

**Il problema della legittimazione delle Regioni e degli Enti  
locali ad agire in giudizio per danno ambientale  
nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

**SIMONE PITTO**

(Dottorando in Diritto costituzionale interno, comparato ed  
europeo, Università degli Studi di Genova)

Data di pubblicazione: 28 aprile 2018

### Abstract

Il tema dell'individuazione dei soggetti legittimati ad agire in giudizio per la tutela risarcitoria dell'interesse pubblicistico alla salvaguardia ambientale rappresenta uno dei profili più dibattuti del diritto dell'ambiente degli ultimi anni. La scelta dell'art. 311 del Testo Unico ambientale di conferire al solo Ministero dell'Ambiente la legittimazione ad agire nei confronti del danneggiante, in particolare, ha destato diverse perplessità in dottrina laddove comporta l'impossibilità per le Regioni e le altre istituzioni rappresentative delle comunità locali, di agire in giudizio per il risarcimento del danno derivante dalla lesione dell'interesse pubblicistico all'ambiente, anche qualora il fatto illecito sia avvenuto nel proprio territorio.

Tale limitazione è stata oggetto di due giudizi di legittimità costituzionale decisi dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 235/2009 e 126/2016. Con l'ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha rigettato la questione relativa alla possibile contrarietà a Costituzione del sistema previsto dagli artt. 311 e ss. del D. lgs. 152/2006 e sembra aver, dunque, posto la parola "fine" alla questione.

Nondimeno, la decisione della Consulta lascia aperte alcune importanti questioni rimaste a margine del *decisum*, fra cui la stretta connessione tra titolarità dell'interesse diffuso alla salubrità ambientale e diritto di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno ambientale e, sotto altro punto di vista, il problema delle conseguenze del possibile mancato esercizio da parte del Ministero dell'Ambiente della facoltà di agire in giudizio ai sensi dell'art. 311 del T.U. ambientale.

*The identification of the public entities entitled to act in court for monetary compensation in cases of violation of the public interest to environmental protection is one of the most debated issues of environmental law in recent years. The choice of Article 311 of the Italian Environmental Act to reserve to the sole Ministry of the Environment the legitimacy to act in tort against liable parties has raised various perplexities in legal doctrine provided that it prevents the Regions and the other local public entities to take legal actions for the compensation of the damages deriving from the violation of the public interest to the environment, even if the unlawful event occurred in their own*

*territory. The above mentioned limitation and its compliance with the Constitution has been examined in two different judgments decided by the Constitutional Court with the judgments nos. 235/2009 and 126/2016. With the last decision indeed the Court rejected the case concerning the possible incompliance with Article 311 of the Legislative Decree 152/2006 and, therefore, seems to have put the word "end" to the issue.*

*Nonetheless, the decision of the Court leaves open some important issues, including the strict connection between ownership of the interest to environmental protection and the legitimacy to sue to obtain monetary compensation for environmental damages and as well as the issue of the possible consequences of the failure of the Ministry to exercise the right to take legal action pursuant to art. 311 of the Environmental Act.*

**Parole chiave:** danno ambientale; legittimazione ad agire; Regioni ed enti locali; giurisprudenza costituzionale.

**Keywords:** *environmental damage; locus standi; regional and local authorities; constitutional case-law.*

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 4 del Regolamento della Rivista.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Gli ultimi interventi della Consulta e la possibile illegittimità costituzionale dell’art. 311 del T.U. ambientale – 3. L’evoluzione normativa in materia di danno ambientale e diritto ad agire in giudizio – 4. Gli orientamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità – 5. Conclusioni e possibili sviluppi.

### 1. *Introduzione*

La normativa in tema di danno ambientale si è confermata, negli ultimi anni, come una delle discipline dall’evoluzione più dinamica e sfaccettata ed è stata interessata da molteplici interventi sulla scorta delle indicazioni provenienti dall’Unione europea.

Uno dei profili più interessanti e, al contempo, oggetto di maggior dibattito della materia è senz’altro quello dell’individuazione dei soggetti titolari del diritto ad agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno ambientale. Se è vero, infatti, che già a partire dagli anni Ottanta la giurisprudenza ha esteso il novero dei soggetti cui viene ricondotto l’interesse diffuso alla salubrità ambientale, la disciplina interna, in larga parte tributaria del diritto eurounitario, pare invece decisamente orientata nella direzione di limitare la possibilità di agire in giudizio per danno ambientale solamente a determinati soggetti.

Si colloca in particolare in questa prospettiva la scelta dell’art. 311 del c.d. T.U. ambientale<sup>1</sup> di conferire al solo Ministero dell’Ambiente la

---

<sup>1</sup> Il Testo Unico, spesso indicato anche come “Codice dell’Ambiente”, è stato introdotto con il D.lgs. n. 152 del 2006 allo scopo di riorganizzare la normativa italiana in tema di ambiente e recepire i principi comunitari di cui alla direttiva 21 aprile 2004, n. 2004/35/CEE e rappresenta ad oggi il *corpus* normativo di riferimento in tema di tutela dell’ambiente nei settori indicati all’art. 1 e segnatamente in tema di: procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione d’impatto ambientale (VIA), autorizzazione ambientale

legittimazione ad agire nei confronti del danneggiante. In base a tale disposizione, la quale si attegga a norma speciale rispetto all'art. 2043 c.c.<sup>2</sup>, il Ministero «agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto».

Detta scelta sembrerebbe sorretta, da un lato, dall'esigenza di garantire l'unitarietà della gestione del bene "ambiente" anche per quanto attiene alla fase risarcitoria e, dall'altro, dalla volontà di attribuire al Ministero dell'Ambiente – quale soggetto rappresentante l'unità statale – la titolarità del diritto di azione in caso di lesione all'ambiente inteso come bene pubblico e diritto fondamentale della collettività.

La legittimazione esclusiva del Ministero dell'Ambiente, tributaria di tale impostazione, comporta tuttavia l'impossibilità<sup>3</sup> per gli altri soggetti e in particolare per le Regioni e le altre istituzioni rappresentative delle comunità locali, di agire in giudizio per il risarcimento del danno derivante dalla lesione dell'ambiente, anche qualora il fatto illecito sia avvenuto nel proprio territorio.

---

integrata (IPPC), difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento, risorse idriche, la gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati, tutela dell'aria, riduzione delle emissioni in atmosfera e, da ultimo, tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

<sup>2</sup> Il punto è stato ampiamente chiarito dalla Suprema Corte. Si vedano *ex multis* le sentenze Cass. pen. n. 36514/2006, Cass. pen., n. 755/2009; Cass. pen., n. 14828/2010. Sui rapporti tra la disposizione del Testo Unico ambientale e l'art. 2043 c.c., si veda anche, *infra*, il par. 4.

<sup>3</sup> Con le importanti eccezioni di cui si dirà *infra*.

Infatti, con l'abrogazione<sup>4</sup> dell'art. 18 della legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente, alle Regioni, agli Enti locali e alle associazioni ambientaliste viene attribuito un mero potere di denuncia dei fatti lesivi e la facoltà di sollecitare il Ministero a promuovere l'azione per il risarcimento del danno ambientale<sup>5</sup>.

Tali soggetti, all'indomani della modifica, sono stati dunque privati della possibilità di agire in giudizio *iure proprio* per il risarcimento del danno ambientale.

La limitazione al solo Ministero dell'Ambiente del diritto ad agire in giudizio, con la conseguente esclusione della legittimazione concorrente degli altri Enti territoriali, ha tuttavia destato non poche critiche in dottrina ed è stata oggetto di due giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale, decisi con le sentenze n. 235/2009 e n. 126/2016. Con tale ultima pronuncia la Corte, nel rigettare la questione relativa alla possibile contrarietà a Costituzione del sistema previsto dagli artt. 311 e ss. del D.lgs. 152/2006, pare, dunque, aver posto la parola "fine" alla questione.

Nondimeno, ad una più attenta lettura della sentenza n. 126/2016, appare opportuno considerare alcune importanti questioni rimaste a margine del *decisum*, fra cui la stretta connessione tra titolarità dell'interesse diffuso alla salubrità ambientale e diritto di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno ambientale e, sotto altro punto di vista, il problema delle conseguenze del possibile mancato esercizio da parte del Ministero dell'Ambiente della facoltà di agire in giudizio ai sensi dell'art. 311 del T.U. ambientale.

---

<sup>4</sup> Avvenuta in base all'art. 318, comma 2, lettera a) del D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>5</sup> A fronte della mancata adozione di tali misure da parte del Ministero, gli artt. 309 e 310 del D. lgs. 152/2006 consentono ai soggetti suindicati di ricorrere contro l'inerzia dell'amministrazione ed impugnare l'eventuale provvedimento negativo.

*2. Gli ultimi interventi della Consulta e la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 311 del T.U. ambientale*

La disciplina di cui agli artt. 311 e seguenti del T.U. ambientale è stata oggetto dapprima di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale dalle Regioni Calabria, Piemonte e Puglia<sup>6</sup> in riferimento all'intero testo della Parte VI (artt. 299-318) del D.lgs. n. 152 del 2006, deciso con sentenza n. 235 del 2009, nonché di un successivo giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale dal Tribunale di Lanusei definito dalla Consulta con la summenzionata sentenza n. 126 del 2016.

Nel primo dei due precedenti evocati, conclusosi con un dispositivo ricco di pronunce di inammissibilità e di infondatezza di tutte le questioni proposte, la Corte ha preso in considerazione la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 311 del T.U., contrario, ad avviso dei ricorrenti, agli artt. 24, 114 e 118 della Costituzione<sup>7</sup>.

La norma era ritenuta viziata nella parte in cui, a fronte dell'indubbia incidenza degli illeciti perpetrati a danno dell'ambiente sul territorio delle Regioni, non riconosceva la legittimazione delle stesse ad agire per il risarcimento del danno ambientale.

---

<sup>6</sup> Segnatamente per la Regione Calabria ricorso n. 68 del 2006, per la Regione Piemonte ricorso n. 70 del 2006 e per la Regione Puglia ricorso n. 76 del 2006.

<sup>7</sup> Tale censura è stata mossa in particolare nel ricorso della Regione Calabria. Nel ricorso promosso dalla Regione Piemonte, avente ad oggetto un complesso del tutto eterogeneo di norme e una pluralità di parametri (tanto da essere dichiarato inammissibile per la genericità delle censure) veniva inoltre prospettata la possibile violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega nelle previsioni della parte sesta del decreto legislativo.

La Consulta, in tale occasione, ha ricordato preliminarmente che, in base alla disciplina del Codice dell'Ambiente, solo lo Stato per il tramite del Ministero dell'ambiente conserva il diritto ad agire in giudizio per la lesione dell'ambiente naturale, mentre alle Regioni resta solo la possibilità di convenire in giudizio il responsabile civile per il risarcimento del danno subito da beni di proprietà regionale danneggiati dal fatto lesivo dell'ambiente<sup>8</sup>. Accanto a tale facoltà, inoltre, alle Regioni è consentito ricorrere al giudice amministrativo per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo dello Stato nell'attivazione delle misure di precauzione del danno ambientale di cui all'art. 310, comma 1 del T.U.

Quanto alla possibilità delle Regioni e degli Enti locali di proporre l'azione risarcitoria per danno ambientale in sede ordinaria, la Corte, in tale occasione, ha avuto modo di osservare come «la disposizione impugnata [ossia l'art. 311 del T.U. N.d.r.] nel regolare in termini di alternatività il rapporto fra i due strumenti (amministrativo e giurisdizionale) con i quali l'amministrazione statale può reagire al danno ambientale, non riconosce la legittimazione della Regione e degli Enti locali a proporre l'azione risarcitoria per danno ambientale, ma neppure la esclude in modo esplicito»<sup>9</sup>.

Ciò precisato, con una locuzione in realtà piuttosto sibillina, la questione proposta in riferimento all'art. 118 Cost. è stata dichiarata inammissibile per inconferenza del parametro evocato. La legittimazione ad agire in sede

---

<sup>8</sup> Art. 313, comma 7, del D.lgs. n. 152/2006. Si tratta di uno dei casi di pregiudizio ulteriore e diretto previsto dalla norma e postula dunque la lesione di una fattispecie giuridica attiva diversa da quella dell'interesse di matrice pubblicistica alla salvaguardia ambientale.

<sup>9</sup> Diversi commentatori hanno visto in tale considerazione una possibile apertura della Corte ad ipotesi di legittimazione ad agire di soggetti diversi dal Ministero dell'Ambiente. Si veda in tal senso la nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 4, 2009, 1455.

giurisdizionale, infatti, non rientrerebbe tra le funzioni amministrative dei diversi livelli di governo disciplinate dalla norma costituzionale.

Anche rispetto alle questioni proposte in relazione agli artt. 24 e 114 Cost., la Corte ha adottato una pronuncia di inammissibilità: quanto alla prima delle due norme, la Consulta ha avuto modo di specificare che il parametro evocato non rientrava nel titolo V della Costituzione e la Regione aveva ommesso di indicare con precisione le circostanze da cui sarebbe derivata la violazione delle proprie competenze costituzionalmente attribuite<sup>10</sup>.

Quanto alla possibile lesione dell'art. 114 Cost., la Corte si è invece limitata a sanzionare la semplice genericità della censura proposta.

In tale occasione, dunque, la Consulta non è entrata nel merito della legittimità dell'esclusione del diritto di agire delle Regioni e degli enti locali, lasciando tuttavia spazio per l'ipotesi di un'estensione della legittimazione ad agire anche a tali soggetti. La Corte ha infatti affermato come l'art. 311 del T.U., pur non prevedendo espressamente detta possibilità, neppure la escluda *tout court*.

L'occasione si è quindi ripresentata nel 2016, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale dal Tribunale ordinario di Lanusei in un procedimento penale relativo al reato di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche ex art. 437, commi 1 e 2, c.p. Imputati del suddetto reato erano alcuni ufficiali del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, ai quali veniva nello specifico contestata l'omessa adozione di misure preventive idonee ad evitare l'esposizione a sostanze tossiche dei commilitoni durante lo svolgimento di attività militari. Tali soggetti avrebbero in particolare causato un «persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo

---

<sup>10</sup> La statuizione è conforme alla consolidata giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione all'art. 127 Cost. Cfr. C. cost. n. 422/2002 e, più recentemente, C. cost. nn. 60 e 215 del 2015.

chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono»<sup>11</sup>.

Nel corso del procedimento la Provincia di Cagliari ed alcuni Comuni limitrofi si erano costituiti come parti civili per ottenere il risarcimento del danno lamentando pregiudizi alla salute degli abitanti a seguito dell'esposizione alle suddette sostanze. Si era costituita inoltre la Regione Sardegna, chiedendo in via preliminare dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 311 del Codice dell'ambiente nella parte in cui limitava allo Stato, in persona del Ministero dell'ambiente, la facoltà di costituirsi parte civile nel procedimento penale per richiedere il risarcimento del danno ambientale.

Giova rilevare a tale proposito che, nel suddetto procedimento, lo Stato italiano era stato a sua volta citato quale responsabile civile dei danni derivanti dal disastro ambientale<sup>12</sup>, nonché dell'omissione delle cautele antinfortunistiche e che il Ministero dell'ambiente non aveva esercitato la

---

<sup>11</sup> Cfr. par. 3 della sentenza. Il giudizio *a quo* affronta il delicato problema dell'esposizione dei membri delle forze armate a fattori chimici, e radiologici e degli effetti della dispersione nell'ambiente di fattori inquinanti prodotti da poligoni interessati da esercitazioni militari. Di recente è stata peraltro presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge elaborata dalla Commissione Uranio, avente ad oggetto proprio la questione della dispersione nell'ambiente di nano-particelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni nei poligoni la quale prevede una serie di obblighi a carico delle amministrazioni di ciascun comando, quali la predisposizione di un documento di monitoraggio ambientale, la sottoposizione di tale documento alla Regione ed ai comuni interessati per l'approvazione previo parere dell'Arpa e l'istituzione di una serie di Osservatori Ambientali Regionali per le realtà territoriali interessate dalla presenza di poligoni.

<sup>12</sup> Il danno, infatti, era stato causato da una struttura militare.

predetta facoltà di cui all'art. 311, comma 2, del D.lgs. n. 152 del 2006 e non si era costituito parte civile nel giudizio.

Il giudice *a quo*, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione nei termini prospettati, con ordinanza del 13 febbraio 2015, sospendeva dunque il procedimento e ordinava la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Nella menzionata ordinanza, il rimettente rilevava, in particolare, un possibile contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nella misura in cui l'accentramento in capo ad un solo soggetto della legittimazione ad agire in giudizio per danno ambientale non avrebbe consentito di garantire un sufficiente livello di tutela della collettività; inoltre, la mancata possibilità per gli Enti locali di agire in giudizio per richiedere il risarcimento del danno si sarebbe tradotta in un'indebita compressione del diritto all'ambiente salubre in relazione agli altri diritti costituzionalmente protetti, rispetto ai quali i titolari possono beneficiare della tutela giurisdizionale<sup>13</sup>.

Gli specifici profili di censura della norma indubbiata portati all'esame della Corte erano dunque quattro: in primo luogo l'irragionevolezza della disparità di trattamento tra lo Stato, da un lato, e Regioni ed Enti locali, dall'altro, quali soggetti rappresentanti l'interesse alla salubrità ambientale nei rispettivi territori (1); in secondo luogo, la possibile compressione, ovvero la lesione del diritto all'ambiente salubre (2); la violazione dell'art. 24 Cost. (3), ove soggetti portatori di interessi lesi (anche con rilevanza costituzionale) sarebbero stati privati del diritto di agire in via giurisdizionale per la loro tutela e, da ultimo, la violazione degli artt. 2, 9 e 32 Cost. (4), posto che, ad avviso del giudice *a quo*, «la limitazione della legittimazione ad agire costituisce un arretramento della tutela giurisdizionale del diritto

---

<sup>13</sup> Di qui, in particolare, la lesione degli artt. 2, 3 e 24 Cost.

all'ambiente salubre in quanto depotenzia il ruolo degli enti territoriali e delle comunità locali»<sup>14</sup>.

La Corte, prima di esaminare nello specifico le censure proposte, ha ripercorso le principali tappe dello sviluppo della disciplina del danno ambientale<sup>15</sup> e dell'elaborazione dei più rilevanti principi costituzionali afferenti alla tutela giuridica dell'ambiente<sup>16</sup>.

Fra i passaggi più interessanti di questa prima parte della motivazione, si può senz'altro indicare quello in cui la Corte, richiamando la nozione costituzionalmente rilevante di "ambiente" come «bene immateriale ed unitario», ha ribadito la pluralità di profili oggettivi afferenti al bene giuridico *ambiente*<sup>17</sup>. Tale pluralità – secondo la Corte – era rispecchiata, nella precedente disciplina della l. 349 del 1986, dalla previsione di una molteplicità di soggetti titolari del diritto di agire in giudizio per il ristoro del danno ambientale.

Ad avviso della Consulta, con la successiva Direttiva CE 21 aprile 2004 n. 35, recante misure sulla responsabilità ambientale e in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>18</sup>, sarebbe quindi avvenuta una vera propria rivoluzione nell'ambito del paradigma di titolarità e tutela degli interessi afferenti all'ambiente.

In particolare, sarebbe stata affermata la necessità di preferire la riparazione primaria in forma specifica in luogo del risarcimento per

---

<sup>14</sup> Cfr. punto 4 della sentenza, su cui v. *infra* par. 3.

<sup>15</sup> Sul punto si segnala altresì la ricostruzione di R. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, 4, 1063 ss.

<sup>16</sup> Vengono in particolare ricordate a fronte dell'originale assenza dell'espressione "ambiente" in Costituzione le più importanti sentenze della Consulta fra cui le sentenze n. 247 del 1974, 349 del 1986, 210 e 641 del 1987.

<sup>17</sup> Cfr., da ultimo, Corte cost. n. 378 del 2007.

<sup>18</sup> Sul punto vedi *supra* par. 2.

equivalente pecuniario e da tale preferenza, ha osservato la Corte, deriverebbe l'esigenza di individuare i soggetti legittimati a proporre l'azione per il risarcimento del danno nei soli soggetti tenuti a sopportare i costi per effettuare le operazioni di ripristino ambientale<sup>19</sup>.

In tale prospettiva, l'art. 311, comma 2, del T.U. pone i predetti costi a carico del responsabile del danno e, nel caso in cui le dovute misure non vengano prese spontaneamente, impone al Ministero dell'ambiente l'adozione dei provvedimenti e degli interventi necessari salvo il diritto di agire nei confronti del soggetto obbligato per la restituzione delle somme corrispondenti.

La Corte a questo punto ha concluso il ragionamento rifacendosi al principio espresso nella precedente sentenza n. 235 del 2009, nella quale aveva avuto modo di affermare come «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 altre parole, dalla focalizzazione sul ripristino ambientale e dall'attuazione del principio di unitarietà dell'azione a tutela dell'ambiente<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Occorre notare al riguardo che il criterio orientatore non è quindi la titolarità della posizione sostanziale (diritto o interesse costituzionalmente protetto) bensì l'aver il soggetto sopportato il costo degli interventi ambientali.

<sup>20</sup> Tutela che secondo la Consulta, la quale riprende anche le considerazioni emerse dall'ultima Conferenza internazionale sul clima (tenutasi a Parigi nel 2015), richiede in misura sempre maggiore una prospettiva più ampia di garanzia ed una visione strategica non "micro-territoriale" ma sovranazionale.

sorgerebbe l'esigenza, ad avviso della Corte, di promuovere una gestione unitaria che, sul piano della legittimazione ad agire in giudizio, correttamente viene posta in capo al Ministero dell'ambiente quale soggetto che sopporta anche i costi relativi agli interventi previsti dall'art. 311 del D.lgs. 152/2006.

Orbene, seguendo il ragionamento della Consulta, la suddetta esigenza di unitarietà nell'azione ambientale dovrebbe riproporsi anche nella fase risarcitoria, essendo la stessa 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»<sup>21</sup>.

Tale conclusione – ha inoltre osservato la Corte – non preclude, in ogni caso, la facoltà di altri soggetti (dunque anche delle Regioni e delle altre istituzioni rappresentative di comunità locali) di agire in giudizio per i danni specifici da essi subiti<sup>22</sup>. Detta precisazione si richiama all'orientamento condiviso dalla giurisprudenza sia di merito che di legittimità<sup>23</sup>, volto a concedere la possibilità per Enti territoriali e terzi di agire in giudizio<sup>24</sup> per il risarcimento dei danni direttamente subiti, purché diversi e ulteriori rispetto a quello relativo alla lesione dell'ambiente inteso come bene pubblico e interesse di rilevanza costituzionale.

---

<sup>21</sup> Cfr. punto 9.1 della sentenza.

<sup>22</sup> Anche in questo caso purché ulteriori e diversi rispetto alla mera lesione dell'equilibrio delle risorse naturali e ambientali.

<sup>23</sup> V. *infra* par. 4.

<sup>24</sup> E nella specie, avendo la Corte preso in riferimento una fattispecie penale, di costituirsi parte civile nel giudizio in questione.

L'assunto della Corte sembrerebbe inoltre suggerire<sup>25</sup> come, nel prevedere detta facoltà residuale, il Legislatore del T.U. avrebbe per così dire evitato di incorrere nella compromissione del nucleo essenziale del diritto di agire in giudizio di cui all'art. 24 Cost.

Sotto un diverso profilo, sullo sfondo di tale conclusione, senz'altro condivisibile e tributaria del modello che vede l'impianto del danno ambientale comunque accostato alla disciplina generale in tema di illecito aquiliano, non si può fare a meno di notare come sia rimasta priva di soluzione la delicata questione delle conseguenze dell'eventuale mancato esercizio della facoltà di agire in giudizio da parte dello Stato in caso di danno ambientale<sup>26</sup>.

Nello stesso giudizio *a quo* che ha originato il procedimento in via incidentale deciso con la sentenza n. 126, il Ministero dell'ambiente non aveva del resto esercitato la facoltà di costituirsi parte civile ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. 152/2006 e, in assenza della previsione di una legittimazione regionale neppure in tale eventualità, non vi era stato spazio in tale giudizio per la rappresentanza processuale dell'interesse pubblicistico alla tutela ambientale.

In definitiva, il dato che emerge *ictu oculi* dalla soluzione condivisa dalle due sentenze è la predilezione per una visione della disciplina del danno ambientale che tiene in esclusiva considerazione il rapporto tra sofferenza dei costi per adottare le misure di ripristino ambientale e legittimazione ad agire.

---

<sup>25</sup> Il condizionale è d'obbligo ove nel *decisum* non si menziona espressamente né la relativa questione, pure oggetto di espressa censura nell'ordinanza di rimessione, né il parametro dell'art. 24 Cost.

<sup>26</sup> Il problema è colto anche nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Lanusei come sottolineato da A. SAVINI, *Azionabilità e differenza tra danno ambientale e danni all'ambiente: ovvero Giano bifronte*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'ambiente*, 4, 2016, 11, reperibile in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it).



Si palesa, in tal senso, un vero e proprio *revirement* della Consulta rispetto ai propri storici precedenti degli anni 70-80, nei quali si poneva l'accento sulla funzione a tutela della collettività degli Enti diversi dallo Stato quale fondamento della loro legittimazione ad agire.

Nondimeno, anche a seguito di tale ultimo intervento della Corte, possono individuarsi alcuni profili critici: in primo luogo non appare rappresentato nel *decisum* il problema del rapporto tra titolarità dell'interesse protetto e conseguente titolarità del diritto ad agire in giudizio. L'interesse alla salubrità ambientale, a ben vedere, si connota in virtù dell'ormai consolidata giurisprudenza della stessa Consulta<sup>27</sup> come un interesse costituzionalmente garantito a carattere diffuso, del quale sono dunque titolari anche gli Enti locali interessati dai fenomeni di inquinamento. Da tale premessa ci si può dunque chiedere se il ragionamento della Corte, nel confermare la legittimità della limitazione della facoltà di agire in giudizio per le Regioni e gli Enti locali, non possa esporsi a criticità rispetto alla dissociazione tra titolarità dell'interesse costituzionalmente protetto alla salubrità ambientale e legittimazione ad agire in giudizio a fronte della sua lesione.

Sotto altro punto di vista, un profilo su cui la Corte non ha avuto modo di intervenire nella sentenza n. 126 del 2016 attiene alle conseguenze del mancato esercizio da parte del Ministero dell'ambiente della facoltà di agire in giudizio ai sensi dell'art. 311 del T.U. ambientale. In tale caso, come dimostra il giudizio *a quo* di Lanusei, ci si può infatti trovare di fronte alla conseguenza quantomeno singolare della mancata rappresentazione in giudizio dell'interesse pubblicistico alla salubrità ambientale.

---

<sup>27</sup> Si veda in particolare la celebre sentenza Corte cost. 167/1987 e la relativa nota di F. GIAMPIETRO in *Foro It.*, 1988, I, 331 ss. Nello stesso senso si segnala anche la sentenza C. cost. n. 194/1993.

Per analizzare tali questioni e tentare di fornire una risposta esaustiva occorre innanzitutto comprendere meglio il contesto normativo da cui muove il ragionamento della Corte.

A tal fine, appare utile un breve richiamo al percorso evolutivo del diritto ambientale nel nostro ordinamento, con la finalità di comprendere come il problema della legittimazione ad agire per danno ambientale si sia sviluppato a seguito dei vari interventi del legislatore nazionale ed eurounitario e sia stato affrontato dalla giurisprudenza.

### *3. L'evoluzione normativa in materia di danno ambientale e diritto ad agire in giudizio*

Il sistema delineato dall'art. 311 del D.lgs. 152/2006, oggetto di censura nella richiamata sentenza 126/2016, si inserisce nell'ambito di una disciplina sfaccettata e caratterizzata da una forte complementarietà di fonti, a conferma del ben noto valore "plurale" che la materia ambientale assume<sup>28</sup>.

A ben vedere, tuttavia, l'evoluzione della normativa in tema di legittimazione ad ottenere il risarcimento del danno ambientale può

---

<sup>28</sup> Si vedano sul punto le sentenze Corte cost. nn. 407/2002, 222/2003 e 378/2007. Quanto alla letteratura in tema, si segnalano fra i molti contributi N. LAIS, *Il valore ambiente e le competenze delle Regioni*, in *Giust. Amm.*, 2002, 791 ss.; M. CECCHETTI, *Riforma del titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in AA.VV., *La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. e gest. amb.*, n. 2/2002 e M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, reperibile all'indirizzo [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it).

ricondersi ad alcune tappe fondamentali<sup>29</sup>: l'approvazione della legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente (a); il D.lgs. n. 152/2006 (b) e, infine, gli ultimi interventi del legislatore del 2009 e del 2013 (c).

a) *La l. n. 349/1986 e la la Direttiva CE 35/2004*

Oltre a rappresentare una prima significativa tappa nello sviluppo di una disciplina giuridica organica a tutela delle risorse naturali prima dell'espresso riconoscimento costituzionale – avvenuto solo con l'introduzione all'art. 117 Cost. della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»<sup>30</sup> – la legge 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, ha avuto l'ulteriore merito di delineare per la prima volta una disciplina autonoma del danno ambientale. Sotto questo profilo la legge prevedeva all'art. 18 che «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

---

<sup>29</sup> L'enumerazione non può che essere indicativa, occorrendo, d'altra parte, circoscrivere il complesso quadro normativo rilevante per comprendere il contesto in cui si inserisce il problema della legittimazione ad agire.

<sup>30</sup> Il riconoscimento di un valore costituzionale all'ambiente affonda tuttavia le proprie radici nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, a partire dagli anni 70, ha elaborato una giurisprudenza fondata sul combinato disposto degli articoli 9 e 32 Cost., che è andata consolidandosi nel senso di riconoscere un valore costituzionale alla salubrità ambientale. Sull'evoluzione del diritto all'ambiente salubre e sulla fondamentale funzione svolta dalla Corte si segnalano tra i molti contributi F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2005.

nei confronti dello Stato»<sup>31</sup>. In tema di legittimazione ad ottenere il risarcimento del danno ambientale, l'art. 18 stabiliva inoltre al terzo comma 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» e, con riguardo alla legittimazione delle associazioni<sup>32</sup> e dei cittadini, stabiliva la possibilità di sollecitare l'esercizio dell'azione anche denunciando gli eventuali fatti lesivi. Ne consegue che, nella vigenza della legge 349/1986, la legittimazione a chiedere il risarcimento del danno spettava allo Stato e agli enti territoriali interessati dal fenomeno lesivo. La possibilità per questi ultimi di rivendicare la tutela giurisdizionale, a fronte delle fattispecie di danno ambientale, era stata del resto riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 641/1987<sup>33</sup>.

Ai fini che maggiormente interessano in questa sede, si segnala come già da questa prima pronuncia la Corte abbia inteso ancorare il profilo della legittimazione processuale a quello della titolarità dell'interesse connesso alla salubrità ambientale: «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

---

<sup>31</sup> Appare evidente l'ispirazione della norma al modello della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c.

<sup>32</sup> Tali associazioni trovavano peraltro specifico riconoscimento nell'ambito dell'art. 13 del T.U.

<sup>33</sup> In particolare la questione era stata posta con riferimento all'asserito contrasto dell'art. 18 comma 2 l. 8 luglio 1986 n. 349 con gli artt. 5, 25 comma 1, 103 comma 2, Cost., laddove lo stesso attribuiva alla giurisdizione del giudice ordinario l'intera materia del risarcimento del danno ambientale, limitandosi a prevedere la giurisdizione della Corte dei conti solamente in un numero limitato di ipotesi concernenti la responsabilità amministrativa.

economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo».

Quanto alle associazioni ambientaliste, il quarto comma dello stesso art. 18 della legge 349 prevedeva espressamente la possibilità per le associazioni di cui all'art. 13 di «denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza» al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti a ciò legittimati.

Il quadro normativo sopra delineato è stato fortemente messo in discussione a seguito dell'approvazione della direttiva n. 35/2004 CE. Detta direttiva – successiva al meno ricordato «Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente» del 2000 – ha profondamente inciso sui meccanismi di riparazione del danno ambientale introducendo un sistema fondato sulla responsabilità finanziaria dell'operatore che ha causato il danno ambientale, in ottemperanza al corrispondente principio “chi inquina paga”<sup>34</sup>. Tale principio, già presente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, ispira l'intera disciplina eurounitaria in materia ambientale e prevede che «la prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale

---

<sup>34</sup> Il diritto dell'Unione europea ha indubbiamente svolto un ruolo propulsivo non trascurabile nel processo di evoluzione della tutela giuridica dell'ambiente, specialmente rispetto alla disciplina interna in tema di danno ambientale. In argomento e con specifico riferimento al contributo delle fonti sovranazionali nello sviluppo della materia ambientale si segnalano *ex multis* F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna 2012; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano 2002; A.P. PILLITU, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia 1992; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.

contribuiscono a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato»<sup>35</sup>.

Come sottolineato dalla Corte, sempre nella sentenza n. 126/2016, con la direttiva 35/2004 si è attuato un netto cambio di prospettiva nell'ambito della tutela del danno ambientale laddove, al meccanismo del risarcimento per equivalente, viene preferito il profilo della prevenzione e della riparazione del danno.

b) *Il D.lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico ambientale)*

Largamente ispirato alla direttiva CE 2004/35, l'intervento del 2006, attuativo della legge delega n. 308 del 4 dicembre 2004 per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, pur segnalandosi per l'apprezzabile merito di aver introdotto una disciplina unitaria in materia ambientale e ridotto la frammentazione normativa del settore, non ha risolto in modo univoco la questione della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale.

La nuova normativa introduce, anzi, una distinzione tra il regime applicabile alle azioni di ripristino ambientale di cui all'art. 305 del decreto e alle azioni risarcitorie in forma specifica e per equivalente patrimoniale, disciplinate al successivo art. 311<sup>36</sup>.

Quanto alle azioni di ripristino ambientale, esse sono assoggettate ad un procedimento amministrativo che vede nel Ministero dell'ambiente il

---

<sup>35</sup> Il principio è ora contenuto nel primo considerando della direttiva CE 201/4/2004 n. 54/2004.

<sup>36</sup> La diversa disciplina sarebbe riconducibile secondo diverse opinioni, condivise anche dalla stessa Corte costituzionale nella motivazione della sentenza, alla menzionata dicotomia introdotta in ambito eurounitario tra misure di ripristino e riparazione del danno e misure di risarcimento in forma specifica e per equivalente.

soggetto principalmente coinvolto. Nondimeno, in ottemperanza all'art 309 del D.lgs. 152/2006, gli Enti territoriali possono prendere parte al procedimento presentando osservazioni e denunce nel caso di danni ambientali o imminente minaccia di danni ambientali sul proprio territorio.

Secondo le medesime modalità, prendono inoltre parte al procedimento le associazioni ambientaliste, ritenute titolari di un interesse a partecipare al procedimento in base al secondo comma dell'art. 309.

Un diverso trattamento viene accordato all'azione di risarcimento in forma specifica e per equivalente<sup>37</sup> dallo stesso art. 311 del decreto delegato, secondo cui: «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto».

In conclusione, con l'abrogazione dell'art. 18 della l. n. 349/1986, la legittimazione ad agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale resta pertanto esclusivamente in capo al Ministero dell'Ambiente, con la conseguenza che gli Enti territoriali, anche se interessati dal fenomeno ambientale, non hanno la possibilità di promuovere tale azione in sede giurisdizionale.

Anche a seguito dell'intervento del 2006, le associazioni ambientaliste conservano, invece, la facoltà di intervenire nei giudizi aventi ad oggetto fattispecie di danno ambientale<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Per quest'ultima il legislatore è intervenuto nel 2013.

<sup>38</sup> Nondimeno, l'art. 318 del T.U. ambientale prevede l'abrogazione del vecchio art. 9, comma 3 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e della possibilità ivi prevista per le associazioni di protezione ambientale di promuovere l'azione di responsabilità ambientale "in via surrogatoria" a fronte dell'inerzia del Comune ovvero della Provincia interessata. Cfr. S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano 2012, 308.

c) *Gli interventi legislativi del 2009 e del 2013*

Da ultimo, pare opportuno menzionare i due interventi attuati dapprima con la l. n. 135/2009 ed in seguito con la l. n. 97 del 4 agosto 2013, tesi ad allineare il quadro normativo interno all'indirizzo espresso dalle istituzioni europee in materia di responsabilità per danno ambientale.

Nel 2008, infatti, la Commissione europea aveva aperto una procedura di infrazione in relazione alla disciplina italiana in tema di danno ambientale recepita dal nostro ordinamento con il D.lgs. 152/2006. La censura riguardava il fatto che, mentre la direttiva 2004/35 CE prevedeva una forma di risarcimento fondato sull'adozione di misure riparative, dal tenore delle disposizioni del D.L.gs. n. 152/2006 sembrava doversi intendere che dette misure potessero essere sostituite dal risarcimento monetario per equivalente<sup>39</sup>. La Commissione Europea aveva pertanto intimato all'Italia di specificare l'obbligo di procedere al risarcimento del danno ambientale esclusivamente in via di riparazione in forma specifica senza prevedere forme di risarcimento per equivalente.

Nonostante un primo intervento del legislatore italiano avvenuto nel 2009, la Commissione europea, nel 2012, ha nuovamente inoltrato una lettera di messa in mora all'Italia, affermando il mancato recepimento degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Il legislatore è quindi nuovamente intervenuto sul testo dell'art. 311 del D.lgs. 152/2006, stabilendo, all'art. 25 della legge 97/2013, l'obbligo di adottare le misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla parte sesta del testo unico (riparazione primaria, complementare o compensativa).

---

<sup>39</sup> Ciò si poneva in contrasto con una delle finalità principali della direttiva, ossia la preferenza per il ripristino ed il risarcimento in forma specifica alle misure risarcitorie per equivalente patrimoniale.

#### 4. *Gli orientamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità*

Anche la giurisprudenza, di merito e di legittimità, si è ampiamente occupata del tema dei soggetti legittimati ad agire per il risarcimento del danno ambientale<sup>40</sup>, specie in relazione alla commissione di illeciti a danno delle risorse naturali. Gran parte delle decisioni più significative, peraltro, sono state rese in ambito penale, in relazione alla possibilità delle Regioni, degli enti territoriali e delle associazioni ambientaliste di costituirsi parte civile nei procedimenti penali aventi ad oggetto la commissione di reati ambientali.

Sulla base della disciplina introdotta dal T.U. ambientale ed in modo particolare a seguito dell'abrogazione<sup>41</sup> dell'art. 18, comma 3, della l. n. 349 del 1986 (il quale riconosceva agli enti territoriali e alle associazioni ecologiste la legittimazione attiva a costituirsi parte civile nel processo penale per il risarcimento del danno ambientale), si è quindi formato un orientamento giurisprudenziale, sia in sede di legittimità<sup>42</sup> sia di merito<sup>43</sup>, fermo nel limitare

---

<sup>40</sup> È noto, in generale, come lo sviluppo del diritto ambientale nel nostro ordinamento risulti fortemente tributario del formante giurisprudenziale. Sulla portata di tale contributo si vedano *ex multis* F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino 2011, 34 ss.; V. D. BORGONOVO, *Corte costituzionale e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 4, 1989, 461-478.

<sup>41</sup> Ad opera dell'art. 318, comma 2, del D. lgs. n. 152 del 2006.

<sup>42</sup> Cfr. Cass. pen. nn. 41015/2010, 8091/2011, 633/2011, 19437/2012 e 19439/20102.

<sup>43</sup> Cfr. Tribunale di Novara 21/01/2016, in *Diritto & Giustizia*, 1, 2016 pag. 211; Tribunale di Napoli, sez. I, 21/07/2014 n. 8906 e Tribunale di Bologna, sez. III, 19/02/2014 n. 20258.

allo Stato, in persona del Ministero dell'Ambiente<sup>44</sup>, la legittimazione a costituirsi parte civile nei giudizi penali<sup>45</sup> aventi ad oggetto la lesione di risorse ambientali. La legittimazione statale trova, invero, il proprio fondamento nella titolarità del diritto al risarcimento del danno ambientale definito «di natura pubblicistica», ossia inteso come conseguenza di una lesione dell'interesse pubblico generale alla salubrità ambientale. In virtù di tale orientamento, dunque, lo Stato parrebbe residuare quale unico soggetto titolare dell'interesse generale alla salvaguardia dell'integrità dell'ambiente naturale<sup>46</sup>.

In questo quadro occorre peraltro domandarsi se possa sussistere spazio per una legittimazione ad agire di tipo residuale in capo ad altri soggetti diversi dal Ministero dell'Ambiente.

La giurisprudenza ha effettivamente previsto un'ulteriore ipotesi di titolarità del diritto ad agire in giudizio fondata sulla base dell'art. 313, comma 7, del Codice dell'Ambiente, secondo cui «resta in ogni caso fermo 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».

La legittimazione di altri soggetti ad esercitare l'azione, non viene dunque esclusa *tout court*, ma limitata alla prova della sofferenza di un *pregiudizio ulteriore e diverso*. In tale prospettiva, come più recentemente affermato nella

---

<sup>44</sup> E segnatamente in ottemperanza al disposto dell'art. 311, comma 1, D. lgs. n. 152 del 2006 al Ministero dell'Ambiente.

<sup>45</sup> Naturalmente il problema riguarda anche la legittimazione ad agire in sede civile ove, a ben vedere, la costituzione di parte civile altro non è che una forma di esercizio dell'azione civile in sede penale.

<sup>46</sup> Agli enti locali, alla luce di tale disciplina, è stata espressamente attribuita la sola facoltà di sollecitare l'intervento statale (art. 309) e di ricorrere in caso di inerzie od omissioni (art. 310).

sentenza della Corte di Cassazione n. 354/2016, «*tutti gli altri soggetti, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva*»<sup>47</sup>.

La soluzione adottata dalla Suprema Corte pare muovere dal presupposto per cui la disciplina specifica dettata per il danno ambientale dal D.lgs. n. 152/2006 si affianca, in ogni caso, a quella generale del risarcimento del danno di cui agli artt. 2043 e ss. del Codice civile, ove l'art. 311 del T.U., a ben vedere, si atteggia a disposizione speciale rispetto all'art. 2043 c.c.<sup>48</sup>.

In tale prospettiva, dunque, la possibilità di agire per il risarcimento del danno ambientale dovrebbe essere correttamente garantita anche a tutti quei soggetti che lamentano di aver subito danni diretti e specifici, diversi dalla lesione dell'ambiente inteso come mero interesse pubblicistico della collettività<sup>49</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, viene pertanto ad assumere importanza precipua la presenza di un danno diretto e specifico<sup>50</sup>, la cui sussistenza diventa il requisito essenziale per valutare la possibilità di proporre l'azione in via residuale anche da parte di soggetti diversi dal Ministero dell'ambiente<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Nello stesso senso si vedano anche Cass. nn. 19439/2012, 41015/2010, 14828/2010.

<sup>48</sup> V. *supra* le pronunce di legittimità citate alla nota 2 a pag. 1.

<sup>49</sup> La contraria conclusione, ossia la preclusione del diritto di agire in giudizio di determinati soggetti a fronte della sopportazione di un pregiudizio specifico e diretto, sarebbe contraria fra l'altro al precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

<sup>50</sup> In altre pronunce ove si utilizza la locuzione “danno ulteriore e diretto”.

<sup>51</sup> Si veda in tal senso anche Cass. n. 7543/2017 secondo cui «*Il bene ambiente, secondo il concetto peculiare elaborato in materia, può essere tutelato solo dallo Stato, benché debba restare*

Mentre sul fondamento di tale conclusione si registra una sostanziale convergenza della giurisprudenza<sup>52</sup>, sui contorni dei requisiti sopra richiamati non pare invece vi siano indicazioni univoche. In alcune pronunce, in particolare, si richiede ai soggetti diversi dal Ministero dell’Ambiente di fornire la prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell’ambiente<sup>53</sup> la compromissione di altri loro diritti, diversi dall’interesse pubblico e generale alla tutela dell’ambiente, inteso come diritto fondamentale e valore costituzionale riconducibile agli artt. 9 e 32 Cost.<sup>54</sup>.

In tale prospettiva, pare utile prendere in esame l’interessante pronuncia della Suprema Corte n. 19439/2012<sup>55</sup>; detta pronuncia, in particolare, riguardava un giudizio penale avente ad oggetto la contravvenzione di cui all’art. 256 del D. lgs. n. 152 del 2006, attribuita al legale rappresentante di una società italiana, per aver realizzato un deposito incontrollato di rifiuti, in assenza di qualsivoglia autorizzazione. Il Tribunale di Vicenza<sup>56</sup>, nel sancire la responsabilità penale dell’imputato ad esito del giudizio di primo grado, lo aveva altresì condannato al risarcimento del danno in favore di “Legambiente Volontariato Veneto-Onlus”, costituitasi parte civile in detto procedimento. Avverso la decisione l’imputato aveva proposto ricorso per

---

*impregiudicata la legittimazione di titolari di diritti diversi da quello all’integrità ambientale, i quali risultino separatamente danneggiati dall’unica condotta plurioffensiva che ha inciso su quella risorsa, ad agire per il risarcimento di quegli ulteriori danni».*

<sup>52</sup> E della Consulta la quale, nel sancire la non fondatezza della questione relativa all’art. 311 del T.U., ha espressamente avvallato la conclusione della giurisprudenza di legittimità nel senso di accostare la disciplina speciale del danno ambientale a quella generale di matrice codicistica *ex art. 2043 c.c. V. infra* par. 4.

<sup>53</sup> Che giustifica la legittimazione del Ministero dell’Ambiente *ex art. 311 del T.U.*

<sup>54</sup> Così fra l’altro Cass. pen. n. 41015/2010.

<sup>55</sup> Cass. pen. n. 19439/2012.

<sup>56</sup> Con sentenza del 9.2.2011 ed in virtù del quadro normativo di cui al T.U. ambientale.

Cassazione, denunciando fra l'altro l'erroneità della riconosciuta legittimazione a costituirsi parte civile di Legambiente e l'illegittimità della condanna al risarcimento del danno anche non patrimoniale che la stessa avrebbe subito<sup>57</sup>.

La Corte, confermando la decisione di primo grado, ha peraltro avuto modo di affermare come all'indomani della riforma, «le associazioni ambientaliste sono comunque legittimate alla costituzione di 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 o associata) dei danni direttamente subiti: *danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale*»<sup>58</sup>.

La decisione si segnala, ai fini che nella presente sede maggiormente interessano, per un apprezzabile tentativo di definire i presupposti per far

---

<sup>57</sup> In particolare il ricorrente rilevava come all'indomani dell'introduzione del D. lgs. 152/2006, gli enti territoriali diversi dallo Stato e le associazioni di categoria (fra cui Legambiente) avrebbero potuto intervenire nel processo penale soltanto ai sensi degli artt. 91 e segg. cod. proc. pen., mentre sarebbe stata preclusa la loro costituzione come parte civile, «*difettando in capo alle stesse la titolarità di un diritto soggettivo che le legittimi all'esercizio dell'azione risarcitoria*».

<sup>58</sup> Il Supremo Collegio aderisce, dunque, alla tradizionale impostazione sopra richiamata, tributaria della concezione che vede nella disciplina in tema di danno ambientale una mera specificazione della disciplina generale del danno posta dal codice civile, cui la prima deve necessariamente affiancarsi. Si vedano nello stesso senso anche le sentenze Cass. n. 36514/2006 e n. 14828/2010, richiamate anche dalla Suprema Corte.

luogo all'ipotesi residuale di legittimazione delle associazioni ambientaliste<sup>59</sup> ad agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale. In particolare, afferma la Corte che «Le associazioni ambientaliste, dunque, sono legittimate a costituirsi parte civile quando perseguano un interesse non caratterizzato da un mero collegamento con quello pubblico, bensì concretizzatosi in una realtà storica di cui il sodalizio ha fatto il proprio scopo: in tal caso l'interesse all'ambiente cessa di essere diffuso e diviene soggettivizzato e personificato». Si pone pertanto l'accento prevalentemente sulla lesione dell'interesse vantato dall'associazione, il quale deve essere appunto ulteriore e diverso rispetto al mero interesse pubblicistico alla salvaguardia ambientale; nel ragionamento della Corte, in particolare, l'associazione viene a farsi portatrice di un interesse autonomo che fa capo al proprio scopo sociale e che, ove lesa, legittima la medesima a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale.

L'assunto permette di affrontare un'altra interessante questione: ci si può chiedere se il danno risarcibile nell'ambito dell'eventuale azione risarcitoria residuale promossa da Enti locali ed associazioni ambientaliste possa avere esclusivamente natura patrimoniale ovvero vi sia spazio per forme di risarcimento del danno non patrimoniale.

La sentenza Cass. n. 19439/2012 al riguardo propende decisamente per la seconda soluzione, arrivando ad affermare come il danno risarcibile in favore delle associazioni ambientaliste costituitesi parte civile nei procedimenti per reati ambientali, possa avere natura, oltre che patrimoniale, anche non patrimoniale e segnatamente morale, per via del «pregiudizio arrecato all'attività da esse [le associazioni n.d.r.] concretamente svolta per la valorizzazione e la tutela del territorio sul quale incidono i beni oggetto del fatto lesivo».

---

<sup>59</sup> Ma anche eventualmente degli Enti locali, ove le rispettive posizioni sono essenzialmente equiparate dal T.U. ambientale.

Dal punto di vista teorico, la conclusione fatta propria dalla pronuncia pare del tutto condivisibile specie alla luce della consolidata giurisprudenza formatasi in relazione all'art. 2059 c.c. in base alla quale il risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che nei casi previsti dalla legge, è sempre ammesso a fronte della lesione di interessi costituzionalmente protetti<sup>60</sup>.

Ebbene, atteso che, come affermato in diverse occasioni dalla stessa Consulta<sup>61</sup>, l'interesse alla salvaguardia ambientale assume rilevanza costituzionale trovando il proprio fondamento nel combinato disposto degli articoli 9 e 32 Cost.<sup>62</sup>, da ciò dovrebbe conseguire la risarcibilità del danno non patrimoniale subito a fronte della lesione di tale interesse.

Alla luce di tale ragionamento, torna quindi a rivestire particolare importanza l'individuazione del soggetto titolare dell'interesse. Nel caso delle associazioni ambientaliste, in particolare, qualora si provi la titolarità di un interesse specifico dell'associazione riconducibile astrattamente a quello costituzionalmente protetto della salvaguardia ambientale<sup>63</sup>, la lesione di tale

---

<sup>60</sup> Cfr. tra le pronunce più recenti Cass. n. 7128/2013, Cass. n. 4542/2012 e Cass. n. 2557/2011.

<sup>61</sup> Si vedano, in particolare, le sentenze nn. 167/1987, 210/1987 e 641/1987, con le quali la Corte costituzionale arriva a consacrare espressamente l'ambiente come «valore fondamentale dell'ordinamento ed interesse della collettività».

<sup>62</sup> E dopo la riforma del Titolo V della Costituzione anche nell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. con l'inserimento, per la prima volta, di un riferimento espresso di matrice costituzionale all'ambiente. Sulle conseguenze della revisione costituzionale rispetto al diritto dell'ambiente nel nostro ordinamento la bibliografia è ricca ed ampia. Si segnalano fra i molti contributi F. FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, 2002, 337 ss.; B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 74 ss.

<sup>63</sup> Pur non coincidente, pena l'impossibilità di far valere il diritto in luogo del Ministero dell'ambiente ex art. 311 del T.U. ambientale.

interesse ed il nesso di causalità con la condotta “inquinante”, pare effettivamente poter aprire la strada anche al risarcimento del danno non patrimoniale. Tale conclusione non è peraltro pacifica in giurisprudenza. Vi sono ad esempio pronunce<sup>64</sup> contenenti il riferimento ai soli danni patrimoniali, mentre in altri casi sempre la Suprema Corte ha avuto modo di affermare che «le associazioni ambientaliste, costituite parte civile nei procedimenti per reati che offendono il bene ambientale, hanno diritto, con riferimento all’attività da esse concretamente svolta per la valorizzazione e la tutela del territorio aggredito dalle conseguenze delle condotte illecite, al risarcimento del danno non solo patrimoniale ma anche morale»<sup>65</sup>.

Ci si può chiedere, dunque, se analoghe considerazioni possano estendersi alla posizione delle Regioni e degli Enti locali pregiudicati da fattispecie di danni ulteriori e diretti diversi dalla mera lesione dell’interesse pubblico all’ambiente. Anche rispetto a tale questione pare opportuno considerare il profilo della titolarità dell’interesse: se si ammette infatti – in adesione all’orientamento che vede quello all’ambiente come interesse costituzionale di carattere diffuso<sup>66</sup> – la titolarità da parte degli Enti locali di un interesse di matrice costituzionale alla salubrità ambientale del proprio territorio, pare potersi affermare senz’altro il diritto ad ottenere il risarcimento del danno derivante dalla lesione di tale posizione soggettiva e, stante la natura costituzionale dell’interesse protetto, anche eventualmente del danno non patrimoniale.

---

<sup>64</sup> Sentenze Cass. nn. 14828/20010, 41015/2010, 633/2011.

<sup>65</sup> Cass. n. 34761/2011.

<sup>66</sup> Cfr. sul punto L. PRATI, *Il danno all’ambiente nel T. U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente e diritto*, 7, 2007, 577 ss.

A titolo di esempio si può immaginare il possibile nocumento d'immagine che l'Ente locale può subire a fronte di un danno ambientale<sup>67</sup>.

### *5. Conclusioni e possibili sviluppi*

La ricostruzione operata dalla Corte costituzionale in relazione al sistema di cui all'art. 311 del T.U., volta a limitare al Ministero dell'Ambiente il diritto di agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale, non pare del tutto soddisfacente sotto alcuni profili.

Si è in primo luogo argomentato in dottrina<sup>68</sup> a favore di un maggior coinvolgimento degli Enti locali anche nella fase risarcitoria, fra l'altro sulla base del rilievo secondo cui il Ministero dell'ambiente non è sinora riuscito a far valere il proprio ruolo di centro di coordinamento degli interessi e delle politiche ambientali<sup>69</sup>. Da tale difficoltà deriva dunque l'inevitabile

---

<sup>67</sup> Nello stesso si colloca la sentenza Cass. pen., n. 24619/2014, con la quale la Suprema Corte ha ammesso anche il ristoro del danno non patrimoniale all'immagine subito dalla Regione Lombardia a seguito della fattispecie di danno ambientale avvenuta nel territorio regionale. L'assunto va invero ricondotto al tradizionale orientamento della S.C. in tema di danni all'immagine degli enti locali, secondo cui «l'immagine, il prestigio e la reputazione di un ente territoriale costituiscono beni essenziali ai fini della sua credibilità politica» e «non può dubitarsi che la lesione di tali valori alla cui tutela la persona giuridica pubblica ha un diritto costituzionalmente garantito determini sicuramente, e di per sé, un danno non patrimoniale, costituito dalla diminuzione della considerazione dell'ente da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali di norma interagisca» (Cass. n. 4542/2012). Si veda inoltre in senso conforme Cass. pen. n. 34761/2011.

<sup>68</sup> Cfr., da ultimo, R. GIUFFRIDA, *La responsabilità ambientale nel diritto europeo*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Milano 2018, 150.

<sup>69</sup> S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., 257.

permanere (anche all'indomani della riforma del titolo V) di un rilevante ruolo istituzionale delle Regioni e degli Enti locali in tema di protezione dell'ambiente, se pur progressivamente eroso dal lento affermarsi di politiche ambientali statali nel solco della competenza esclusiva<sup>70</sup> di cui all'art. 117, comma 2, lettera s). In tale prospettiva, la legittimazione ad agire di tali Enti locali apparirebbe quale logica conseguenza del ruolo attivo che i medesimi tuttora svolgono nella gestione della salvaguardia delle risorse naturali.

Sotto altro profilo, la conclusione della Corte può prestare il fianco ad un diverso tipo di osservazione: il risarcimento del danno e la legittimazione a proporre in giudizio la relativa azione fanno capo, a ben vedere, ad un principio generale dell'ordinamento che prescrive la ristorazione del pregiudizio e dei costi sofferti dal soggetto che ha subito il danno.

Se è vero che il pregiudizio relativo alla lesione del bene giuridico ambiente, considerato nella sua valenza di interesse della collettività, può correttamente riferirsi al Ministero dell'Ambiente quale soggetto rappresentante l'interesse pubblico della collettività alla salubrità ambientale, dall'altro lato il ragionamento della Corte pare meno convincente per quanto concerne il ristoro dei costi eventualmente sopportati dagli Enti locali e dagli altri soggetti danneggiati<sup>71</sup>. Il fatto che in molti casi tali Enti

---

<sup>70</sup> Sull'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale, con particolare riferimento alla giurisprudenza della Consulta sulla delimitazione della competenza esclusiva statale in materia "Tutela dell'ambiente" e di quella concorrente per la "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali" ex art. 117, comma 3, Cost., si rinvia a A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001; G. MANFREDI, *Sul riparto delle competenze in tema di ambiente, e sulla nozione di ambiente, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2003, 1003 ss.

<sup>71</sup> Si pensi ad esempio ai costi di ripristino sopportati dagli enti locali, o a quelli per la gestione della pratica ed il controllo dell'adempimento da parte del danneggiante agli

sopportino significative conseguenze a fronte di fattispecie di danni all'ambiente, non sempre risarcibili quali «pregiudizi ulteriori e diretti», parrebbe suggerire l'opportunità di una legittimazione ad agire concorrente degli stessi<sup>72</sup>.

In terzo luogo, pare opportuno prendere in considerazione la compatibilità della soluzione adottata dal legislatore all'art 311 del T.U. ambientale, con i tradizionali principi espressi dalla stessa Corte costituzionale e segnatamente i principi di unitarietà di tutela del bene "ambiente" e trasversalità della materia "tutela dell'ambiente"<sup>73</sup>; mentre, in particolare, l'esigenza di unitarietà di tutela parrebbe suggerire<sup>74</sup> l'opportunità di ricondurre al solo Ministero dell'ambiente la legittimazione ad agire, riguardo al secondo principio, possono esprimersi maggiori riserve.

La trasversalità della materia ed il rilevante ruolo attribuito alle Regioni in tema di legislazione a tutela dell'ambiente emergente dal vigente quadro costituzionale di ripartizione delle competenze<sup>75</sup> mal si coniuga (quanto meno dal punto di vista teorico) con l'esclusione di un ruolo di tali istituzioni nella

---

obblighi previsti dal T.U. ambientale. Ma non solo: a fronte di un episodio di danno ambientale si possono considerare tutti i costi derivanti dalle indagini e gli esami tecnici da effettuarsi sul sito della contaminazione per verificare la presenza di sostanze nocive. Detti accertamenti sono curati in prima battuta dalle ASL e dalle Agenzie regionali per la protezione ambientale: enti facenti capo fra l'altro alle Regioni.

<sup>72</sup> Ciò anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza richiamato nel presente scritto al paragrafo 4, che pone un significativo onere probatorio in capo a tali enti territoriali per agire reclamando i pregiudizi ulteriori e diretti di cui all'art. 313 del T.U.

<sup>73</sup> Per un approfondimento sul contenuto di tali principi si rinvia a B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 38 e ss.

<sup>74</sup> Come osserva effettivamente la Corte costituzionale nella sentenza n. 126/2016.

<sup>75</sup> Specie con riguardo alla competenza concorrente *ex art. 117, comma 3*, in materia di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali".

fase risarcitoria. Si rileva al riguardo uno iato non del tutto colmato dalla lettura adottata dalla Consulta nell'ultima sentenza n. 126/2016, tra la titolarità delle Regioni e degli Enti locali dell'interesse costituzionale alla salubrità ambientale, pure ribadita in tale sede, e la mancanza di una corrispondente legittimazione ad agire per tali soggetti a tutela della lesione del suddetto interesse.

Un'ulteriore questione sulla quale permangono diversi dubbi interpretativi, anche a seguito dell'intervento della Corte costituzionale<sup>76</sup>, riguarda la «contraddizione»<sup>77</sup> messa in luce dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione che ha dato origine al giudizio deciso con sentenza 126/2016 – relativa alle conseguenze del mancato esercizio da parte del Ministero dell'Ambiente della facoltà di costituirsi parte civile nel procedimento: detta contraddizione, in particolare, risiedeva nel fatto che lo Stato, in tale giudizio, figurava anche quale responsabile civile<sup>78</sup> (essendo gli autori del danno ambientale membri delle forze armate) e avrebbe dunque potuto, ove avesse inteso esercitare la facoltà di cui all'art. 311 del T.U., rivestire la doppia qualifica di parte civile e responsabile civile, con la relativa conseguenza di poter essere dichiarato al contempo soggetto responsabile e titolare del diritto al risarcimento del danno<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Anche perché non considerata dalla Consulta nella motivazione della sentenza n. 126/2016.

<sup>77</sup> A. SAVINI, *op. cit.*, 12.

<sup>78</sup> E si era costituito in giudizio nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri. Lo Stato figurava invece quale persona offesa nel decreto di rinvio a giudizio.

<sup>79</sup> Da un punto di vista strettamente penalistico, la possibilità per un soggetto di rivestire diverse posizioni processuali nel medesimo giudizio non è espressamente esclusa dal Codice di procedura. Nondimeno, ragioni di opportunità suggerirebbero di evitare tali situazioni, quantomeno foriere di problemi sul piano pratico. Si consideri, a titolo di esempio, che in tale giudizio lo Stato avrebbe potuto astrattamente essere condannato al

Al riguardo, la situazione verificatasi nel giudizio *a quo* che ha condotto alla pronuncia del 2016 della Consulta pone, dunque, un'ulteriore spunto di riflessione. Al di là delle riserve poc'anzi espresse – che si collocano, invero, su un piano prevalentemente teorico – il *vulnus* principale dell'orientamento risultante dal *decisum* della Consulta riguarda in effetti il possibile rischio che, in caso di mancato esercizio da parte dello Stato in persona del Ministero dell'ambiente dell'azione di cui all'art. 311 T.U. e in assenza della previsione di una facoltà residuale di iniziativa giudiziale per le Regioni e gli Enti locali, l'interesse pubblicistico alla salvaguardia ambientale non possa trovare titolarità e spazio all'interno del giudizio<sup>80</sup>.

In effetti, sotto tale profilo, la previsione di una legittimazione ulteriore in capo agli altri soggetti rappresentativi delle comunità territoriali – almeno nei casi in cui lo Stato non esercita la predetta facoltà – avrebbe potuto ovviare al problema della mancata rappresentanza in giudizio dell'interesse alla tutela dell'ambiente<sup>81</sup> e contribuire a far conservare in capo a Regioni ed enti territoriali la titolarità di porzioni dell'interesse pubblico alla salubrità ambientale.

In definitiva, potrebbe essere opportuno valutare, in una prospettiva *de iure condendo*, l'opportunità di prevedere almeno una forma di legittimazione residuale delle Regioni, ovvero degli Enti locali interessati dal fenomeno di

---

risarcimento del danno quale responsabile civile per la condotta criminosa dei militari e, al contempo, avrebbe potuto risultare beneficiario del risarcimento quale parte civile esercitando la facoltà di cui all'art. 311 del T.U.

<sup>80</sup> Senza considerare che nel caso in cui non sussistano i requisiti per la legittimazione *iure proprio* delle Regioni e degli enti locali per pregiudizi ulteriori e diversi rispetto a quello di carattere pubblicistico si arriverebbe al risultato dell'assenza di alcun soggetto pubblico votato ad intervenire in giudizio in rappresentanza del territorio leso.

<sup>81</sup> E nel caso del giudizio di Lanusei anche al problema della doppia posizione processuale rivestita dallo Stato.

inquinamento, nel caso di mancato esercizio dell'azione di risarcimento per danno ambientale da parte dello Stato.

Sebbene, infatti, la scelta di non prevedere una legittimazione concorrente di soggetti diversi dallo Stato faccia capo ad una specifica scelta legislativa<sup>82</sup>, tesa a perseguire l'unitarietà nell'azione ambientale nella fase risarcitoria, l'assenza di una rappresentanza processuale dell'interesse pubblicistico all'ambiente nel caso di omesso intervento in giudizio dello Stato sembra in effetti un profilo meritevole di un intervento del legislatore.

Si potrebbe immaginare in tal senso un intervento legislativo mirato sul testo dell'art. 311 T.U.<sup>83</sup>, con la previsione di una facoltà residuale degli enti territoriali interessati dai fenomeni di inquinamento di agire in giudizio a fronte dell'inerzia statale. Quanto alle modalità concrete di operatività di tale facoltà residuale, si potrebbe far riferimento ad un sistema simile a quello già previsto agli artt. 309 e 310 del T.U. per la richiesta di adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino. In altre parole, si potrebbe concedere alle Regioni e agli enti locali interessati<sup>84</sup> la facoltà di richiedere l'esercizio da parte del Ministero dell'azione di cui all'art. 311 del T.U. in sede giudiziale e prevedere un termine<sup>85</sup> per quest'ultimo per informare gli enti richiedenti della relativa decisione.

---

<sup>82</sup> Come chiarito da ultimo dalla Consulta nella sentenza n. 126/2016.

<sup>83</sup> Sembra invece doversi escludere la possibilità delle Regioni di intervenire in giudizio a fronte dell'inerzia statale sulla base del diritto vigente. Ed invero la Regione non potrebbe neppure agire in via surrogatoria non sussistendo in tal caso i presupposti di cui all'art. 2900 c.c.

<sup>84</sup> L'interesse dovrebbe valutarsi negli stessi termini di cui all'art. 309 del T.U. ambientale.

<sup>85</sup> Alla stregua di quanto previsto dall'art. 309, comma 3, del T.U. secondo cui il Ministero informa senza dilazione i soggetti indicati dal comma 1 dello stesso articolo dei provvedimenti e degli interventi che intende adottare.

In caso di risposta negativa ovvero di silenzio del Ministero, decorso tale termine, si potrebbe immaginare la previsione del diritto delle Regioni e degli enti locali di agire in giudizio *iure proprio* per ottenere il risarcimento del danno da lesione dell'interesse pubblicistico alla tutela ambientale<sup>86</sup>.

Più difficilmente parrebbe prospettabile una questione di legittimità costituzionale della suddetta norma nella parte in cui esclude la legittimazione ad agire di Regioni ed Enti locali anche nel caso del mancato esercizio dell'azione da parte del Ministero dell'ambiente, nell'auspicio di un ulteriore intervento interpretativo della Consulta.

Dal punto di vista sistematico e tenendo presente i rilievi di cui sopra, deve peraltro rilevarsi come, a seguito della netta presa di posizione della Corte operata nella sentenza n. 126/2016 rispetto alla non contrarietà a Costituzione della disciplina in tema di *legittimatio ad causam* per danno ambientale, si sia registrata una netta diminuzione del contenzioso giurisdizionale.

---

<sup>86</sup> Una legittimazione degli enti territoriali così delineata avrebbe il vantaggio di consentire allo Stato di mantenere il “monopolio” sull'azione ambientale anche nella fase risarcitoria (in conformità all'esigenza sopra richiamata di unitarietà dell'azione ambientale) ed ovviare al contempo alla possibile assenza di una rappresentanza processuale dell'interesse pubblico alla salvaguardia ambientale nel caso di omesso esercizio dell'azione da parte dello Stato.