

CONVEGNO
“Pericolo e danno all’Ambiente”
La tutela amministrativa – civile – penale

Convegno Rodi Garganico (FG)
9 giugno 2012

Relazione Prof. Avv. Franco Giampietro

Nella sua relazione **“Danno all’ambiente e bonifica dei siti contaminati: profili di diritto sostanziale e processuale”**, il Prof. Avv. Franco GIAMPIETRO, già Magistrato di Cassazione, titolare di Studio Legale ambientale in Roma, Condirettore e Fondatore della Rivista “Ambiente & Sviluppo” (IPSOA) ha svolto il tema affidatogli, dividendolo in tre parti ed esaminando l’evoluzione della disciplina legislativa e della giurisprudenza (civile e amministrativa) a partire dagli anni ‘80 ai giorni nostri.

Nella prima parte ha messo in luce l’applicazione del principio comunitario “chi inquina, paga”, attraverso l’esame della giurisprudenza della Corte di Giustizia (in specie, v. la sentenza 9 marzo 2010). Principio che si colloca a fondamento della direttiva 2004/35/CE (sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) e come “ponte di collegamento” tra la legislazione (nazionale) concernente il ripristino-risarcimento del danno all’ambiente e quella sulla bonifica dei siti inquinati.

Due sistemi di prescrizioni parallele, diretti a rimuovere situazioni di pericolo (il secondo) e di pregiudizio (il primo) alle risorse ambientali e alla salubrità dell’ambiente, secondo un approccio “integrato”, ove, peraltro, la previgente normativa dell’art. 18 della legge n. 349/1986 ha preceduto, con un timbro “repressivo” (che misura il risarcimento del danno ambientale sulla gravità della colpa e sul profitto, conseguito dall’autore dell’illecito), la normativa dell’art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 (e del D.M. n. 471/1999), che ha configurato, a carico del responsabile, obblighi di autodenuncia e di bonifica e ripristino sotto il controllo dell’amministrazione, (e penalmente sanzionati) sulla base del **pericolo** di superamento di valori-limite di accettabilità di contaminazione del suolo e delle acque, predeterminati in apposite tabelle (CSC) in ragione della destinazione d’uso del sito interessato, a prescindere dalla colpa dell’agente (responsabilità oggettiva).

Eseguita la bonifica, il c.d. danno temporaneo e quello residuale rispetto agli interventi di bonifica restavano regolati dal cit. art. 18.

Orbene, i due sistemi, appena sintetizzati, sono stati applicati dalla giurisprudenza **retroattivamente** a fatti ed eventi, verificatisi negli anni '60 ... con argomentazioni discutibili e commentate criticamente in dottrina.

A partire dal D.Lgs. n. 152/2006 (il c.d. Codice dell'ambiente), i due sistemi legislativi (v. Parte IV e Parte VI) appaiono "uniformati" dal legislatore, in quanto la disciplina della responsabilità per danno all'ambiente (in attuazione della cit. direttiva 2004/35/CE) esclude la commisurazione del quantum alla colpa ed al profitto, comparandola all'equivalente patrimoniale del pregiudizio ambientale ed include anche misure contro il pericolo (prevenzione del danno); sottoponendo altresì l'autore dell'illecito ad un procedimento di controllo pubblico da parte del Ministero dell'ambiente. Per altro verso, la disciplina della bonifica si fonda sulla responsabilità per colpa (e non più oggettiva) dell'autore dell'inquinamento e trasforma gli originari valori-limite (CSC) in valori di attenzione, cui potrà seguire l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, **solo se** saranno **superati** valori-limite di rischio **sanitario** (CSR), da stabilire, **caso per caso**, con apposito procedimento, in relazione alla destinazione d'uso del sito contaminato.

La giurisprudenza (anche penale) esclude la retroattività delle due discipline del TUA, fatto salvo il principio dello *jus supervenies* relativo ai procedimenti di bonifica, nelle fasi in corso dopo il 29 aprile 2006; mentre il Legislatore con l'art. 5-bis del decreto-legge n. 135/2009 dispone l'applicabilità dei nuovi criteri di liquidazione del danno all'ambiente (ai sensi degli artt. 299 ss. TUA) anche a fatti ed a giudizi pendenti, salvo il limite del giudicato o da proporre relativi ai danni cagionati, sotto il vigore dell'art. 18, citato, in deroga al principio del *tempus regit actum*. Una vera e propria retroattività in *bonam partem*.

Infine, l'ordinanza del Ministero dell'ambiente, che accerta e quantifica il danno ambientale a carico del responsabile deve essere impugnato, innanzi al Giudice amministrativo, dotato di giurisdizione esclusiva (v. art. 133, comma 1, lett. s) del nuovo codice del processo amministrativo). Fermo restando la sua facoltà di costituirsi parte civile nei reati, che cagionino danno all'ambiente (innanzi al giudice penale) e fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per le fattispecie di concorso dell'impiegato pubblico o dell'amministratore pubblico nella determinazione del danno ambientale ...

Il Relatore ha così concluso: "Tre i vizi di fondo delle normative esaminate: alto tasso di variabilità; approccio compromissorio nei percorsi evolutivi; permanenza di profili di incompatibilità con la direttiva comunitaria citata, che prevede la responsabilità oggettiva per attività pericolose".

(ALL. 1)

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

1. I principi generali di tutela dell'ambiente:

- * P. DELL'ANNO, *"Principi europei e nazionali di diritto dell'ambiente"*; Giuffrè, 2004;
- * M. CAFAGNO, *"Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativi, comune"*, Giappichelli, 2008;
- * F. GIAMPIETRO, *"La nozione di ambiente nelle recenti decisioni della Corte Costituzionale e gli effetti sul riparto di competenze tra Stato e Regioni"*, in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, n. 6/2009;
- * Id., *"I principi ambientali nel D.Lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?"*, in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, n. 6/2008;
- * Id., *"La nuova Direttiva Quadro sui rifiuti ed il TUA dopo il D.Lgs. n. 4/2008: le nozioni di rifiuto, sottoprodotto, m.p.s."*, in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, n. 11/2008.
- * F. GIAMPIETRO – F. LALLI, *"Ancora sul principio: chi inquina paga"*. (Nota a TAR Campania, sent. n. 3727/2009, di *Ambiente e Sviluppo*, 2010, fasc. 2, p. 220 ss.)
- * F. GIAMPIETRO, *"Ordine di bonifica in via provvisoria a carico del proprietario incolpevole (ex art. 253 T.U.A.)?"*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2011, fasc. 6, p. 543 ss.

2. Bibliografia specifica sui rapporti tra bonifica e danno ambientale:

- * F. GIAMPIETRO, *"Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto"*, in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, 2012, n. 1 (Parte I) e n. 2 (Parte II);
- * F. GIAMPIETRO, *"La responsabilità per danno all'ambiente: dal TUA all'art. 5-bis della legge 166/2009"*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2011, n. 2. p. 191 ss.;
- * G. TADDEI, *"Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento nel danno ambientale: due importanti pronunce della Corte di Giustizia"* (Commento a 2 sentenze della Corte Giust. del 9/3/10 (cause C-378+379+380/08) in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, 2010, n. 5;

- * F. FONDERICO, *"Alla ricerca della pietra filosofale: bonifica, danno ambientale e transazioni globali"*, in Giorn. dir. amm.vo, 2009, fasc. 9, p. 917 ss.;
- * G. TADDEI, *"Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale"*, in Ambiente & Sviluppo, 2009, fasc. 5, p. 417 ss.
- * F. GIAMPIETRO, *"Codice dell'ambiente: l'(incoerente) attuazione dei principi ambientali in materia di bonifica e danno ambientale"*, in Ambiente & Sviluppo, IPSOA, n. 4/2009;
- * Id., *"La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA: un passo avanti e due indietro ..."*, in Ambiente & Sviluppo, IPSOA, n. 12/2007;
- * Id., A. QUARANTA, *"Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (parte prima)"*, in Ambiente & Sviluppo, IPSOA, n. 3/2008; (parte seconda) *ibidem*, n. 4/2008.
- * Id., *"La responsabilità per danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni"*, in Danno e responsabilità, IPSOA, n. 7/2007;

3. Sui profili della disciplina penale della bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime del T.U.A.

- * A.L. VERGINE, *"Il reato di omessa bonifica e il recente orientamento della Suprema Corte"*, Relazione al Convegno *Bonifica & Danno Ambientale nei siti di interesse nazionale*, Roma, 2 luglio 2009, www.giampietroingegneria.it
- * V. PAONE, *"Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione (sentenza Montigiani)"*, in Ambiente & Sviluppo, 2008, fasc. 2, p. 119 ss.;
- * C. MELZI D'ERIL, *"Decisioni della S.C. (quasi) completamente condivisibili in tema di omessa bonifica (sentenze "Magni" e "Montigiani)"*, *ibidem*, 2008, fasc. 2, p. 127 ss.

4. Sul regime previgente:

- * F. GIAMPIETRO, *"La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale"*, in Rivista Giuridica dell'ambiente, n. 1/2006;
- * Id., P. PAGLIARA, *"Il danno all'ambiente va provato: una sentenza chiara della Suprema Corte"*, in Cassazione penale, n. 6/1993 (estratto);

5. Monografie:

- * AA.VV. *"La responsabilità per danno all'ambiente"*, a cura di Franco Giampietro, Giuffrè, 2006¹
- * AA.VV. *"Commento al Testo Unico ambientale"*, a cura di Franco Giampietro, IPSOA, 2006, pp. 285
- * AA.VV. *"Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'ambiente?"*, a cura di Franco Giampietro, IPSOA, 2009, pp. 288.
- * AA.VV. *"La nuova disciplina dei rifiuti. Profili giuridici e tecnici"*, a cura di Franco Giampietro, IPSOA, 2011, pp. 336

- Si può, inoltre, consultare il sito www.giuristiambientali.it che segnala dottrina, giurisprudenza e documentazione tecnica in materia ambientale.
- Il sito dello Studio legale Prof. Avv. Franco Giampietro: www.francogiampietro.it

¹ Il volume raccoglie il contributo di studiosi sulla politica ambientale comunitaria e sulla direttiva 2004/35/CE, sul Testo Unico Ambientale (parte VI) e sui raccordi tra la disciplina del danno ambientale e quella sulla bonifica, nonché sulle esperienze valutative tecnico-economico concernenti la quantificazione del danno con richiami comparativi all'omologa normativa vigente in Gran Bretagna e in Germania.