SENTENZA 17-30 DICEMBRE 1987, N. 641

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale), promossi con ordinanze emesse il 1° ottobre 1986 ed il 9 gennaio 1987 dalla Corte dei Conti - Sezioni Riunite - sui ricorsi proposti da Tavanti Tommasi Luigi ed altri e Notaro Nicola ed altro, iscritte al n. 830 del registro ordinanze 1986 e al n. 221 del registro ordinanze 1987 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 7 e 25 prima seri speciale dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione di Tavanti Tommasi Luigi, di Salari Giuseppe, di Notaro Nicola e di Ciccarone Silvio;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1987 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avv.ti Carlo Selvaggi per Tavanti Tommasi Luigi, Walter Prosperetti per Salari Giuseppe, Sebastiano Petrucci per Notaro Nicola e Emilio Sivieri per Ciccarone Silvio.

Ritenuto in fatto

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto prospettano questioni in parte identiche ed in parte connesse.

2. - Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con le due ordinanze di rimessione, sospettano l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, della legge 3 luglio 1986 n. 349, che ha attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario l'intera materia del risarcimento del danno ambientale, facendo salva la giurisdizione della Corte dei Conti solo in alcune limitate ipotesi di responsabilità amministrativa in quanto, a loro giudizio, risulterebbero violati:

a) l'art. 103, secondo comma, Cost. perché toglie alla giurisdizione della Corte dei Conti una materia che, per caratteristiche soggettive ed oggettive, rientra tra quelle costituzionalmente ad essa riservate;

b) l'art. 25, primo comma Cost. perché sottrae i pubblici funzionari responsabili del danno ambientale al giudice naturale individuabile in base al suddetto precetto costituzionale;

c) l'art. 5 Cost. perché la carenza di un organo cui spetti, in subjecta materia, un potere imparziale ed inderogabile di esercizio dell'azione risarcitoria si risolve in una compressione della tutela delle autonomie locali, particolarmente evidente allorché il pubblico funzionario, competente a deliberare l'esercizio dell'azione, sia anche il legittimato passivo nel relativo giudizio, siccome autore e responsabile del danno ambientale.

2.1 - Le remittenti sostengono:

a) che la norma primaria individua una competenza tendenzialmente generale della Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica qualificata dalla concorrenza del carattere pubblico dell'ente dalla natura pubblica del bene e della sua gestione;

b) che l'art. 103 Cost. attribuisce alla giurisdizione della Corte dei Conti, oltre al giudizio sui conti, anche quello nei confronti dell'impiegato che, per azione od omissione anche colposa nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato;

c) che nella materia di danno ambientale si è in presenza di tutti gli elementi che tradizionalmente giustificano l'assoggettamento di tale materia alla giurisdizione della Corte dei Conti;

d) che nel caso di danno ambientale imputabile a responsabilità del pubblico dipendente,

sussistono tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi i quali determinano l'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei Conti;

e) che la riserva costituzionale di giurisdizione alla Corte qualifica, in subjecta materia, la stessa Corte dei Conti come giudice naturale nei relativi giudizi; si aggiunge poi la considerazione che la presenza attiva nel giudizio del Procuratore Generale della Corte, il quale è detentore del potere di azione e di tutti gli altri connessi, specie di quello in ordine all'acquisizione diretta delle prove, garantirebbe la piena tutela della collettività e delle stesse autonomie locali.

2.2 - Le censure non sono fondate.

Il secondo comma dell'art. 103 Cost. è stato più volte interpretato da questa Corte (sentt. nn. 17/85; 189/84; 241/84; 102/77), nel senso che alla Corte dei Conti è riservata la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica, la quale va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici non economici che hanno il maneggio del pubblico denaro; che la materia di contabilità pubblica non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti; che, comunque, essa appare sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione.

Si è anche affermato che la giurisdizione della Corte dei Conti, nelle dette materie, è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento precostituzionale la si qualificava giurisdizione speciale) e che sono possibili deroghe con apposite disposizioni legislative, specie nella materia della responsabilità amministrativa non di gestione e che la cognizione delle cause attinenti alla responsabilità patrimoniale per danni cagionati agli enti pubblici da pubblici funzionari, nell'esercizio delle loro funzioni, siccome involge questioni relative a diritti soggettivi, sarebbe spettata al giudice ordinario se non vi fosse stata la previsione legislativa derogatoria la quale sancisce una diversa ripartizione giurisdizionale.

La richiamata giurisprudenza non è in contrasto con l'altra di questa stessa Corte (sentt. nn. 110/70; 68/71; 211/72; 102/77; 241/84; 53/85) che ha affermato la espansione tendenziale della giurisdizione della Corte dei Conti, ove sussista identità di materia e di interesse tutelato, in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso (per es. in tema di responsabilità amministrativa dei funzionari regionali in fattispecie di gestione di interessi patrimoniali pubblici).

A parte la rilevata necessità della carenza di una diversa disciplina legislativa si rimane sempre nel campo della giurisdizione contabile, come sopra specificata.

Trattasi sempre di un limite funzionale alla giurisdizione del giudice ordinario che nell'ordinamento è il giudice dei diritti soggettivi, tranne le eccezioni legislativamente stabilite.

Proprio in applicazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., e nei limiti ad esso imposti, spetta al legislatore la determinazione della sfera di giurisdizione dei giudici (ordinario, amministrativo, contabile, militare ecc...). E nella interpositio del legislatore deve individuarsi il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei Conti.

La scelta a favore del giudice ordinario operata dal legislatore con il secondo comma dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986, oggetto della impugnazione, risulta, quindi, conforme al precetto costituzionale (art. 103, secondo comma, Cost.).

Si osserva, anche, che il legislatore può scegliere sanzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi nelle varie materie ed effettuare altresì la conformazione tipologica delle responsabilità. Il che è avvenuto nella materia di cui trattasi.

Inoltre, la infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui trattasi si evince anche dall'esame delle altre norme non impugnate dell'art. 18 (nn. dal 3 all'8) e di tutta la legge in generale.

Anzitutto, con essa si è creato un Ministero per l'ambiente che, per le funzioni attribuite, assurge a centro di riferimento dello interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela.

L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente.

L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.

Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, **appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli.**

Alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.).

È, inoltre, specificamente previsto **il danno** che il bene può subire (art. 18 n. 1). Esso **è individuato come compromissione (dell'ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse.**

Le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per se stesse costituiscono danno.

La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.).

Questa Corte (sentt. n. 247/74 e n. 184/86) ha già ritenuto possibile il ricorso all'art. 2043 cod. civ. in tema di lesione della salute umana, dell'integrità dell'ambiente naturale e di danno biologico.

Si è così in grado di provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire ed a sanzionare l'illecito. Il tipo di responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori.

Questa Corte ha messo in rilievo la nuova valenza del citato art. 2043 cod. civ., a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura, tra cui ha rilievo precipuo il principio della solidarietà, nonché la stretta relazione che ne deriva tra la detta norma e i precetti costituzionali, al fine della determinazione dell'illecito e della riparazione che consegue alla violazione del precetto.

Lo stesso principio del neminem laedere, che era il supporto della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e sopratutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario.

L'art. 2043 cod. civ. va posto in correlazione con la disposizione che prevede il bene giuridico tutelato attraverso la posizione del divieto primario.

La sanzione risarcitoria è conseguenza della lesione della situazione giuridica tutelata. E l'illecito è fatto consistere nella violazione della norma e dei provvedimenti adottati in base ad essa.

In tal modo si tiene esattamente conto della realtà e si pone rimedio a tutta la gamma delle conseguenze dannose che derivano dalla violazione effettuata.

Risultano rimedi a tutta la indefinita e sterminata serie degli eventi lesivi che l'uomo quotidianamente si inventa utilizzando anche, in maniera distorta e a proprio esclusivo vantaggio, il progresso tecnologico. In tal modo il giudice poggia la sua decisione su dati certi e applica regole di sicura conoscibilità.

Il danno è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici.

La tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti 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 quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli; 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. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. 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 economico.

Lo schema seguito, però, porta a 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.

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.

Non si possono richiamare in senso proprio i principi della responsabilità contabile e della responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici che, peraltro, è di natura contrattuale.

Né possono essere trasportati nel campo aquiliano i principi affermati nel settore del danno erariale o danno pubblico in generale. Non rileva nemmeno l'evoluzione che ha subito la nozione di finanza pubblica come comprensiva anche della finanza degli enti pubblici oltre che di quella propria dello Stato.

Il tipo di responsabilità non è stata nemmeno riduttivamente concretata nei soli comportamenti in contrasto con i criteri della buona amministrazione a seguito di valutazioni di tipo gestionale, sia pure collegata a dati ordinamentali di fondo, ma è stata legata a parametri certi e univoci, quale la esistenza di leggi e provvedimenti emanati in base ad esse, la cui violazione determina l'ingiustizia del danno.

Ma il formale rispetto della norma non deve coprire gli eventuali comportamenti di negligenza e di mala fede nell'esercizio di attività amministrativa o di impresa, i quali sono sempre vietati e contrastano con i principi costituzionali del buon andamento dell'amministrazione e della funzione sociale della proprietà e dei limiti dell'iniziativa privata che in ogni caso non debbono essere violati.

Del resto, nella concreta vita giudiziaria lo stesso art. 2043 cod. civ. del quale la stessa Corte ha già sottolineato il ruolo importante sotto il profilo sistematico, spesso sorregge condanne di pubblici amministratori responsabili di danneggiamenti non solo in situazioni dalle quali emergevano profili penalistici.

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 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.

Per il privato cittadino il danno ambientale potrebbe essere ingiusto nei limiti in cui si assume la rilevanza. Rimane, comunque, ferma la tutela del cittadino che ha subito nocumento dal danno ambientale.

La rilevanza del rapporto tra il soggetto e il bene risulta dai luoghi e secondo la logica dell'ordinamento e non dall'autoattribuzione del soggetto.

Per quanto si è detto, non sussiste nemmeno la dedotta violazione dell'art. 25 Cost. non essendo la Corte dei Conti, in ogni caso, il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici.

Peraltro, secondo la costante interpretazione di detto precetto costituzionale, il giudice naturale è quello precostituito per legge la cui competenza è previamente determinata rispetto a fattispecie astratte da verificarsi e non rispetto a quelle già verificatesi (Corte Cost. n. 164/1983).

La nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale ma si forma anche a seguito di tutte quelle disposizioni di legge le quali possono anche derogare da tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutano i disparati interessi in gioco.

Per quanto riguarda la lamentata violazione dell'art. 5 Cost., e cioè delle autonomie locali, che si verificherebbe per effetto della norma censurata in quanto, a dire del giudice remittente, questa non avrebbe attribuito il potere di azione in subiecta materia ad un organo imparziale quale può essere solo il Procuratore Generale della Corte dei Conti, si osserva che la censura è priva di consistenza. Invero, essa è riferita unicamente alla lamentata mancata attribuzione della giurisdizione alla Corte dei Conti, risultando impugnato solo il secondo comma dell'art. 18 che tale giurisdizione prevede e non anche il terzo comma che, invece, attribuisce la legittimazione ad agire allo Stato e agli enti sul cui territorio incidono i beni oggetto del fatto lesivo, mentre il successivo comma quarto facultizza le associazioni di cui all'art. 13 della stessa legge e i cittadini a denunciare i fatti lesivi dei beni ambientali di cui sono a conoscenza al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati.

Non sono mancate critiche alla norma così come è formulata in ordine alla effettività del suo funzionamento e all'assicurazione della voluta tutela del bene ambientale, ma spetta al legislatore provvedere a colmare le eventuali lacune e le deficienze al fine di assicurare la effettiva applicazione della norma stessa ai casi concreti, mentre lo stesso ordinamento appresta già alcuni rimedi (per es. la denuncia per omissione di atti di ufficio degli amministratori inerti; la legittimazione degli organi di vigilanza dell'ente; la nomina di commissari ad acta o curatori speciali (art. 78 cod. proc. civ.).

Va anche considerato che la possibilità del mutamento delle persone elette o nominate alle cariche che importano la rappresentanza dell'ente e della sostituzione degli amministratori responsabili di eventuali danni con altri che abbiano maggiore cura degli interessi pubblici e siano in grado di agire contro i detti responsabili.

Soccorre, cioè, il principio della temporaneità delle cariche pubbliche e la possibilità concreta di un avvicendamento che rende possibile ai subentranti di perseguire gli uscenti che sono stati inerti, anche per la prevista sospensione della prescrizione (art. 2941 cod. civ.).

Tuttavia va anche detto che la scelta del giudice ordinario assicura una regolarità di giudizio sia per la sussistenza di tre gradi di giurisdizione sia per la struttura del sistema istruttorio e probatorio, sia, infine, per la maggiore idoneità del giudice ordinario alla cura di interessi concernenti rapporti di natura paritaria, attribuiti alla sua competenza.

Pertanto, la sollevata questione di legittimità costituzionale va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, della legge 8 luglio 1986 n. 349 sollevata, in riferimento agli artt. 5, 25, primo comma, e 103, secondo comma, Cost., dalla Corte dei Conti con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 dicembre 1987.

Il Presidente: SAJA
Il redattore: GRECO
Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1987.
Il direttore della cancelleria: MINELLI