

PROBLEMATICA SULLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE CONTABILE PER DANNO AMBIENTALE, ALLA LUCE DELLA RECENTE SENTENZA DELLA CASSAZIONE A S.U. N. 11229/2014, RIGUARDANTE IL “RIPASCIMENTO” DELLA SPIAGGIA DEL POETTO DI CAGLIARI.

1) Premessa: la vicenda.

L'esecuzione dei lavori di ripascimento (riporto della sabbia) nella spiaggia del Poetto di Cagliari, secondo la Procura regionale della Corte dei conti, aveva causato un disastro di incalcolabile entità, sotto il profilo ecologico e ambientale, in dipendenza della devastazione non reversibile di gran parte del litorale costiero e del deturpamento di una bellezza naturale assoggettata a vincolo. La condotta dei convenuti in giudizio era caratterizzata dalla violazione della normativa che regola l'esecuzione delle opere pubbliche, dei più elementari canoni della corretta gestione dei beni pubblici e, perfino, del comune buon senso. Infatti, il materiale riversato sull'arenile presentava caratteristiche affatto diverse da quelle previste in progetto, soprattutto per la presenza di notevoli quantitativi di pietre e di ciottoli, risultando in generale privo delle caratteristiche granulometriche e mineralogiche prescritte.

I soggetti citati in giudizio hanno formulato una serie di eccezioni, pregiudiziali e preliminari, respinte con sentenza parziale n. 1830/2008 dalla Sezione territoriale giudicante la quale, in merito all'eccezione di difetto di giurisdizione per il danno ambientale, ha ricordato che lo stesso fatto può comportare, oltre che un danno ambientale, da risarcire in considerazione del suo valore di insieme, anche un ulteriore e specifico danno patrimoniale, risarcibile in termini di stretta equivalenza pecuniaria e, nella fattispecie, il danno in contestazione era solo quello, di natura patrimoniale, derivante dalla esecuzione del contratto in violazione alle norme progettuali e di capitolato.

La Sezione ha poi puntualizzato che “la Corte dei conti ha comunque giurisdizione nei confronti dei soggetti legati alla p.a. da rapporto di impiego o di servizio cui è imputabile un danno ambientale, ai sensi dell'art. 313, comma 6, del d. lgs. 3.4.2006 n. 152, secondo cui “nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio”. Tale norma ha introdotto un chiaro discrimine nella giurisdizione in materia di danno ambientale, appartenente in via generale al giudice ordinario, salvo i casi in cui tale danno sia “provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti”, nel qual caso il Ministero non può agire autonomamente, ma deve limitarsi ad inviare “rapporto all'Ufficio di Procura regionale”, per l'azione di competenza dinanzi alla Sezione giurisdizionale della stessa Corte”.

Con sentenza definitiva n. 1003/2009, i convenuti, legati da rapporto di servizio con la p.a., sono stati condannati dalla Sezione al risarcimento del danno patrimoniale pari ad euro 3.986.910,35 e del danno all'immagine pari al euro € 797.382,07. A seguito di impugnativa degli interessati, la Sezione I di appello, con sentenza n. 77/2013, oltre a prosciogliere alcuni condannati in

primo grado, ha rideterminato il danno patrimoniale in euro 2.392.146,00 ed il danno all'immagine in euro 478.429,00.

Con ricorso in Cassazione da parte degli interessati è stato eccepito che la condanna del giudice contabile, riguardando il danno ambientale, era stata pronunciata in carenza di giurisdizione. La suprema Corte a S.U., con sentenza n. 11229/2014, ha statuito che "il danno ambientale è effettivamente tipologia di danno sottratto alla giurisdizione contabile dalla normativa applicabile *ratione temporis* (cfr. l'art. 18, comma 2, n. 349/1986) e, successivamente (cfr. gli artt. 313, comma 6 e 318 d.lgs. 152/2006), assoggettato a presupposti di procedibilità, che ne escludono la cognizione diretta da parte della Corte dei Conti (cfr. Cass. 14846/11, 10733/98 e 7677/92). Ciò non pertanto, la censura dei ricorrenti si rivela infondata. Il *petitum* sostanziale della pretesa azionata dal Procuratore contabile è riferita al danno patrimoniale, tipicamente "erariale", specificamente subito dalla Provincia di Cagliari a causa dell'esecuzione delle opere appaltate in difformità dalle prescrizioni contrattuali e di capitolato; e non dal "danno ambientale".

La Cassazione ha quindi confermato, su quest'ultimo punto, la tesi formulata nella sentenza parziale n. 1830/2008 dalla Sezione sarda, mentre si è espressa in senso diametralmente opposto per quanto riguarda la giurisdizione del giudice contabile in materia di danno ambientale imputabile a pubblici funzionari o dipendenti o da soggetti, anche privati, comunque legati alla p.a. da rapporto di servizio.

Con riserva di approfondire la problematica nel prosieguo della trattazione, può anticiparsi che la tesi espressa dalla Cassazione su quest'ultimo punto non convince affatto, anche perché basata sul carente richiamo a normativa incompleta e su precedente giurisprudenza, in parte ininfluenza, in quanto basata su disposizioni ormai abrogate, in parte di contenuto diverso da quanto ritenuto, tanto da far propendere per la tesi opposta.

2)Esposizione sintetica della disciplina del danno ambientale e della giurisprudenza della Cassazione in materia.

La Costituzione del 1948 non fa espresso riferimento all'ambiente, in linea con il limitato interesse, all'epoca, nell'opinione pubblica per la sua conservazione, in relazione allo sviluppo sostenibile, tecnologico, economico e sociale.

Tale nozione entra, invece, a pieno titolo nella Carta costituzionale, nell'ambito del procedimento di revisione della parte seconda del titolo V, all'art. 117, lettera s.

Peraltro, anche se originariamente l'ambiente non era citato nella Costituzione, ciò non ha impedito che venissero attuate forme di tutela dello stesso, attraverso un'interpretazione estensiva di altre norme costituzionali.

In proposito la Consulta, con sentenza n. 536/2002, ha rilevato che, già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza ricavabile dall'art. 9, che garantisce la tutela del paesaggio e del patrimonio storico - artistico e dall'art. 32, che garantisce il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente salubre.

La normativa finalizzata alla salvaguardia dell'ambiente, pur risultando separata rispetto a quella di altri settori con i quali ha indubbi punti di contatto,

come la disciplina urbanistica e quella paesaggistica, deve intendersi dotata di forza espansiva nel senso di investire l'intero territorio nazionale, per garantire alla generalità la fruizione di un bene il cui godimento non ammette frazionamenti né su base territoriale né per categorie.

Riguardo al danno ambientale, merita menzione la sentenza della Corte costituzionale n. 641/1987, secondo cui tale 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. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta ad essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo".

Il d. lgs. n. 152/2006, nell'art. 300, comma 1, prevede che "è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima", sulla scorta della nozione comunitaria di "danno ambientale" posta dalla fondamentale direttiva n. 2004/35/CE, che qualifica il danno quale "mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente".

Tale direttiva consegue l'obiettivo di stabilire una disciplina comune tra i diversi Stati per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi sopportabili per la società.

Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, unico legittimato all'azione per danno ambientale è lo Stato e per esso il Ministero dell'Ambiente (art. 299, comma 1, d. lgs. n. 152/2006), con esclusione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, oltre che dei privati e delle associazioni ambientaliste. Questi possono solo presentare denunce e osservazioni, chiedendo l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Il citato d. lgs. n. 152/2006, ha abrogato l'intero art. 18 della legge n. 349/1986, con la sola eccezione del comma 5, sul diritto di intervento in giudizio delle associazioni ambientaliste.

Tale decreto legislativo, come d'altronde la legge abrogata, ha accolto in materia di responsabilità per danno ambientale un generalizzato regime di responsabilità soggettiva, basato sul presupposto del dolo o della colpa, disponendo altresì, nel caso di danno imputabile ad una pluralità di soggetti, che ciascuno risponda "nei limiti della propria responsabilità personale". È stato, quindi, introdotto il principio della responsabilità parziaria e non già solidale, vigente in generale in campo civilistico.

Nel 2008 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione per inosservanza della direttiva 2004/35/CE, in relazione alla mancata previsione di ipotesi di responsabilità oggettiva, qualora il danno ambientale sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva, in violazione dell'art. 3, paragrafo 1, lettera a) e dell'art. 6 della stessa direttiva.

Inoltre la Commissione ha contestato il fatto che varie disposizioni del d. lgs. n. 152/2006 (artt. 311, 312 e 313) consentano che le misure di riparazione

possano essere sostituite da risarcimenti per equivalente pecuniario, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva; la riparazione, primaria, complementare o compensativa costituisce, infatti, lo strumento ottimale per l'attuazione del fondamentale principio comunitario secondo cui "chi inquina paga", al contrario del mero risarcimento pecuniario.

Si precisa che la riparazione primaria va intesa come qualsiasi misura di riparazione che riporti le risorse o i servizi naturali danneggiati alle condizioni originarie o verso le stesse condizioni.

Qualora ciò non avvenga, si provvederà alla riparazione complementare il cui scopo è di ottenere, anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali o di servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie.

La riparazione compensativa è avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino. La compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alle specie ed agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo.

Nel caso in cui l'effettivo ripristino sia impossibile o eccessivamente oneroso, il valore monetario delle risorse o dei servizi perduti potrà essere quantificato, sempre però in vista di un "facere" - la riparazione del danno ambientale - non già al fine risarcitorio pecuniario equivalente.

Con l'articolo 5-bis della legge n. 166/2009, è stato modificato l'art. 311, commi 2 e 3, del d. lgs. n.

152/2006, introducendosi l'espresso riferimento alle misure di riparazione, ferma restando la possibilità del risarcimento pecuniario in via sostitutiva, qualora la riparazione venga omessa o risulti impossibile o eccessivamente onerosa.

Nel 2012 la Commissione europea ha nuovamente contestato il mantenimento in vigore di norme (articoli 311, 313, comma 2, e 314, comma 3, del d. lgs. n. 152/2006) le quali consentivano che le misure di riparazione potessero essere sostituite da risarcimenti pecuniari.

In relazione alle rinnovate contestazioni, è stato emanato l'art. 25 della legge n. 97/2013, con il quale è stato stabilito che, quando si verifica un danno ambientale, gli operatori responsabili che agiscono nell'ambito di particolari attività professionali "a rischio" sono oggettivamente obbligati all'adozione delle relative misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e solo quando costoro abbiano omesso o realizzato in modo incompleto o difforme le misure di riparazione prescritte, vengano determinati dal ministro dell'ambiente i costi delle attività necessarie a realizzare tali misure, costi che costituiscono non il risarcimento pecuniario ma il risarcimento per la mancata esecuzione delle riparazioni.

Gli stessi principi, riguardo alle misure di riparazione da effettuare ed ai relativi costi, valgono per ogni altra ipotesi di danno ambientale, se causato dal comportamento doloso o colposo di qualsiasi soggetto.

Il citato art. 25 della legge n. 97/2013, ricollegandosi a quanto statuito dall'art. 5-bis della legge n. 166/2009, secondo il quale tali criteri si applicavano "anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre", ha ulteriormente precisato che gli stessi "trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non

ancora definiti con sentenza passata in giudicato", confermando così, sul punto, l'efficacia retroattiva della norma.

In data 23/24.1.2014 la Commissione europea, in conseguenza delle modifiche apportate dall'art. 25 della legge n. 97/2013, ha disposto l'archiviazione delle procedure d'infrazione.

E' opportuno poi citare alcune significative sentenza della Cassazione in materia.

Per brevità, si omette di citare la giurisprudenza del giudice amministrativo che ha giurisdizione per le controversie relative ad atti amministrativi in materia di danno ambientale.

Cass. pen. n. 22539/2002: Il danno ambientale risarcibile presenta una triplice dimensione: personale, quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche.

Cass. pen. n. 16575/2007: Integra il danno ambientale risarcibile anche il danno derivante, medio tempore, dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta, ossia le c.d. "perdite provvisorie", previste espressamente come componente del danno risarcibile dalla direttiva 2004/35/CE.

Cass. pen. n. 25010/2008: Una volta accertata la compromissione dell'ambiente in conseguenza del fatto illecito altrui, la prova del danno patito dalla p.a. deve ritenersi *in re ipsa*, e la relativa liquidazione - quando non sia tecnicamente possibile la riduzione in pristino - deve avvenire con criteri ampiamente equitativi, in quanto non è oggettivamente possibile tenere conto di quegli effetti che inevitabilmente si evidenzieranno solo in futuro.

Cass. pen. n. 12295/2013: Titolare della pretesa risarcitoria per il danno ambientale è esclusivamente lo Stato, in persona del ministro dell'ambiente. Tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 cod. civ., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno patrimoniale, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente in relazione alla lesione di altri loro diritti patrimoniali, diversi dall'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale e valore a rilevanza costituzionale.

Cass. civ. n. 6551/2011: L'imprescindibile necessità di rivedere ogni determinazione sulla liquidazione deriva dall'entrata in vigore della legge n. 166/2009, che ha travolto i criteri fissati dalla legge n. 349/1986, con efficacia estesa ai giudizi ancora pendenti. Anche se non risulta essere stato ancora emanato il decreto attuativo del Ministero, previsto espressamente dalla richiamata nuova norma, va considerato il richiamo, operato da quest'ultima, ai criteri di una specifica previsione di fonte comunitaria che ne ha consacrato, ai fini della concreta

applicazione nelle singole liquidazioni, la forza precettiva, quand'anche essa non si potesse già di per sé ricavare dal contenuto intrinseco delle disposizioni. Cass. Civ. n. 22382/2012: La disciplina processuale nazionale va interpretata nel senso di garantire il perseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea n. 2004/35/CE, la quale afferma il principio della preminenza delle misure di ripristino dello stato dei luoghi. Ne deriva che l'ordine di ripristino può essere disposto dal giudice *ex officio*, anche qualora l'attore abbia richiesto esclusivamente una tutela per equivalente.

3)La problematica sulla giurisdizione del giudice contabile in materia di danno ambientale.

Ad iniziare dalla sentenza n. 39 della I Sezione giurisdizionale della Corte dei conti del 1973, è stato accolto un indirizzo giurisprudenziale che ampliava il concetto tradizionale di danno erariale su base civilistica per comprendervi il danno alla collettività su base pubblicistica, ivi compreso il danno ambientale.

L'efficace azione intrapresa, attraverso numerose inchieste in materia dal pubblico ministero contabile, con relative sentenze di condanna, anche per somme di rilevante ammontare, a carico di pubblici amministratori e dipendenti, invece di essere adeguatamente sostenuta, in relazione alla particolare importanza degli interessi in gioco per l'intera collettività, è stata azzerata a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 349 del 1986, art. 18, comma 2, che ha sottratto la giurisdizione in tema di danno ambientale al giudice contabile, attribuendola al giudice ordinario, "ferma restando quella della Corte dei conti di cui al d.P.R. n. 3 del 1957, art. 22", previsione, quest'ultima, del tutto inutile in quanto meramente confermativa di una giurisdizione sul danno indiretto per gli esborsi rimasti a carico della p.a., che sarebbe comunque sopravvissuta indipendentemente da tale statuizione.

In mancanza dell'azione del p.m. contabile, azione che non è stata affatto coltivata in sede civilistica dai diretti interessati, si è conseguito il risultato paradossale della totale impunità in tale sede dei pubblici amministratori e dipendenti, malgrado i disastri ambientali dovuti ad iniziative od omissioni in campo amministrativo connotate da dolo o colpa grave.

D'altra parte, la proposta questione di legittimità costituzionale della suddetta norma fu respinta dalla Corte costituzionale con sentenza n. 641/1987, avendo la Corte ritenuto che la scelta operata fosse espressione della discrezionalità legislativa, anche riguardo al profilo dell'effettività della tutela apprestata, effettività che, sulla base dei fatti e come era largamente prevedibile, è rimasta completamente inattuata.

Eppure, nelle ordinanze di rimessione alla Consulta, era stata sottolineata la manifesta irragionevolezza derivante dalla circostanza di riservare sostanzialmente alla discrezionalità della stessa amministrazione locale danneggiata, nel cui ambito operavano gli amministratori e dipendenti da citare in giudizio quali responsabili del danno ambientale, la titolarità dell'iniziativa giudiziale contro di essi, con possibile, incongrua confusione dei ruoli, attivi e passivi, escludendosi invece l'azione di un organo pubblico imparziale, quale il Procuratore generale presso la Corte dei conti.

La situazione è mutata a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 3.4.2006 n. 152, art. 313, comma 6, secondo cui "nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio".

Come già ricordato, secondo la sentenza n. 1830/2008 della Corte dei Conti, Sez. Sardegna, "tale norma ha introdotto un chiaro discrimine nella giurisdizione in materia di danno ambientale, appartenente in via generale al giudice ordinario, salvo i casi in cui tale danno sia "provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti", nel qual caso il Ministero non può agire autonomamente, ma deve limitarsi ad inviare "rapporto all'Ufficio di Procura regionale", per l'azione di competenza dinanzi alla Sezione giurisdizionale della stessa Corte".

Tale statuizione ha ricevuto conferma in numerose, successive sentenze della Corte.

Sez. Molise n. 144/2010: La materia del danno ambientale si inserisce nel quadro di espansione della giustizia contabile (cfr. Corte dei Conti, Sez. Sardegna sent. 1830/08), così come sancito dagli artt. 313, c. 6° e 318, c. 2 del d. lgs. 152/06 che attribuiscono nuove competenze alla Corte dei Conti in tale materia. Risulta ininfluenza la mancanza di un rapporto del Ministero dell'Ambiente alla Procura regionale (da non considerarsi, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per danno erariale).

Sez. Umbria n. 91/2011: Il d. lgs. n. 152/2006 affida alla cognizione della Corte dei conti il danno ambientale; infatti, da un lato, nel caso di danno all'ambiente provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, si prevede che il Ministero dell'Ambiente non agisca nei loro confronti con ordinanza-ingiunzione, ma invii rapporto alla Procura della Corte dei conti competente per territorio (art. 313, comma 6); dall'altro si abroga l'art. 18 della legge n. 349 del 1986, che limitava la giurisdizione della Corte al danno indiretto da spese sostenute dall'amministrazione per risarcire terzi dal danno ambientale da essa concausato (art. 318, comma 2, lett. a).

Sez. Toscana n. 273/2012: Anche a volere condividere la tesi difensiva circa la qualificazione come ambientale (e, perciò, soggetto, per il suo perseguimento, alla particolare disciplina di cui all'art. 313 del d. lgs. n. 152/2006) del danno contestato dalla Procura, la giurisdizione di questa Corte dei conti, a decorrere dall'entrata in vigore del più volte citato d. lgs., sarebbe ugualmente rinvenibile, anche in mancanza del "rapporto" del competente ministro, alla Procura regionale, attesa l'impossibilità, in assenza di una specifica norma, di considerare tale atto quale condizione di procedibilità per l'attivazione dell'azione per danno erariale (nei termini, Sez. giur. Molise n. 144/2010). In conclusione, nel respingere l'eccezione, il Collegio afferma, relativamente al presente giudizio, la giurisdizione di questa Corte.

Sez. Lazio n. 459/2013: L'esito declinatorio della giurisdizione di questa Corte trova nella specie conferma, versandosi in ipotesi di contestazione di "danno ambientale" in cui non sembra trovare spazio applicativo il sopraggiunto disposto normativo di cui all'art. 313 comma 6 del d.lvo n. 152 del 2006, visto che i soggetti investigati per reati ambientali sono soggetti diversi da quelli sottoponibili alla giurisdizione della Corte dei conti.

Anche in sede di inaugurazione degli anni giudiziari della Corte sono stati ribadite conclusioni analoghe. Così, nella relazione del p.m. per l'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2014 in Puglia è stato precisato che "il complesso di queste norme ha, sostanzialmente, riattribuito alla Corte dei conti la giurisdizione sul risarcimento del danno ambientale, nei casi in cui lo stesso sia stato cagionato da un soggetto sottoposto alla giurisdizione contabile. E' stato, altresì, affermato l'importante principio secondo cui, in caso di danno ambientale provocato da amministratori o dipendenti pubblici, il requirente contabile è tenuto ad attivarsi anche in assenza della segnalazione del ministro, il cui rapporto non può considerarsi, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per danno erariale. Deve, dunque, ritenersi che, allo stato, il pubblico ministero contabile è nuovamente titolare del potere-dovere di promuovere l'azione per il risarcimento del danno ambientale provocato da pubblici amministratori e dipendenti, ed è, dunque, tenuto a prendere in considerazione e ad approfondire le vicende dannose che vengano portate a sua conoscenza.

Al contrario, la Cassazione a S.U., con sentenza n. 11229/2014, ha sbrigativamente statuito, in poche righe, che "il danno ambientale è effettivamente tipologia di danno sottratto alla giurisdizione contabile dalla normativa applicabile *ratione temporis* (cfr. l'art. 18, comma 2, n. 349/1986) e, successivamente (cfr. gli artt. 313, comma 6 e 318 d.lgs. 152/2006), assoggettato a presupposti di procedibilità, che ne escludono la cognizione diretta da parte della Corte dei conti (cfr. Cass. 14846/11, 10733/98 e 7677/92)".

Si è già anticipato che la tesi espressa dalla Cassazione su quest'ultimo punto non convince, anche perché basata sul carente richiamo a normativa incompleta e su precedente giurisprudenza, in parte ininfluyente, in quanto basata su disposizioni ormai abrogate, in parte di contenuto diverso da quanto ritenuto, tanto da far propendere per la tesi opposta.

Occorre adesso analizzare la statuizione in modo approfondito:

A) Di particolare rilievo è la circostanza che la Cassazione, nel citare la normativa da applicare in materia, si sia limitata a considerare la legge n. 349/1986 ed il d. lgl. n. 152/2006, omettendo qualsiasi riferimento alle disposizioni successive - art. 5-bis della legge n. 166/2009 e art. 25 della legge n. 97/2013 - le quali hanno apportate profonde modificazioni in merito.

B) L'omissione acquista un ulteriore, particolare significato se si considera che il citato art. 25 della legge n. 97/2013, ricollegandosi a quanto già statuito dall'art. 5-bis della legge n. 166/2009, ha statuito che i principi relativi alle misure di riparazione da effettuare, primaria, complementare e compensativa ed in caso di omissione, la determinazione dei relativi costi, in conformità alle

direttive europee, in luogo del risarcimento pecuniario, "trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato", confermando così sul punto l'efficacia retroattiva della norma, anche nei confronti delle fattispecie già disciplinate, *ratione temporis*, dalla legge n. 349/1986.

C)La Cassazione, per escludere "la cognizione diretta da parte della Corte dei conti", ha fatto riferimento alle precedenti decisioni Cass. n. 10733/98, n. 7677/92 e n. 14846/11.

Orbene, le prime due sentenze sono del tutto ininfluenti, in quanto basate su normativa ormai abrogata, dalle citate disposizioni successive, oltre tutto con efficacia anche retroattiva.

La terza ordinanza, non solo non esclude affatto la giurisdizione della Corte dei conti, ma addirittura ne dà implicita conferma.

Nell'ordinanza è scritto testualmente: "La legge n. 349 del 1986, art. 18, è stata successivamente abolita, per la parte che qui interessa, dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 318, il quale ha stabilito, con il precedente art. 313, comma 6, che "nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio"; a norma, però, del citato d. lgs. n. 152 del 2006, art. 303, art. 303, le predette disposizioni non si applicano ai danni cagionati da "un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del decreto; nel caso di specie, il danno ambientale ascritto al responsabile sarebbe derivato da comportamenti anteriori alla sua cessazione dalla carica di sindaco, avvenuta nel novembre 2000; in considerazione di quanto sopra va, pertanto, dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda di risarcimento del danno ambientale avanzata nei confronti del responsabile".

Come appare evidente, il motivo per il quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile non deriva affatto dalla asserita, e non dimostrata, carenza di "cognizione diretta da parte della Corte dei conti", ma riposa esclusivamente sulla circostanza della data dell'evento, che rendeva inoperante la giurisdizione della Corte, altrimenti sussistente, in base al d. lgs. n. 152/2006.

D)Al contrario di quanto ritenuto dalla Cassazione, né l'art. 313, comma 6, né l'art. 318 del d.lgs. 152/2006 fanno il benché minimo accenno a "presupposti di procedibilità". Vanno quindi condivise le conclusioni cui sono pervenute le Sez. Molise con sentenza n. 144/2010, Toscana con sentenza n. 273/2012: "Risulta ininfluente la mancanza di un rapporto del Ministero dell'Ambiente alla Procura regionale da non considerarsi, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per danno erariale".

E)La tesi della Cassazione risulta ulteriormente priva di fondamento, ove si ponga mente che il "rapporto" alla Procura contabile è previsto nell'ambito del procedimento di ingiunzione per il pagamento del risarcimento per equivalente

patrimoniale, procedimento che ormai potrebbe ritenersi espunto definitivamente dalla normativa nazionale, in quanto contrastante con la normativa europea, alla quale il legislatore italiano avrebbe inteso adeguarsi integralmente.

Peraltro rimane incomprensibile il fatto che nell'art. 311, comma 1, del d.lgs. 152/2006 continua a prevedersi "il risarcimento del danno ambientale ... se necessario, per equivalente patrimoniale".

La singolarità del mantenimento di tale previsione risulta ancor più marcata se si considera che, nella Relazione parlamentare alla legge n. 97/2013 "si evidenziano le proposte di modifica della normativa in esame finalizzate a migliorare la conformità della normativa nazionale a quella comunitaria e, comunque, al definitivo superamento della procedura di infrazione: ... Nell'articolo 311, tanto nell'intestazione quanto nel comma 1, è stato eliminato ogni riferimento al risarcimento per equivalente".

Ora, l'intestazione dell'art. 311 (Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale) è stata effettivamente modificata con l'eliminazione del "riferimento al risarcimento per equivalente", ma al contrario questo è rimasto inalterato nell'art. 1.

In ogni caso, il "rapporto" del Ministero dell'ambiente non è altro che una mera denuncia di danno erariale, il cui valore non è dissimile da quello di qualsiasi segnalazione da parte di soggetti che la inoltrino al p.m. contabile, in osservanza di un obbligo o nell'esercizio di una facoltà.

4) Una riflessione conclusiva.

Come già osservato nell'articolo dello scrivente in data 21 gennaio 2014 (Evoluzione della problematica sulla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dipendenti delle società partecipate dagli enti pubblici, con particolare riguardo a quelle c.d. *in house*.), la problematica in esame, tutto sommato, non avrebbe un particolare rilievo se la posta in gioco si limitasse alla mera individuazione del giudice cui attribuire la giurisdizione. Nel citato articolo si è rilevato che sembra peccare di una certa ingenuità la pretesa che soggetti appartenenti alla stessa "cordata" si attivino in sede giudiziaria civile, gli uni contro gli altri, per il risarcimento di danni erariali spesso di rilevante ammontare. Risulta pertanto assolutamente indispensabile, per una efficace tutela del pubblico erario, specie in un periodo nel quale si comprimono per motivi di bilancio insopprimibili esigenze di carattere sociale nei confronti dei soggetti più bisognosi, che venga mantenuta integra la competenza del pubblico ministero contabile, caratterizzata dai fondamentali canoni, di rilievo costituzionale, dell'indipendenza e della autonomia, ad intraprendere l'azione di responsabilità amministrativo-contabile in materia. In caso contrario, non rimane che prendere atto di una situazione caratterizzata dalla sostanziale impunità dei responsabili di atti di *mala gestio*, riproducendosi la stessa situazione di impunità dei responsabili degli enti pubblici economici che si è verificata per tutto il lunghissimo periodo di tempo durante il quale la

Cassazione ha negato la giurisdizione del giudice contabile a favore del giudice ordinario, con la conseguenza che non risulta sia stata mai effettuata un'azione civile nei loro confronti.

Come si è visto, identica situazione si è verificata in materia di danno ambientale.

Infatti, in mancanza dell'azione del p.m. contabile, azione che non è stata affatto coltivata in sede civilistica dai diretti interessati, si è conseguito il risultato paradossale della totale impunità in tale sede dei pubblici amministratori e dipendenti, malgrado i disastri ambientali dovuti ad iniziative od omissioni in campo amministrativo connotate da dolo o colpa grave.

Roma 24 luglio 2014.

Antonio VETRO
Presidente on. Corte dei conti