987. le associazioni- Agriturist, Lega italiana per i diritti dell'animale, Pronatura (poi (poi cancellata --con D.M. 17.2.1995);

-con D.M. 1.3.1988, l'associazione Ambiente e Lavoro.

-con D.M. 12.4.1999. l'associazione Terranostra.

¹² Si ricordi che **la direttiva n. 39 dell'art 2 della legge 16.2.1987, n. 18** (*Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione de nuovo codice di procedura penale*) prevedeva

"l'attribuzione agli enti e alle associazioni cui sono riconosciute finalità di tutela degli interessi lesi, degli stessi poteri spettanti nel processo all'offeso dal reato non costituito parte civile" ed ancora la "previsioni di particolari forme di intervento di tali enti ed associazione".

Vedi, sull'attuazione concreta di tale direttiva: DI CHIARA- *"Interessi collettivi e diffusi e tecniche di tutela nell'orizzonte del codice del 1988"*. in *Riv.it. Dir. e Proc. pen.* 1991. 436 e ss.; MARCUCCI, *"Enti rappresentativi di interessi lesi dal reato e consenso della persona offesa"* in *Arch. Pen.*, 1997, I, 42,43.

Le argomentazioni poste a sostegno dell'indirizzo che non riconosce alle associazioni ambientaliste, e la possibilità di costituirsi parte civile fanno riferimento

- alla formulazione letterale dell'art. 18 della legge n. 349/1986;
- al disposto dell'art. 212, 1° comma, del D.Lgs. 28.7.1989, n. 271 (nonna di coordinamento del codice di procedura penale), secondo il quale "quando leggi o decreti consentono la costituzione di parte civile o l'intervento nel processo penale al di fuori delle ipotesi indicate

L'art 91 c.p.p. prevede 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*".

Tale intervento - possibile fino all'apertura del dibattimento (art. 94 c.p.p.) - ai sensi del successivo **art. 92 c.p.p.**, è subordinato al **consenso scritto della persona offesa**, che può essere prestato a *non più di uno* degli enti o delle associazioni e *può essere revocato in qualsiasi momento*, non potendo essere più prestato, dopo la revoca, ad alcun ente o associazione.

La prestazione del consenso, peraltro, **non sostituisce l'ente collettivo alla persona offesa**, che può continuare ad esercitare le proprie facoltà ed i propri diritti. In giurisprudenza è stato affermato che il "**consenso**" alle associazioni ambientaliste si può ritenere già preventivamente prestato sulla base dei principi generali posti della legge n. 349/1986.

La Scz. V della Cassazione - con la sentenza n. 2361 del 5.3.1996 - ha osservato, sul punto, che "l'esercizio del diritto e delle facoltà spettanti agli enti ed alle associazioni senza scopo di lucro, aventi finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, è subordinata al consenso della persona offesa, che va acquisito nelle forme di cui all'art. 92 c.p.p. Peraltro, la legge 8 luglio 1986, n. 349 ha riconosciuto alle suddette associazioni, che perseguono il fine di assecondare l'attività dello Stato nella salvaguardia dell'ambiente, la facoltà di intervenire in giudizio tutte le volte in cui è in gioco il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni conseguenti al pregiudizio reale o potenziale che una certa condotta può arrecare all'ambiente, ovvero ad un suo componente essenziale, qual è il territorio. Pertanto, *lo stesso ordinamento positivo offre un generalizzato e preventivo consenso dello Stato a quelle associazioni che possono far valere dinanzi al giudice ordinario le loro istanze*".

Il riferimento dell'art. 91 c.p.p. è alla "persona offesa", cioè al titolare dell'interesse tipico leso dal reato, quell'interesse dalla cui offesa dipende la configurabilità dell'illecito penale (non al danneggiato dal reato, che è, invece il titolare di un interesse che il reato offende solo occasionalmente, sicché la sua lesione non è necessaria per la configurabilità dell'illecito penale).

Ai sensi dell'art. 90, 1° comma, c.p.p. "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".

La persona offesa, in tal modo, assume un ruolo autonomo che, tuttavia non le conferisce la qualità di parte (di soggetto, cioè, titolare di un diritto di azione). Essa può esercitare, in particolare nel corso delle indagini preliminari, un ruolo distinto da quello connesso all'esercizio dell'azione civile, e quindi, accessorio a quello del P.M. in quanto inteso a coadiuvarne e stimolarne l'attività. Trattasi di poteri di sollecitazione probatoria e di impulso processuale che attribuiscono alla persona offesa funzioni di "accusa sussidiaria" (così AMODIO e NAPPI), facendo sorgere, per il giudice o anche per il P.M. il dovere su talune sue richieste.

Per opportuni approfondimenti si invia a: SAMMARCO, "Considerazioni sulla persona offesa dal reato nel nuovo codice di procedura penale", in *Giust. pen.*, 1989, III, 732; RIVELLO, "Riflessioni sul ruolo ricoperto in ambito processuale dalla persona offesa dal reato e dagli enti esponenziali", in *Riv. it. Dir. e Proc. pen.*, 1992, 611; ALBAMONTE, "In tema di consenso della persona offesa quale requisito legittimante la partecipazione al giudizio delle associazioni ambientaliste", in *Cass. pen.*, 1996, 3412; DE VITA "La tutela degli interessi diffusi nel processo penale". in *Riv. it. Dir. e Proc. pen.* 1997, 840; MACCIONI, "La tutela degli interessi diffusi nel processo penale". in *Dir. pen. e Proc.*, 1999, 95.

nell'articolo 74 del codice, è consentito solo l'intervento nei limiti ed alle Condizioni previsti dagli articoli 91, 92, 93 e 94 del codice”;

- a significazioni dedotte dai lavori preparatori del nuovo codice di rito, tenuto conto che la costituzione di parte civile era stata inizialmente riconosciuta alle associazioni ambientaliste dalla Camera dei deputati, mentre tale previsione era stata soppressa al Senato.

In tale prospettiva la Cassazione aveva rilevato che

- “in tema di reati per danno ambientale, alle associazioni protezionistiche è riconosciuto dalla legge soltanto un ruolo di stimolo e supporto all'attività della P.A., con esclusione di qualsiasi funzione surrogatoria o di supplenza. Dette associazioni ambientaliste, pertanto, non possono costituirsi parte civile in un procedimento penale scaturente da un reato di natura edilizia o ambientale” (Cass., sez. VI, 17.12.1988, n. 12659, ric. Zorzi);
- “in tema di risarcimento del danno derivante dall'alterazione dell'ambiente, *le associazioni deputate alla sua tutela ed i privati cittadini noti sono legittimati alla costituzione di parte civile, che è collegata all'azione risarcitoria*, spettante esclusivamente allo Stato e agli enti territoriali (es.: Regioni, Province, Comuni) sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. Ai cittadini è riconosciuto soltanto il potere di denuncia. Alle menzionate associazioni è attribuita una facoltà di intervento, con poteri considerati identici, per *“fictio iuris”*, a quelli della parte offesa al cui consenso è subordinato l'esercizio dell'intervento stesso, limitato comunque a non più, di una di tali organizzazioni” (Cass., sez. III, 23.6.1994, n. 7275, rie. Galletti ed altri);
- “la Regione e, più in generale, gli enti territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile ai sensi dell'art. 18 legge n. 349/1986, perché il danno ambientale derivante dal reato incide sull'ambiente, come assetto qualificato del territorio, il quale è elemento costitutivo di tali enti e perciò oggetto di un loro diritto di personalità. *Non sono legittimati a costituirsi parte civile gli enti e le associazioni*, ancorché abbiano ottenuto il riconoscimento governativo ex art. 13 della citata legge n. 34, *quando l'interesse perseguito sia quello dell'ambiente genericamente inteso o comunque un interesse che, per essere caratterizzato da un mero*

collegamento ideologico con l'interesse pubblico, resta un interesse diffuso, come tale non proprio del sodalizio e perciò non risarcibile" (Cass., sez. III, 28.10.1993, n. 9727, ric. Benericetti).

L'indirizzo interpretativo prevalenti afferma, invece, la **possibilità**, per l'associazioni ambientaliste riconosciute, **di costituirsi parte civile** nei processi penali, come "*soggetto al quale in reato ha recato danno*" ex art. 74 c.p.p.¹³

Si fa ricorso, in proposito, al regime tradizionale di responsabilità per danno extracontrattuale, che trova fondamento nell'art. 2043 cod. civ., e viene posto in rilievo che "l'interesse fatto proprio nell'atto costitutivo e assunto a scopo specifico dell'associazione cessa di essere comune alla generalità dei soggetti e assume qualità di situazione giuridica differenziata, suscettibile di tutela risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. (vedi GIP Tribunale Venezia, ord. 12.6.2001).

La legittimazione delle associazioni alla costituzione di parte civile trova fondamento, in tale prospettiva: nella *lesione al diritto della personalità dell'ente*, tutelato appunto dall'art 2043 cod. civ.; ovvero nel *pregiudizio arrecato al diritto soggettivo proprio dell'ente che costituisce oggetto dell'interesse precipuo dell'associazione*; ovvero nell'interesse alla salvaguardia

¹³ Vedi CAPUTO, voce "*Enti e associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato*", in *Digesto pen.*, IV, Torino, 1990 e CHILIBERTI, "*Azione civile e nuovo processo penale*", Milano, 1993.

Per un diffuso esame della giurisprudenza in tema di legittimazione a degli *enti esponenziali* a costituirsi parte civile si rinvia a: ICUNO. "*La parte civile nel processo penale. La legittimazione*", Padova, 1989 e GALIONE - MACCIONI. "*Il danno e il reato. la persona offesa, la parte civile e il responsabile civile*", Padova, 2000.

Appare opportuno ricordare che, in alcuni casi, è la stessa legge ad attribuire espressamente all'ente esponenziale la *legitimatio ad causam*.

Un'ipotesi è quella della legge 9.7.1990. n- 188 (*Tutela della ceramica artistica e tradizionale e della ceramica italiana di qualità*), che riconosce ai comitati di disciplinare, alle Regioni, agli enti locali ed economici della zona o della provincia, ai consorzi o enti di tutela ed alle associazioni dei produttori ceramici, il diritto di costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi all'uso illegittimo idel marchio "ceramica di qualità" (art. 11, 5° comma).

Altra ipotesi è quella della legge 5.2.1992. n. 104 (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*), che - nei procedimenti penali per i reati di cui agli artt. 527 e 628 cod. pen., nonché per i delitti non colposi contro la persona e per i reati di cui alla legge 20.2.1958. n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata - attribuisce la facoltà di costituirsi parte civile al difensore civico e all'associazione alla quale risulta iscritta la persona handicappata o un suo familiare (art. 36. 2° comma).

dell'integrità dell'ambiente rispetto ad una situazione storica determinata e circostanziata, che viene individuato nei fini statutari.¹⁴

Secondo la Cassazione, pertanto:

- "in tema di costituzione di parte civile, la disposizione di cui all'art. 18, comma 5, della legge 349/1986, che attribuisce alle associazioni ambientali la facoltà di *intervenire* nei giudizi per danno ambientale, rimarrebbe vuota di contenuto se a dette associazioni fosse negata la possibilità di costituirsi parti civili, con il conseguenziale diritto alla rifusione delle spese. Né con tale possibilità risulta incompatibile, sotto il profilo logico-giuridico, il mancato riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, attesa la peculiare natura dell'interesse che la norma in questione ha inteso tutelare. In sostanza *non vale invocare lo schema processuale di correlazione tra costituzione di parte civile e danno risarcibile*, dato che è la legge a consentire la partecipazione ai giudizi per danno ambientale di soggetti *non danneggiati* in senso tecnico" (così Cass., sez. III, 26.2.1991, n. 2603, ric. Contento);
- "nei procedimenti penali in materia di tutela delle acque dall'inquinamento è configurabile la legittimazione a costituirsi parte civile delle associazioni ambientaliste, in considerazione dei loro fini statutari, della loro localizzazione territoriale, del pregiudizio agli associati, che vedono frustrate le proprie esigenze di sviluppo della personalità attraverso il danno ambientale diffuso, per la cui repressione e prevenzione tali organismi si sono costituiti e svolgono attività continuativa, socialmente rilevante.

¹⁴ Le Sezioni Unite civili della Suprema Corte, del resto, hanno eliminato ogni residuale tipicità della tutela aquiliana collegata alla categoria del *diritto* soggettivo, estendendo l'azione risarcitoria anche alla violazione degli interessi legittimi (Cass. Sez. Unite civ. 22.7.1999. n. 500. in *Foro it.* 1999, 12): "la normativa sulla responsabilità aquiliana ex art. 2043 cod. civ. ha la funzione di consentire il risarcimento del danno ingiusto, intendendosi come tale il danno arrecato non iure, il danno, cioè, inferto in assenza di una causa giustificativa, che si risolve nella lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento, a prescindere dalla sua qualificazione formale, ed, in particolare, senza che assuma rilievo la qualificazione dello stesso in termini di diritto soggettivo. Peraltro, avuto riguardo al carattere atipico del fatto illecito delineato dall'art. 2043 cod. civ., non è possibile individuare in via preventiva gli interessi meritevoli di tutela: spetta pertanto al giudice, attraverso un giudizio di comparazione tra gli interessi in conflitto, accertare se, e con quale intensità, l'ordinamento appresta tutela risarcitoria all'interesse del danneggiato, ovvero comunque lo prende in considerazione sotto altri profili, manifestando, in tal modo, una esigenza di protezione. Ne consegue che anche la lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse giuridicamente rilevante, può essere fonte di responsabilità aquiliana e, quindi, dar luogo a risarcimento del danno ingiusto".

*Non è ammissibile un'interpretazione restrittiva dell'art. 18, 5° comma, della legge n. 349/1986, che attribuisce a dette associazioni la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale, in quanto con l'espressione *intervento* il legislatore ha voluto sintetizzare la facoltà delle associazioni ambientaliste di essere presenti in qualunque tipo (civile, penale e amministrativo) di giudizio per danno ambientale e nel giudizio penali, in cui non sono conosciute forme di litisconsorzio o di intervento *ad adiuvandum* esclusive del giudizio civile e non vi è strumento processuale diverso dalla costituzione di parte civile per attuare il diritto di intervento" (così Cass., sez. III, 11.4.1992, n. 4487, ric. Ginatta);*

- "il danno ambientale presenta *una triplice dimensione: personale* (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); *sociale* (quale lesione dei diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana - art. 2 Cost.); *pubblica* (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali). In questo contesto persone, gruppi, associazioni ed anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti, ed agiscono in forza di una autonoma legittimazione" (così Cass., sez. III, 19.1.1994, n. 439, ric. Mattiuzzi);
- "la legittimazione a costituirsi parte civile delle associazioni ambientaliste deriva *sia* dalla tutela dei diritto assoluto all'ambiente salubre che, in quanto riferito ad una dimensione collettiva, si invera pure in tutte quelle associazioni di protezione ambientale rappresentative delle singole comunità partecipi all'ambiente che si assume danneggiato o leso e si presentano quindi quali enti esponenziali della comunità in cui trovasi il bene collettivo oggetto di lesione, *sia* dalla protezione dei diritto della personalità per il discredito derivante alla propria *sfera funzionale*" (così Cass., sez. III, 6.4.1996, n. 3503);
- "è configurabile la titolarità di un diritto soggettivo e di un danno risarcibile imputabile alle associazioni ecologiste, individuabile nella salubrità dell'ambiente, elemento integrante della personalità umana, che costituisce oggetto precipuo degli enti, *sempre*

che un'organizzazione territoriale li colleghi ai beni lesi. Pertanto, gli enti esponenziali sono legittimati all'azione aquiliana per la difesa del proprio diritto soggettivo alla tutela dell'interesse collettivo alla salubrit  dell'ambiente. E' inoltre ipotizzabile la lesione del diritto alla personalit  dell'ente e, quindi, l'azione da parte delle associazioni di protezione ambientale per fare valere i danni morali e materiali relativi all'offesa, diretta ed immediata, dello scopo sociale che costituisce la finalit  propria del sodalizio" (cosi Cass., sez. III, 26.9.1996, n. 8699, ric. Perotti ed altro).¹⁵

5. Legittimazione dello stato, degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale.

L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale,   promossa dallo **Stato**, nonch  dagli **enti territoriali** sui quali incidano i **beni** oggetto del fatto lesivo (art. 18, commi 2 e 3, della legge n. 349/1986).

In dottrina ed in giurisprudenza si   posto, quindi, il problema attinente al **rapporto tra la legittimazione dello Stato e quelli degli enti territoriali** potendo le due legittimazioni considerarsi, come alternative o come concorrenti.

¹⁵ Tenuto conto che i giudici penali sono soliti rimettere la concreta liquidazione del danno alla valutazione del giudice civile, appare opportuno ricordare che, secondo la Cassazione penale:

- "ai fini della pronuncia di *condanna generica al risarcimento dei danni in favore della parte civile*, non   necessario che il danneggiato dia la prova della effettiva sussistenza dei danni e del nesso di causalit  tra questi e l'azione dell'autore dell'illecito, ma   sufficiente l'accertamento di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose: la suddetta pronuncia, infatti, costituisce una mera *declaratoria*, da cui esula ogni accertamento relativo sia alla misura sia alla stessa esistenza del danno, il quale   rimesso al giudice della liquidazione" (vedi Cass. sez. I. 18.3.1992, n. 3220; sez. IV. 15.6.1994, n. 7008; sez. VI. 26.8.1994, n. 9266).
- "la facolt  del giudice penale di pronunciare una *condanna generica al risarcimento del danno* ed alla provvisoria, prevista dall'art. 539 c.p.p., non incontra restrizioni di sorta in ipotesi di incompiutezza della prova sul *quantum*, bens  trova implicita conferma nei limiti dell'efficacia della sentenza penale di condanna nel giudizio civile per la restituzione e il risarcimento del danno fissati dall'art. 651 c.p.p. quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiccit  ed all'affermazione che l'imputato l'ha commesso, escludendosi, perci , l'estensione del giudicato penale alle conseguenze economiche del fatto illecito commesso dall'imputato" (Cass., sez. IV, 26.1.1999, n. 1045).

La Cassazione civile, a sua volta ha affermato che:

"la condanna generica al risarcimento dei danni, contenuta nella sentenza penale, pur presupponendo che il giudice riconosca che la parte civile vi ha diritto, non esige alcun accertamento in ordine alla concreta esistenza di un danno risarcibile, ma postula soltanto l'accertamento della potenziale capacit  lesiva del fatto dannoso e della probabile esistenza di un nesso di causalit  tra questo ed il pregiudizio lamentato, salva restando nel giudizio di liquidazione del *quantum* la possibilit  di esclusione dell'esistenza stessa di un danno unito da rapporto eziologico con il fatto illecito" (Cass., sez. III, 11.1.2001, n. 329).

Secondo DELL'ANNO, "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".

Le Sezioni unite civili della Cassazione si sono espresse nel senso dell'intervenuto conferimento agli enti territoriali di **un'azione di danno concorrente con quella dello Stato**, riconoscendo agli enti medesimi *una posizione di diritto soggettivo* correlata alla ripartizione delle rispettive competenze pubblicistiche (vedi Cass. civ., Sez. Unite: 12.2.1988, n. 1491, in *Giust. civ.*, 1988, 917 e 17.1.1991, n. 400, in *Giust. civ.*, 1991, 1190).

La stessa Corte Costituzionale -con l'ordinanza n. 195 del 12.4.1990, in *Riv. giur. edil.*, 1990, I, 483 - ha riconosciuto alla Regione la titolarità di un *diritto soggettivo* sull'ambiente in riferimento al profilo paesaggistico, affermando che tale ente può "esercitare l'azione di danno ambientale per i beni siti in essa, nonché costituirsi parte civile nel processo penale contro o autori del fatto produttivo del danno ambientale".

La Cassazione penale:

- a) ha riconosciuto agli **enti territoriali** la titolarità "*iure proprio*" dell'azione -ex art. 18, 3° comma, della legge n. 349/1986, affermando che "legittimamente è ritenuta ammissibile la costituzione di parte civile della Regione in un processo penale per reati urbanistici o ambientali, in quanto tale ente vanta una legittimazione propria nella difesa degli interessi correlati al suo territorio ed è, perciò, abilitato a far valere il danno ambientale in sede civile. Il giudice penale, ove ritenga sussistente il reato da cui sia derivato un danno ambientale nei confronti dell'ente locale e costituitosi parte civile, può disporre direttamente la condanna in forma specifica mediante riduzione in pristino dello stato dei luoghi a spese dell'imputato" (Cass., sez.III, 7.3.1989, in *Cass.pen.*, 1989, 2050);
- b) *ha specificato poi (in tema di inquinamento idrico) che "le associazioni di protezione ambientale possono domandare al giudice civile, in sede autonoma, o al giudice penale, nel caso di costituzione di parte civile, il ripristino della situazione dei luoghi a*

*spese dell'obbligato, ove sia naturalmente possibile. **Le stesse associazioni, invece, non possono ottenere la liquidazione del danno ambientale in termini monetari**, ex art. 18 della legge 349/1986, in quanto tale liquidazione va operata a favore dello Stato e di altri enti pubblici territoriali e non è concepibile fino a corresponsione di un risarcimento di danno di natura pubblica a favore di organismi non pubblici, mentre il diritto al rimborso delle spese processuali è del tutto legittimo, in quanto l'intervento delle associazioni è previsto dalla legge e le spese seguono la soccombenza a favore di tutti i soggetti comunque legittimati a far valere la domanda"* (Cass., sez. III, 19.1.1994, n. 439, ric. Mattiuzzi).

6. L'art. 4, comma 3 della legge 3 agosto 1999, n. 265

Per effetto dall'art. 4, 3° comma, della legge n. 265/1999 le associazioni ambientaliste giuridicamente riconosciute, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986, possono **sostituirsi agli enti locali** Comuni e Province, **nell'esercizio dell'azione di danno ambientale** nel caso di mancata attivazione da parte di questi ultimi a tutela del proprio *diritto al risarcimento* conseguente all'atto lesivo subito.¹⁶

Sebbene si tratti di una **legittimazione a scopo risarcitorio e diretta all'acquisizione dell'eventuale risarcimento in capo all'ente pubblico territoriale inerte**, è stata così introdotta nel nostro ordinamento una vera e propria *azione popolare, surrogatoria*, in cui parte della dottrina individua una forma di controllo generalizzato sull'amministrazione.

Detta azione si configura come autonoma e distinta rispetto a quella attribuita alle associazioni di protezione dell'ambiente sulla base dell'art. 18, comma 5, della legge n. 349/1986.

La questione del "*consenso della parte lesa*" non si pone nel caso in cui l'ente esponenziale interviene nel procedimento in sostituzione dell'ente, locale, in quanto l'atto di assenso non è

¹⁶ L'art. 4, 3° comma della legge n. 265/1999 dispone che: "Le associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge 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".

richiesto dall'art. 4 della legge n. 265/1999 ed i presupposti legittimanti l'azione di risarcimento del danno all'ambiente sono il riconoscimento giuridico dell'associazione e l'inerzia dell'ente locale sostituito.

7. Le più recenti pronunzie della Cassazione penale

La III sezione penale della Corte Suprema con la sentenza 10.6.2002, n. 22539, ric. Kiss Ghunter ed altri¹⁷ - ha affermato e ribadito i seguenti principi:

- Gli interessi correlati al valore ambientale suscettibili di tutela, innanzi al giudice ordinario - anche in sede penale mediante la costituzione di parte civile ai sensi degli artt. 195 cod. pen. e 22 c.p.p. - sono di spettanza dello Stato, degli enti territoriali delle singole persone fisiche e giuridiche ovvero egli enti collettivi.

Ai sensi dell'art. 18, 1° comma, della legge n. 349/1986, gli **enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto dei fatto lesivo** possono fare valere sia il diritto dello Stato in nome proprio sia gli interessi collettivi di cui sono esponenziali quali enti rappresentativi delle comunità insidiate nei rispettivi territori.

- La Corte Costituzionale - nella sentenza n. 641 del 1987 - conferisce al **danno ambientale** una **rilevanza patrimoniale indiretta**, nel senso che "la tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che inviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo.

Consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui... la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali... E per tutto questo l'impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore patrimoniale."

¹⁷ In *Dir. e giur agraria e dell'ambiente*, 2003, 636, con nota di A. AMATO -ed in *Riv. giur. amb.*, 2003, 550, con nota di C. L. COPPINI.

Avverte ancora il giudice delle leggi che "risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato ... *La legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori, non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno, o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica* ma nella loro funzione di tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo".

Lo schema di azione adottato - riconducibile al paradigma dell'art. 2043 cod. civ. - porta "ad identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori".

Dalle anzidette argomentazioni della Corte Costituzionale deve legittimamente

desumersi, che **il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione nota di danno patito bensì di danno provocato ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze**, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti. Il legislatore, invero, in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere *un ristoro quanto più anticipato possibile rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose*, che -presenterebbero situazioni di irreversibilità.

- Per integrare **il fatto illecito, che obbliga al risarcimento del danno, non è necessario**, che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta sia pure soltanto colposa "in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge", che l'art. 18 specificamente riconosce idonea a compromettere l'ambiente quale fatto ingiusto implicante **una lesione presunta del valore giuridico tutelato**.

Ciò trova conferma nella circostanza che, qualora non sia possibile una precisa quantificazione di un danno siffatto, il giudice - per espressa previsione dello stesso art. 18 della legge n. 349/1986 - procede *in via equitativa*, tenendo presenti *parametri che prescindono da termini di ristoro soggettivo* quali "la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo del bene ambientale".¹⁸

La sentenza n. 22539/2002 della III sezione penale della Cassazione ha affrontato pure la questione della **legittimazione degli enti e delle associazioni ecologiste e di protezione ambientale a costituirsi parte civile per conseguire il risarcimento del danno** ed in relazione ad essa ha ribadito l'orientamento secondo il quale *il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale* (quale lesione del diritto, fondamentale all'ambiente di ogni uomo); *sociale* (quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, ex art. 2 della Costituzione); *pubblica* (quale lesione del diritto- dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche).¹⁹

All'affermazione che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente in violazione di leggi ambientali (nel senso dianzi specificato) bensì pure, *contestualmente ed inscindibilmente*, in una "offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale" consegue che **la legittimazioni a costituirsi parte civile non spetta solo ai soggetti pubblici** (Stato, Regione, Province, Comuni, Enti parco, etc.), in nome

¹⁸ " In dottrina è stato affermato -al contrario- che l'obbligo di risarcimento per danno arrecato ad enti pubblici territoriali "rinviene *il suo fondamento specifico nel verificarsi di un pregiudizio ad esso poi si commisura*" mentre "non opera affatto nei caso di pregiudizi di carattere formale, **non potendosi configurare un danno presunto**" (così COSTANTINO M. "Illecito civile e danno ad enti pubblici territoriali". in *Studi in onore do P. Rescigno* vol. V. Milan, . 1998. 154 ss.. 180).

Sempre secondo COSTANTINO. il pregiudizio risarcibile non può essere integrato dalla "lesione di un bene generico, quale l'ambiente, il patrimonio storico ed artistico, la salute, l'immagine", quanto piuttosto dalla "lesione di tutte quelle specifiche e concrete situazioni, giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela, che l'ente ha nei confronti degli utenti, dei consumatori, degli abitanti, rispetto ai procedimenti avviati e da completare, quale espressione concreta della propria autonomia." (op. cit., 183)

Il problema della risarcibilità del danno, in sostanza, "è correlativo alle conseguenze sfavorevoli per l'ente territoriale per ingerenze, ostacoli ed impedimenti all'esercizio delle sue attività ritenute dall'ordinamento meritevoli di tutela... Ciò perché, ai fini della risarcibilità del danno e della sua determinazione in senso civilistico, rileva non l'*habere* ma l'*agere*, non l'appartenenza, ma l'attività. (op.cit.,192).

¹⁹ vedi Cass., sez III, 19.1.1994, n. 439, Mattiuzzi, già citata.

dell'ambiente come interesse pubblico, **ma anche alla persona singola o associata**, in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e valore di rilevanza costituzionale (vedi Cass., sez. III, 19.11.1996, n. 9837, Locatelli e 23.11.1989, n. 16247, Castaldi).

La costituzione di parte civile delle associazioni di protezione ambientale è ammissibile quando l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente non è astrattamente connotato ma si concretizza in una determinata realtà storica di cui il sodalizio ha fatto il proprio scopo e che è diventata la ragione e, perciò, elemento costitutivo di esso, purché -comunque - dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente lo scopo specifico perseguito.

Deve ritenersi perciò configurabile, in capo alle associazioni ecologiste (come affermato da Cass., sez. III, 26.9.1996, n. 8699, Perotti e altri), la titolarità:

- di *un diritto soggettivo individuabile nella salubrità dell'ambiente* (la cui lesione comporta un danno "aquiliano" risarcibile), sempre che un'articolazione territoriale colleghi le associazioni medesime ai beffi lesi;
- di **un diritto della personalità dell'ente** (la cui lesione comporta la facoltà di agire per 2 risarcimento dei **danni** morali -. materiali relativi all'offesa, diretta ed immediata, dello scopo *sociale* che costituisce la finalità propria dei sodalizio).

Le associazioni in oggetto -ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 della legge n. 349/1986- riguardate come formazioni sociali nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all'ambiente, possono costituirsi parti civili in quanto abbiano dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo. In tal caso l'interesse diffuso da esse perseguito è rivolto alla salvaguardia di una situazione storicamente circostanziata, la quale è stata fatta propria dal sodalizio come suo scopo specifico.²⁰

In questa prospettiva la Suprema Corte ha concluso che le disposizioni degli art. 18, 5° comma, e 13 della legge n. 349/1986 individuano associazioni "speciali", beneficiarie di un particolare trattamento di favore da parte dei legislatore tali disposizioni, però, **integrano** ma

²⁰ Vedi Cass. Sez III, 21.5.1993, n. 5230, P.C. in proc. Tessarolo e 13.11.1992, n. 10956, P.M. in proc. Serlenga ed altri.

non superano i richiamati orientamenti giurisprudenziali sul diritto al risarcimento per danno ambientale, riconosciuto (con riferimento all'art. 2 della Costituzione) ad **associazioni stabilmente insediate in una zona determinata, anche se non aventi i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dall'art. 13.**

Associazioni siffatte devono ritenersi legittimate ex art. 22 c.p.p., poiché ben possono subire un **danno diretto**, ex artt. **2043** cod. civ. e 185 cod. pen.: sia **patrimoniale** (costi sostenuti per lo svolgimento di quelle attività dirette a sollecitare, anche mediante l'organizzazione di assemblee pubbliche, quelle scelte pubbliche rivolte ad impedire che il pregiudizio all'ambiente possa assumere connotazioni più gravi sia **non patrimoniale** (in termini di lesione delle finalità statutarie).²¹

Diversa posizione è stata espressa da **Cass. sez. III, 20.12.2002, ti. 43238, ric. Veronese**, che ha riconosciuto la legittimazione dei WWF (*World Wildlife Fund*) a costituirsi parte civile - in un procedimento penale instaurato per l'abusiva introduzione di un fucile da caccia, con relativo munizionamento, all'interno del Parco regionale del Delta del Po - trattandosi di "una associazione legittimata *ex lege* a stare in giudizio per la tutela di interessi ambientali, in quanto *compresa nell'elenco di quelle protezionistiche di cui agli art. 13 e 18 legge 8.7.1986, n. 349*"

Tale sentenza non ha affrontato in maniera espressa il problema della differenza tra "*persona offesa*" e "*danneggiato dal reato*", cui si correlano, nel sistema processuale vigenti, i differenti istituti (vedi l'art. 212, 1° comma, delle disp. att. c.p.p.) del c.d. "intervento adesivo nei confronti del pubblico ministero" e della "costituzione di parte civile", ma ha ricondotto alla legge n. 349/1986 la legittimazione a costituirsi parte civile dell'associazione ambientalista "riconosciuta" argomentando testualmente: "Vero è che l'esercizio del diritto e delle facoltà spettanti agli enti ed alle associazioni senza scopo di lucro, aventi finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, è subordinata - a mente dell'art. 92 c.p.p. - al consenso della persona offesa da acquisirsi nelle forme indicate nella stessa norma di legge, ma è anche vero che la

²¹ vedi pure in proposito Cass., sez. VI, 1.6.1989, n. 1719.

legge 8.7.1986, n. 349 ha riconosciuto a detti enti ed associazione che perseguono il fine di assecondare l'attività dello stato nella salvaguardia dell'ambiente, la facoltà di intervenire in giudizio tutte le volte in cui è in gioco il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni conseguenti al pregiudizio reale o potenziale che una certa condotta può avere arrecato all'ambiente, ovvero ad uno dei componenti essenziali di esso, quale è il territorio. Pertanto, deve ritenersi essere lo stesso ordinamento positivo ad offrire il generalizzato, preventivo consenso dello Stato a quelle associazioni o enti che, come il WWF, possono far valere davanti al giudice ordinario le loro istanze".²²

Essa ha escluso, però, che l'associazione ambientalista in oggetto potesse chiedere "la condanna dell'imputato - colpevole - al risarcimento di danni materiali e/o morali in proprio favore", affermando che una condanna siffatta - a norma sia dell'art. 18 della legge n. 349/1986 sia dell'art. 4 della legge n. 265/1999 - "poteva essere chiesta e pronunciata solo in favore dello Stato o della Regione, che con legge regionale 8.9.1997, n. 36, ha istituito il Parco naturale regionale del Delta del Po".

Si è ancora lontani - in conclusione - da un orientamento- giurisprudenziale consolidato in materia di responsabilità civile per danno ambientale e si avverte la necessità - auspicata da autorevole dottrina²³ - che il legislatore "rimetta ordine alle vigenti discipline, oscure e sovrabbondanti e adotti, nella materia una politica legislativa di razionalizzazione- semplificazione", che ormai deve ritenersi improcrastinabile.

(*) Relazione presentata al Convegno organizzato del ICEF (*International Court of the Environment Foundation*) sul tema:

"Le nuove Tecnologie a protezione dell'ambiente" Riflessi istituzionali, Applicazioni, Valutazione economica, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1° Luglio 2004 ([Vedere Finalità del Convegno](#))

²² Sembra adombrato, in tal modo, il non condivisibile principio che l'art. 91 c.p.p. sia norma attributiva dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale.

²³ F. GIAMPIETRO "Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati.." cit., in Danno e Responsabilità, 2003, 22.

Altre relazioni del Convegno in corso di pubblicazione su questo sito:

1. [Le nuove tecnologie a protezione dell'ambiente – Giovanni Banna](#)
2. [Il diritto dell'ambiente e la sua dimensione sovranazionale a confronto con la ricerca e le nuove tecnologie – Giovanni Cordini](#)
3. [Presentazione del progetto Sigea Udine Sud.](#)