

Centro Studi

**D**iritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

## **Danno ambientale: non è domanda nuova inammissibile la richiesta di risarcimento per equivalente allorché sia stato originariamente richiesto il risarcimento in forma specifica**

*Il risarcimento del danno per equivalente costituisce una reintegrazione del patrimonio del creditore che si realizza mediante l'attribuzione, al creditore, di una somma di danaro pari al valore della cosa o del servizio oggetto della prestazione non adempiuta e quindi si atteggia come la forma, per così dire, tipica di ristoro del pregiudizio subito dal creditore per effetto dell'inadempimento dell'obbligazione da parte del debitore, mentre il risarcimento in forma specifica, essendo diretto al conseguimento dell'"eadem res" dovuta, tende a realizzare una forma più ampia e, di regola, più onerosa per il debitore, di ristoro del pregiudizio dallo stesso arrecato, dato che l'oggetto della pretesa azionata non è costituito da una somma di danaro, ma dal conseguimento, da parte del creditore danneggiato, di una prestazione del tutto analoga, nella sua specificità ed integrità, a quella cui il debitore era tenuto in base al vincolo contrattuale. Ne consegue che costituisce una semplice "emendatio libelli" la richiesta di risarcimento per equivalente allorché sia stato originariamente richiesto, in giudizio, il risarcimento in forma specifica (nel caso di specie la SC osserva che il Ministero dell'Ambiente, fin dall'origine del giudizio, ha proposto un'unica domanda*

*risarcitoria del danno ambientale chiedendo, in primis, la tutela ripristinatoria e, ove questa non fosse possibile, quella risarcitoria; ne consegue che, come correttamente ritenuto dall'impugnata sentenza, la domanda di risarcimento del danno per equivalente costituisce, rispetto alla domanda in forma specifica, una mera emendatio libelli e non una nuova domanda).*

NDR: in senso conforme Cass. n. 12964 del 16/6/2005, n. 22223 del 20/10/2014 e n. 12168 del 16/5/2017.

### **Cassazione civile, sezione terza, sentenza del 19.7.2019, n. 19504**

*...omissis...*

#### Fatti di causa

Con atto di citazione del 12/5/1999 il Ministero dell'Ambiente e la Presidenza del Consiglio dei Ministri convennero in giudizio la società FFF s.n.c. (di seguito FFF) davanti al Tribunale di Napoli esponendo che la convenuta aveva realizzato abusivamente, a partire dal 1970 e gestito fino al 1995, su terreno demaniale un porto denominato *omissis*, comprensivo di avanporto protetto da due scogliere esterne dove erano stati realizzati 23 pontili di ormeggio per 500 posti barca, banchine di attracco, locali tecnici, occupando abusivamente mq 23.255 del demanio marittimo a ridosso del mare, mq 56.726 di specchio acqueo, effettuando sbancamenti di suolo, deviazioni di corsi d'acqua, etc. in violazione del vincolo paesistico apposto sull'area ai sensi della L. n. 1497 del 1939; che per detta realizzazione abusiva i soci e gli amministratori della società FFF erano stati sottoposti a giudizi penali conclusi con sentenze di condanna o di patteggiamento, nel corso dei quali la darsena era stata sottoposta a sequestro preventivo; che la Capitaneria di Porto aveva intimato la rimessione in pristino dell'area, con provvedimenti impugnati davanti al giudice amministrativo. Tutto ciò premesso le Amministrazioni attrici rappresentarono che il danno ambientale si componeva di varie voci, quali il costo di ripristino dell'area, i danni arrecati all'ambiente e l'illecito profitto conseguito dalla società nel periodo 1973-1995 e chiesero il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

La società convenuta si costituì in giudizio affermando che il danno ambientale non sussisteva avendo essa bonificato terreni malsani, che la realizzazione del porto era frutto di provvedimenti concessori ed autorizzativi, che le opere erano state realizzate prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 312 del 1985, sul vincolo paesistico e che comunque il diritto al risarcimento del danno si è era prescritto.

Nel corso del giudizio il Ministero dell'Ambiente e la FFF stipularono un Protocollo d'Intesa limitato agli aspetti patrimoniali e dominicali del giudizio, con espressa esclusione dei profili di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale. In applicazione di detto Protocollo, stipularono un atto di transazione nel 2005 con il quale le amministrazioni attrici rinunciarono alla domanda di ripristino e limitarono la domanda a quella risarcitoria per danno patrimoniale all'ambiente, nella misura di Euro 15.719.222,42 oltre interessi e rivalutazione, oltre alla domanda di risarcimento del danno non patrimoniale. All'esito di una CTU il Tribunale di Napoli, con sentenza del 9/7/2012, dichiarò essersi prodotto un danno ambientale e condannò la società FFF al pagamento della somma di Euro 7.252.491,78, oltre rivalutazione ed interessi, e pronunce consequenziali.

La Corte d'Appello di Napoli, adita dalla società FFF in via principale e dal Ministero dell'Ambiente in via incidentale, con sentenza n. 1861 del 2016, per quel che ancora rileva in questa sede, ha rigettato il motivo di appello con il quale la FFF chiedeva dichiararsi "nuova" la domanda di risarcimento del danno patrimoniale, inizialmente proposta come subordinata, ritenendo che la domanda fosse rimasta immutata sia nel

petitum sia nella causa petendi, essendosi verificato l'unico effetto che da subordinata la domanda era diventata principale, conservando gli stessi elementi costitutivi, e dando luogo ad una mera emendatio libelli; ha rigettato il secondo motivo di appello volto a far valere la prescrizione del diritto al risarcimento del danno in base all'argomento che, trattandosi di illecito permanente, la prescrizione inizia a decorrere soltanto da quando la situazione illegittima viene rimossa e, dunque, nel caso di specie dalla data - maggio 1995 - in cui la darsena fu sottoposta a sequestro preventivo. Da allora il termine quinquennale, interrotto con la notifica in data 12/5/1999 dell'atto di citazione introduttivo del giudizio, non era maturato, con il conseguente rigetto dell'eccezione di prescrizione.

Quanto alla normativa applicabile per calcolare il risarcimento del danno, il Giudice, premessa l'applicabilità di una disciplina entrata in vigore nelle more del giudizio, secondo la quale il danno ambientale deve essere risarcito per equivalente, con le misure di riparazione primaria previste dalla Direttiva UE 2004/35/UE, mentre il risarcimento del danno è limitato alla sola ipotesi in cui la riduzione in pristino non sia possibile, ha ritenuto applicabili i criteri dettati dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, commi 2 e 3, come modificato dal D.L. n. 135 del 2009, sostanzialmente recettivo della direttiva UE e la L. n. 97 del 2013, art. 25, che ha eliminato ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente patrimoniale, stabilendo che il danno ambientale deve essere risarcito solo con le misure di riparazione previste dall'allegato 3 del D.Lgs. n. 152 del 2006. Ciò premesso, stante l'avvenuta rinuncia al ripristino dei luoghi secondo quanto previsto dal protocollo d'intesa e dall'atto di transazione, la Corte d'Appello ha ritenuto che il danno non fosse in alcun modo risarcibile, ha accolto l'appello, rigettato le domande proposte dal Ministero dell'Ambiente e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha compensato le spese.

Avverso la sentenza il Ministero dell'Ambiente propone ricorso per cassazione affidato a due motivi, illustrati da memoria. La società FFF resiste con controricorso, illustrato da memoria e presenta anche due motivi di ricorso incidentale condizionato. Il Ministero dell'Ambiente resiste al ricorso incidentale con autonomo controricorso.

#### Ragioni della decisione

Con il primo motivo - violazione e/o falsa applicazione di legge del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, commi 2 e 3, come modificato, dapprima, dal D.L. n. 135 del 2009, art. 5 bis, comma 1, lett. b), conv. con mod. in L. n. 166 del 2009 e poi dalla L.n. 97 del 2013, art. 25; allegato 3 alla parte VI del D.Lgs. n. 152 del 2006; art. 112 c.p.c. (art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4) - il Ministero dell'Ambiente assume che erroneamente la sentenza impugnata abbia ritenuto rinunciata la domanda di risarcimento per equivalente pecuniario quando invece, con il Protocollo d'Intesa stipulato in corso di causa l'8/6/2002 e la successiva transazione incorsa tra le parti in data 30/6/2005, la rinuncia riguardava solo il risarcimento in forma specifica, costituito dal ripristino dello stato dei luoghi, divenuto obiettivamente impossibile mentre restava ferma la domanda di riparazione complementare e compensativa. Con particolare riguardo all'art. 19 dell'atto di transazione il Ministero ricorda essere espressamente escluse dalla transazione le pretese e controversie relative a violazioni di qualunque natura riguardanti norme di carattere edilizio, urbanistico, ambientale e paesaggistico, e dunque essere certamente esclusa la domanda di risarcimento del danno ambientale. Ne consegue, nella prospettazione della ricorrente, che se la Corte territoriale non poteva determinare le misure di riparazione primaria perchè oggetto di rinuncia, non era affatto esonerata dall'obbligo decisorio ex art. 112 c.p.c., di individuare e conseguentemente disporre, a carico del responsabile del gravissimo illecito ambientale, le altre misure di riparazione, complementare e compensativa, considerate dalla normativa applicabile doverose nel caso di impossibilità della riparazione primaria.

Con il secondo motivo - violazione e/o falsa applicazione di legge: D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, commi 2 e 3; artt. 2043,2059 c.c. e art. 185 c.p. (in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3) - censura la sentenza con riguardo al rigetto della domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, quantificato in Lire 30.463.344.408, oltre rivalutazione ed interessi, derivante dall'abusiva occupazione del terreno demaniale, ai sensi dell'art. 2059 c.c., in quanto originato da un fatto costituente reato. La statuizione del Giudice del merito volta ad escludere la risarcibilità di qualunque forma di danno non patrimoniale richiesta dal Ministero contrasterebbe con la previsione di cui agli artt. 2043,2059 c.c. e art. 185 c.p., certamente applicabili a fronte di un gravissimo danno arrecato all'ambiente, con sfiducia nelle istituzioni e la percezione nei consociati dell'impotenza delle varie Amministrazioni Pubbliche competenti in materia.

I motivi possono essere trattati congiuntamente per evidenti ragioni di connessione e sono entrambi fondati.

Innanzitutto, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai giudizi per risarcimento del danno ambientale, pendenti alla data di entrata in vigore della L. n. 97 del 2013, anche se riferiti a fatti anteriori alla data di applicabilità della direttiva comunitaria, si applica il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, che, nell'escludere la risarcibilità per equivalente, prevede, per il caso di omessa e incompleta esecuzione di riduzione in pristino delle opere, di determinarne il costo, potendo solo quest'ultimo essere oggetto di condanna (Cass., 3, 20/7/2016 n. 14935; Cass., 3, n. 14935 del 20/7/2016; Cass., 3 n. 9012 del 6/5/2015; Cass., 3, 4/4/2017n. 8662). Se è dunque, vero che, in primis, la legislazione ha valorizzato il risarcimento in forma specifica con riduzione in pristino delle opere abusive, in quanto dette misure sono evidentemente privilegiate ai fini della tutela dell'ambiente, non può sostenersi che le misure compensative diverse da quelle in forma specifica siano state del tutto eliminate dall'ordinamento. Esse sono, di contro, previste, ancorchè in forma subordinata al ripristino, in modo esplicito. All'art. 311, commi 2 e 3, si legge infatti: "Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'art. 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti. 3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare e provvede con le procedure di cui al presente titolo III all'accertamento delle responsabilità risarcitorie. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi della L. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 3, sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato 3 alla presente parte sesta i criteri ed i metodi, anche di valutazione monetaria, per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. Tali criteri e metodi trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente".

Come riferito si è già consolidato un orientamento di questa Corte nel senso di ritenere che le misure di riparazione costituiscano un obbligo del soggetto danneggiante, che la prova dell'adempimento dell'obbligo debba essere resa da chi è

tenuto all'adempimento, e che in ogni caso occorre determinare il costo dei danni da porre a carico del danneggiante. Ne consegue che la Corte territoriale non era affatto esonerata dall'obbligo decisorio ex art. 112 c.p.c., di individuare e conseguentemente disporre, a carico del responsabile del danno ambientale, le altre misure di riparazione, complementare e compensativa, determinandone anche i relativi costi, anche con riguardo agli eventuali profili di responsabilità per il danno non patrimoniale da risarcire ai sensi degli artt. 2043 e 2059 c.c., di guisa che il primo motivo di ricorso va senz'altro accolto.

Con riguardo in particolare al secondo motivo di ricorso, esso deve essere accolto perchè la sentenza non motiva in alcun modo, se non in modo apodittico e tautologico, circa l'assenza dei presupposti per la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale.

Stabilito che il ricorso principale è fondato occorre procedere all'esame dei motivi di ricorso incidentale condizionato della società FFF.

Con un primo motivo la società FFF chiede la cassazione della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. e art. 183 c.p.c., comma 5, con riguardo all'art. 360 c.p.c., n. 3 Censura il capo di sentenza che ha escluso la natura "nuova" della domanda risarcitoria originariamente formulata in via subordinata dal Ministero: ad avviso della società FFF, a seguito della rinuncia al ripristino dello stato dei luoghi, effettuata dal Ministero dell'Ambiente nel giudizio di primo grado, la domanda subordinata di risarcimento del danno ambientale avrebbe dovuto essere considerata inammissibile perchè nuova.

3.1 Il motivo non è fondato.

Il Ministero dell'Ambiente, fin dall'origine del giudizio, ha proposto un'unica domanda risarcitoria del danno ambientale chiedendo, in primis, la tutela ripristinatoria e, ove questa non fosse possibile, quella risarcitoria. Ne consegue che, come correttamente ritenuto dall'impugnata sentenza, la domanda di risarcimento del danno per equivalente costituisce, rispetto alla domanda in forma specifica, una mera emendatio libelli e non una nuova domanda. Sul punto è consolidata la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale: "Il risarcimento del danno per equivalente costituisce una reintegrazione del patrimonio del creditore che si realizza mediante l'attribuzione, al creditore, di una somma di danaro pari al valore della cosa o del servizio oggetto della prestazione non adempiuta e quindi si atteggia come la forma, per così dire, tipica di ristoro del pregiudizio subito dal creditore per effetto dell'inadempimento dell'obbligazione da parte del debitore, mentre il risarcimento in forma specifica, essendo diretto al conseguimento dell'"eadem res" dovuta, tende a realizzare una forma più ampia e, di regola, più onerosa per il debitore, di ristoro del pregiudizio dallo stesso arrecato, dato che l'oggetto della pretesa azionata non è costituito da una somma di danaro, ma dal conseguimento, da parte del creditore danneggiato, di una prestazione del tutto analoga, nella sua specificità ed integrità, a quella cui il debitore era tenuto in base al vincolo contrattuale. Ne consegue che costituisce una semplice "emendatio libelli" la richiesta di risarcimento per equivalente allorchè sia stato originariamente richiesto, in giudizio, il risarcimento in forma specifica (Cass., 3, n. 12964 del 16/6/2005; Cass., 3, n. 22223 del 20/10/2014; Cass., 6-2, n. 12168 del 16/5/2017).

Con un secondo motivo di ricorso incidentale la società FFF censura la sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 2934 c.c., comma 1, artt. 2935 e 2947 c.c., con riguardo all'art. 360 c.p.c., n. 3. Assume che, erroneamente, la Corte di merito abbia ommesso di dichiarare l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno e la connessa riduzione degli importi risarcitori relativi ai soli periodi non colpiti da prescrizione.

Il motivo non è fondato.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il danno ambientale integra un illecito permanente ed il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria inizia a decorrere dal momento in cui il danneggiante abbia rimosso le condizioni di lesione dell'ambiente

ovvero dalla perdita della disponibilità del bene da parte del medesimo (Cass., 3, n. 3259 del 19/2/2016: "In materia di danno ambientale, in relazione a fattispecie sussumibili "ratione temporis" nell'art. 2043 c.c. (e non nella L. n. 349 del 1986, art. 18), il comportamento idoneo ad integrare l'illecito consiste in una condotta dolosa o colposa di danneggiamento dell'ambiente (non richiedendosi anche la "violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge", secondo le previsioni della suddetta "lex specialis"), destinata a persistere sino a quando il suo autore mantenga - in base a libera determinazione, sempre reversibile - le condizioni di lesione ambientale, sicchè la prescrizione del diritto al risarcimento decorre solo dalla cessazione di tale contegno, sia essa volontaria ovvero dipendente dalla perdita di disponibilità del bene danneggiato).

La società responsabile dell'abuso non ha mai provveduto nè al ripristino dello stato dei luoghi nè all'adozione spontanea di misure di riparazione, mentre ha perso la disponibilità del bene nel maggio 1995, in occasione del sequestro preventivo dell'area. Ne consegue che il termine di prescrizione quinquennale, decorrente dalla data del sequestro preventivo, è stato utilmente interrotto dalla notifica, in data 12/5/1999, dell'atto introduttivo del giudizio e la sentenza della Corte d'Appello merita, sul punto, di essere integralmente confermata.

Conclusivamente il ricorso principale deve essere accolto per quanto di ragione, e l'incidentale condizionato rigettato; la sentenza cassata e la causa rinviata, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di cassazione, alla Corte d'Appello di Napoli in diversa composizione.

PQM

La Corte accoglie il ricorso principale per quanto di ragione e rigetta l'incidentale condizionato; cassa l'impugnata sentenza e rinvia la causa, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di cassazione, alla Corte d'Appello di Napoli in diversa composizione.