

APAT

Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

LA RISARCIBILITA' DEL DANNO AMBIENTALE

Dott.ssa Anna Corrado

Studio realizzato nell'ambito dello stage svolto in APAT nella II sessione anno 2003

Tutor

Ing. Giuseppe Di Marco

Con la collaborazione di Manuela Luccitti

Servizio per la Promozione della Formazione Ambientale

Marzo 2004

INDICE

Presentazione	Pag.3
---------------	-------

Introduzione	Pag.4
--------------	-------

CAPITOLO PRIMO

Il Danno Ambientale	Pag.6
La banca dati relativa ai casi di Danno Ambientale	Pag.8
Processo penale e azione civile	Pag.10
La tipologia di Danno Ambientale	Pag.18

CAPITOLO SECONDO

La valutazione del Danno Ambientale	Pag.20
Il risarcimento per equivalente	Pag.21
Il risarcimento in forma specifica:il ripristino dello stato dei luoghi	Pag.22

CAPITOLO TERZO

Indirizzi giurisprudenziali	Pag.24
Il modello veneziano	Pag.27
Gli accordi in materia di risarcimento del Danno Ambientale	Pag.28

Conclusioni	Pag.32
Bibliografia	Pag.35
Allegati	Pag.40

Presentazione del lavoro svolto durante lo Stage all'interno dell' APAT.

Il lavoro svolto presso l'APAT nasce da una curiosità, quella cioè di conoscere quanto lo Stato, ed in particolare il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, a circa 20 anni di distanza dalla configurazione del danno ambientale come condotta illecita tipizzata, ha "incassato" a titolo di risarcimento per danno ambientale. Visto che negli ultimi anni i disastri ambientali purtroppo si sono moltiplicati, e visto che comunque lo Stato affronta dei costi per bonificare i siti inquinati, ove è possibile, quanta parte di questi costi vengono sostenuti dai responsabili dei danni arrecati all'ambiente? E' vero sempre che chi inquina paga?

La fonte principale alla quale ho attinto per cercare di dare una risposta a queste domande è rappresentata dalla banca dati costituita dai procedimenti per danno ambientale, che si trova presso l'APAT. Il lavoro complessivo si è articolato in più fasi: innanzitutto, la risistemazione della detta banca dati, attraverso il completamento dei vari fascicoli corredandoli delle informazioni riguardanti il rispettivo iter amministrativo e processuale. Successivamente, per ogni caso di danno ambientale, a far data dal 1999, è stata compilata una scheda identificativa (vedi allegato 1) per riepilogare lo stato del procedimento giudiziario e l'attività svolta in Agenzia, con la possibilità di conoscere dei vari casi anche per via telematica. Infine si è provveduto a recuperare, ove già pubblicate, e ad allegare ai fascicoli, le sentenze emesse dal giudice competente per poter, conclusivamente, valutare l'entità delle condanne per danno ambientale. Durante il lavoro fatto sulla banca dati sono state elaborate delle tabelle e dei grafici relativi alla distribuzione dei casi per danno ambientale sul territorio nazionale, al tipo di inquinamento che più frequentemente si incontra, al numero di procedimenti giudiziari ed infine al numero delle relazioni predisposte dall'Agenzia nella sua qualità di ente ausiliario del Ministero dell'Ambiente. Questi grafici saranno commentati nei paragrafi che seguono.

Introduzione

Negli ultimi decenni nei paesi industrializzati l'attenzione per l'ambiente e le tematiche ad esso connesse è molto aumentata. Tuttavia, l'approccio non è sempre stato il migliore: mentre in alcuni paesi gli amministratori, riconoscendo l'importanza e l'esauribilità del bene ambiente, prima che questo fosse compromesso hanno preso a tutelarlo con norme ad hoc, in altri, come per esempio l'Italia, l'intervento, anziché di tipo "preventivo" è quasi sempre stato di tipo "successivo". In sostanza, il legislatore ha perseguito spesso finalità di tutela di tipo emergenziale piuttosto che sistematica; laddove si segnalavano componenti ambientali più esposte agli abusi umani, i pubblici poteri hanno posto delle regole per frenarne l'uso indiscriminato e per evitare il peggio.

Non sempre quindi si può parlare di politica ambientale come scelta culturale di rispetto e di attenzione verso la natura in tutte le sue esplicazioni.

Va considerata, inoltre, la distinzione che già nel 1973 in un suo saggio sull'ambiente Massimo Severo Giannini faceva tra i due aspetti dell'ambiente aggredito e dell'ambiente aggressore: "l'uomo, infatti, non ha mai considerato riprovevole aggredire l'ambiente: da secoli diverte il corso dei fiumi, imbriglia le acque, cambia l'aspetto delle coste marine, crea e distrugge boschi, spiana colline, forza montagne. Oggi si ritiene eticamente riprovevole aggredire l'ambiente se e in quanto lo si renda aggressivo; se l'azione umana non producesse questo evento dannoso per la collettività, l'aggressione dell'ambiente potrebbe provocare rimpianti, o altri fatti emozionali, ma non interesserebbe la normazione giuridica" (1).

Queste riflessioni sono di notevole attualità ove si pensi che, spesso, l'attenzione che il mondo industrializzato, e quindi i suoi governanti, rivolge all'inquinamento ambientale, nasce dall'esigenza di limitare i danni che produce l'ambiente divenuto "aggressore" a causa dell'azione distruttiva dell'uomo. Senza voler paventare scenari catastrofici ed in attesa che si radichi una cultura del rispetto ambientale, va detto, comunque, che per le dimostrate implicazioni che l'ambiente inquinato sortisce sulle componenti ambientali e sulla salute umana, "l'inquinamento" è un lusso che l'uomo non può più permettersi a lungo.

CAPITOLO PRIMO

Il danno ambientale

L'articolo 18 della legge 349/86, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, introduce nell'ordinamento italiano la categoria del danno ambientale. In termini giuridici con danno ambientale si intendono le conseguenze negative indotte sull'ambiente da una attività, comportamento o pratica antropica che implica una responsabilità civile e quindi un obbligo al risarcimento specifico o equivalente.

Molte sono le attività, i comportamenti e le pratiche umane che determinano un impatto negativo sull'ambiente, ma, in accordo ai vari regimi giuridici vigenti, solo alcuni di questi comportamenti o parte delle conseguenze da questi derivanti, danno luogo a danni risarcibili.

Tra le diverse tipologie di danno risarcibile, il danno ambientale si differenzia da altre categorie di danno e spesso si aggiunge ad esse, come quello al patrimonio privato o pubblico (attribuito ad amministrazioni pubbliche o dello Stato), alla salute, al danno psicologico, morale o da svalutazione di funzione, ecc.

L'articolo 18 sopra citato impone all'autore di un fatto doloso o colposo che compromette l'ambiente alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo, anche solo in parte, a risarcire lo Stato per il danno ambientale arrecato. Naturalmente, la norma è tesa a garantire la conservazione e la salvaguardia delle risorse naturali piuttosto che dare la stura a comportamenti illeciti a danno dell'ambiente offrendo l'alternativa del risarcimento. La salvaguardia dell'ambiente in Italia, dal 1986 in poi, passa attraverso l'istituto della responsabilità civile anche se a forte caratterizzazione pubblicistica, in quanto lo Stato, e per esso il Ministero dell'Ambiente, quando chiede il risarcimento del danno ambientale esprime l'esigenza di tutelare una intera collettività nella fruizione di un bene quale l'ambiente che può favorire l'esplicazione di numerosi diritti fondamentali di una collettività (2).

L'azione di risarcimento è prioritariamente finalizzata al ripristino originario della risorsa ambientale danneggiata o al recupero economico dei danni ambientali. Il

risarcimento viene, pertanto, effettuato in forma specifica (ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile) o per equivalente (attraverso una precisa quantificazione economico/monetaria del danno o attraverso una valutazione equitativa operata dal giudice sulla base della gravità della colpa, del profitto conseguito dal trasgressore e del costo necessario per il ripristino dei luoghi).

In base all'articolo 18 della legge citata, per essere risarcibile il danno deve essere la conseguenza di un fatto commissivo o omissivo, doloso o colposo e che violi una legge o un provvedimento adottato in base ad essa. Quindi ogni attività umana che si ponga in contrasto con le norme e che concretizzi un danno all'ambiente va civilmente sanzionata. In relazione a detto danno può essere fatta valere una ordinaria azione di responsabilità civile ai sensi dell'articolo 2043 del c.c. da parte dell'ente pubblico o privato che risulti titolare di diritti o funzioni collegati alla componente ambientale compromessa e un diritto al risarcimento del danno ambientale, ex articolo 18 della legge 349/86, come tutela dell'ambiente nella sua accezione di bene unitario, tutela speciale rispetto a quella aquiliana. Di quest'ultimo diritto è titolare solo lo Stato, ma lo stesso è azionabile anche dagli enti territoriali, secondo la normativa citata. La stessa Corte di Cassazione, infatti, in più occasioni, si è espressa nel senso di ritenere che un danno ad una componente ambientale può sostanziare sia un danno prettamente patrimoniale ai singoli bene sia un danno all'ambiente come bene unitario e immateriale; il risarcimento dell'uno o dell'altro danno, benché entrambi rientranti nella tutela aquiliana, costituiscono domande diverse. (Cass. Sez. III, n. 1087 del 3/2/98).

Da ciò consegue che il danno ambientale va quantificato senza riferirsi alla diminuzione patrimoniale subita dal soggetto pubblico o privato titolare del diritto al risarcimento, ma piuttosto tenendo conto dell'idoneità dell'evento a determinare una diminuzione dei valori e delle utilità economiche collegate alla componente ambientale compromessa, svincolata da una concezione aritmetico - contabile (Cass. Civ., Sez. I – n. 4362 del 9/4/1992).

La Banca dati relativa ai casi per danno ambientale

L'APAT, in qualità di agenzia tecnica del Ministero dell'Ambiente, si occupa di predisporre relazioni preliminari o definitive in materia di quantificazione del danno ambientale, relazioni che, generalmente, si innestano in un procedimento penale. La notizia criminis giunge al dicastero attraverso varie strade e cioè attraverso gli organismi preposti al controllo dell'ambiente (es. Guardie forestali), ovvero attraverso i decreti di citazione inoltrati dai Tribunali presso le Avvocature distrettuali dello Stato. Le Direzioni generali del Ministero dell'Ambiente, una volta valutata la consistenza del danno all'ambiente che è derivato dalla violazione delle norme, si rivolgono agli organi tecnici competenti (Guardie Forestali, APAT, ICRAM) chiedendo o una relazione preliminare che stimi l'entità del danno prodotto al fine di decidere se è il caso di adire il giudice competente ovvero, quando la compromissione dell'ambiente è eclatante, che venga valutato direttamente il danno prodotto dal reo. La stima del danno consente inoltre di valutare l'azione giuridica da intraprendere e cioè se costituirsi parte civile nel procedimento penale in corso ovvero se procedere in sede civile. Questo, in estrema sintesi.

Il coinvolgimento dell'Agenzia nell'ambito dei procedimenti giudiziari da parte del Ministero dell'Ambiente avviene attraverso un invito a predisporre una relazione che valuti l'entità del danno. I casi per danno ambientale che costituiscono la banca dati dell'Agenzia sono in tutto 160, a partire dal 1999 (tabella 1), ma il dato va chiarito per evitare facili euforie. L' APAT, come detto sopra, rappresenta solo uno degli enti che possono essere coinvolti dal Ministero dell'Ambiente nei procedimenti per danno ambientale e quindi la banca dati esaminata rappresenta solo un campione, sebbene molto significativo, di quella che è la situazione italiana da un punto di vista giudiziario, dei procedimenti per danno ambientale. Ai 160 casi di cui sopra, infatti, vanno aggiunti quelli che si fermano presso il Ministero e vengono archiviati per esiguità del danno prodotto in violazione della norma di legge; quei casi che si trovano presso il Nucleo della Guardia Forestale, il quale per la sua specifica competenza viene coinvolto per la quantificazione dei danni prodotti a boschi e

foreste o per i casi di abuso edilizio nell'ambito di aree verdi protette: infine, quei casi inerenti le acque marine, per i quali, ai fini della valutazione del danno, il Ministero si rivolge all'ICRAM.

Va detto, comunque, che presso la banca dati dell'Agenzia sono presenti i casi in materia di danno ambientale più significativi che si sono verificati in Italia negli ultimi anni, e per questo il lavoro svolto e le conclusioni che da esso emergeranno costituiscono una fotografia abbastanza attendibile della situazione del Bel Paese.

Se si guarda l'allegata cartina dell'Italia (allegato 2a), dove ogni puntino sta ad indicare la collocazione territoriale dei siti interessati da danno ambientale e per i quali è stato attivato un procedimento giudiziario, salta subito agli occhi il divario tra le varie regioni. I puntini/siti, infatti sono collocati per più del 50 per cento nel Veneto. Se la cartina la si legge insieme alla tabella riportante la divisione per regione dei casi di cui alla Banca dati (tabella 1), emerge questo dato: 89 casi su 160 riguardano località situate nella Regione veneta, segue il Piemonte con 13 siti, la Toscana con 8 e via via sempre meno, fino a segnalare isole felici quali la Valle d'Aosta, la Sardegna, e la Basilicata dove non si registrano procedimenti giudiziari nei quali risultano compromissioni ambientali. Per alcune aree, a fronte delle poche denunce per danno ambientale che hanno dato il via a procedimenti giudiziari, si riscontra, invece, un differente numero di siti inquinati interessati ad interventi di bonifica. Si può rilevare, quindi, che non tutti i siti inquinati di interesse nazionale (allegato 2-b), costituiti da aree da bonificare a causa di inquinamenti provocati dall'uomo, sono anche al centro di un procedimento giudiziario, penale o civile (3) e ciò a riprova del fatto che il basilare principio del "chi inquina paga" fa fatica a diventare cogente regola giuridica. Per ritornare al caso del Veneto, l'elevato numero di procedimenti per danno ambientale registrati, non sta a significare che in Veneto si commettono più illeciti ambientali rispetto alle altre regioni italiane, ma solo che nel tempo è maturata, in questa realtà, una maggiore attenzione verso le problematiche inerenti l'inquinamento ambientale e maggiore è la volontà di perseguire tali illeciti ambientali. L'elevato numero di procedimenti riguardanti la materia ambientale è frutto di un "lavoro di squadra", dove per squadra si intendono tutti gli attori che

nell'ambito del procedimento per danno ambientale svolgono il ruolo ad essi attribuito dalla legge al fine di perseguire la tutela ambientale. Il lavoro svolto, sia dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia che dal Nucleo APAT di Venezia (Nav), appositamente predisposto per fornire alla stessa Avvocatura il supporto tecnico necessario ai fini della promozione dell'azione di risarcimento di danno ambientale nei procedimenti che vedono protagonista il Ministero dell'Ambiente, dimostra che non è impossibile dare un valore al bene ambiente e che lo Stato può intervenire con successo per ottenere dai trasgressori il dovuto risarcimento.

Senza sconfinare nella psicologia criminale può affermarsi che, nel lungo periodo, trasformare in diritto vivente il principio del "chi inquina paga" può rivelarsi un forte deterrente al fine di indurre l'uomo a rispettare di più le componenti ambientali, insegnandogli che l'ambiente non è una risorsa che può essere distrutta a piacimento, o per perseguire obiettivi economici, senza che ciò sia senza costo.

Processo penale e azione civile

Prima di esaminare la tabella n. 2 relativa ai procedimenti è necessario fare qualche accenno alle norme di procedura penale in merito alla costituzione di parte civile ed ai rapporti tra l'azione penale e quella civile, anche per definire bene quali siano le strade a disposizione del Ministero dell'Ambiente e degli enti territoriali di cui all'articolo 18 della L. 349/86, ai fini della tutela ambientale ed in particolare in merito alla possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno ambientale in sede penale o civile.

La legittimazione all'esercizio dell'azione civile nel processo penale, di regola, spetta al danneggiato e cioè al soggetto che abbia riportato un danno riferibile alla condotta criminosa del soggetto attivo del reato. L'azione civile si esercita mediante costituzione di parte civile nelle forme e nei tempi previsti dal codice di procedura penale. Nel caso in cui è stata esercitata l'azione civile nel processo penale, il giudice, allorquando pronuncia sentenza di condanna decide anche sulla domanda per il risarcimento del danno e provvede anche alla sua liquidazione, salvo che vi sia la

competenza di altro giudice. Solo se le prove acquisite non consentono la liquidazione del danno, il giudice può limitarsi alla pronuncia di una condanna generica rimettendo la parte davanti al giudice civile. Se la parte civile lo richiede, l'imputato ed il responsabile civile sono condannati al pagamento di una provvisoria nei limiti del danno per cui si ritiene già raggiunta la prova. Per ottenere la condanna generica al risarcimento dei danni, la parte civile non deve provare l'effettiva esistenza di un danno, ma è sufficiente che venga accertato il fatto che potenzialmente può produrre le conseguenze dannose (cfr. Cass. Penale, Sez. III, 26 maggio 1994, n. 6190).

Generalmente al danneggiato è offerta la possibilità di scegliere se agire in sede civile o in sede penale. Anche se proposta davanti al giudice civile, l'azione civile può essere trasferita nel processo penale sino a quando non sia stata pronunciata nel processo civile una sentenza di merito, anche non passata in giudicato. Viceversa, l'azione civile può essere proposta in sede civile anche dopo la costituzione di parte civile in sede penale; quest'ultima potrà essere revocata in ogni stato e grado del procedimento mediante una dichiarazione orale in udienza o attraverso il deposito di un atto scritto nella cancelleria del giudice. La costituzione di parte civile si considererà revocata anche quando la parte stessa non presenta le conclusioni scritte a chiusura della fase dibattimentale. L'azione prosegue in sede civile se non è trasferita nel processo penale ovvero quando non è più consentita la costituzione di parte civile. Se l'azione è proposta in sede civile nei confronti dell'imputato dopo che vi è stata la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado, il processo civile è sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta ad impugnazione, salve le eccezioni previste dalla legge (articolo 75 c.p.p.). In questo caso il danneggiato subisce gli effetti dell'eventuale assoluzione dell'imputato, anche se non ha partecipato al processo penale nel quale era stato posto in condizione di partecipare. Quando invece il danneggiato esercita tempestivamente l'azione civile ed in particolare prima della sentenza penale di primo grado, egli potrà avvalersi degli effetti positivi del giudicato penale se la sentenza sarà di condanna e cioè quanto all'accertamento della sussistenza del fatto,

della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso. Se invece la sentenza penale sarà di assoluzione dell'imputato, non avrà effetti di giudicato nei suoi confronti, e quindi continuerà l'azione in sede civile. Per evitare, comunque, che il danneggiato passi da un processo ad un altro in vista di un esito a lui sfavorevole del giudizio in corso, il codice di procedura penale all'articolo 652 prevede che la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato che si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile nel processo penale, salvo che il danneggiato abbia esercitato direttamente l'azione civile ovvero che la stessa sia iniziata quando non era più consentita la costituzione di parte civile.

Infine devono considerarsi le seguenti ipotesi in cui, sebbene l'azione venga proposta in sede civile dopo la costituzione di parte civile nel processo penale ovvero dopo la sentenza penale di primo grado, non si sospende il processo civile e non ha effetto l'eventuale giudicato penale di assoluzione e cioè: quando la costituzione di parte civile sia stata revocata dopo che il processo penale sia stato sospeso per infermità mentale dell'imputato; quando la parte civile sia stata esclusa d'ufficio o su richiesta di parte; quando sia stato ammesso il giudizio abbreviato e la parte civile non lo abbia accettato; quando il giudice accolga la domanda di applicazione della pena su richiesta delle parti; quando venga accolta la domanda di oblazione proposta dall'imputato; nel caso di accertato impedimento fisico permanente che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza (4).

AZIONE CIVILE

- può essere proposta in sede civile anche dopo la costituzione di parte civile in sede penale
- può essere trasferita nel processo penale sino a quando non sia stata pronunciata nel processo civile una sentenza di merito, anche non passata in giudicato
- prosegue in sede civile se non è trasferita nel processo penale ovvero quando non è più consentita la costituzione di parte civile.

COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE NEL PROCESSO PENALE

Può essere proposta entro la prima udienza preliminare

- può essere revocata in ogni stato e grado del procedimento mediante una dichiarazione orale in udienza o attraverso il deposito di un atto scritto nella cancelleria del giudice
- si considera revocata quando la parte stessa non presenta le conclusioni scritte a chiusura della fase dibattimentale

Rapporti tra processo penale ed azione civile

Azione proposta in sede civile dopo che vi è stata la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado

- il processo civile è sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale passata in giudicato
- La parte danneggiata subisce gli effetti dell'eventuale assoluzione dell'imputato, anche se non ha partecipato al processo penale nel quale era stato posto in condizione di partecipare

Azione proposta in sede civile tempestivamente e prima della sentenza penale di primo grado

- la parte potrà avvalersi degli effetti positivi del giudicato penale se la sentenza sarà di condanna e cioè quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso
- se invece la sentenza penale sarà di assoluzione dell'imputato, non avrà effetti di giudicato nei suoi confronti, e quindi continuerà l'azione in sede civile.

Ipotesi in cui, sebbene l'azione venga proposta in sede civile dopo la costituzione di parte civile nel processo penale ovvero dopo la sentenza penale di primo grado, non si sospende il processo penale e non ha effetto l'eventuale giudicato penale di assoluzione

- quando la costituzione di parte civile sia stata revocata dopo che il processo penale sia stato sospeso per infermità mentale dell'imputato;
- quando la parte civile sia stata esclusa d'ufficio o su richiesta di parte;
- quando sia stato ammesso il giudizio abbreviato e la parte civile non lo abbia accettato;
- quando il giudice accolga la domanda di applicazione della pena su richiesta delle parti;
- quando venga accolta la domanda di oblazione proposta dall'imputato;
- nel caso di accertato impedimento fisico permanente che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza.

Esaminando la tabella n. 2 relativa ai procedimenti giudiziari di cui alla Baca dati, il dato che emerge è che si tratta per la gran parte di procedimenti davanti al giudice penale. Questo dato va chiarito. Come è stato detto sopra il Ministero dell'Ambiente, (in questa sede si considera solo l'azione del Ministero e non anche quella degli enti locali i quali non hanno nessun collegamento di natura tecnica con l'Agenzia per la protezione dell'Ambiente) può esercitare l'azione di risarcimento del danno ambientale in sede penale o in sede civile. Nel primo caso la tutela risarcitoria ambientale si inserisce in un procedimento penale, nel quale il Ministero dell'Ambiente si costituisce parte civile. Partecipando a tale procedimento, il dicastero, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, presenta di regola al giudice una relazione tecnica, che contiene una stima del danno prodotto con la condotta illegittima, e, quando è possibile, viene indicato anche il costo del ripristino ed il

profitto del trasgressore. Il giudice, normalmente, decide in merito alle richieste della parte civile o direttamente o rinviando alla sede civile per la quantificazione.

Tornando alla tabella n.2 da essa si evince che il Ministero dell'Ambiente ha notizia del verificarsi di un danno ambientale generalmente nel corso di procedimenti penali ed in questo contesto chiede all'Agenzia la predisposizione della relazione tecnica (alcune delle quali, si ricordi, sono preliminari).

Una volta ricevuta la relazione il Ministero decide, insieme all'Avvocatura dello Stato, la strategia processuale da intraprendere e cioè se chiedere il risarcimento del danno ambientale in sede penale o civile.

A tal fine sembra opportuno dare conto della posizione dell'Avvocatura generale espressa in un parere reso al Ministero dell'Ambiente in data 19 marzo 2003, n. 031394 concernente le varie problematiche connesse al danno ambientale. "La scelta dell'una o dell'altra via, quella penale o civile" si legge nel documento proveniente dall'Avvocatura generale "dovrà essere basata su un giudizio di opportunità che tenga conto soprattutto del rapporto tra la loro onerosità ed i risultati concretamente perseguibili. La partecipazione al processo penale si rivela in genere più onerosa rispetto all'esercizio della concorrente causa civile, sia per la inapplicabilità delle norme sul foro erariale, sia per la lunghezza dei tempi imposti dal rito accusatorio. La focalizzazione del processo sulla penale responsabilità dell'imputato non favorisce inoltre l'istruttoria sull'ammontare dei danni, la cui liquidazione è sovente rimessa ad una separata sede. L'azione è altresì limitata al risarcimento dei danni e non consente di introdurre diverse domande di tipo inibitorio".

Il parere citato fa riferimento anche alla necessità che la costituzione di parte civile venga autorizzata da parte del Presidente dei Ministri sulla base di una valutazione eminentemente politica. In forza di tutte queste considerazioni l'Avvocatura dello Stato ritiene che la strada migliore da perseguire sia quella dell'azione civile, (sia in funzione inibitoria che risarcitoria) riservando la costituzione di parte civile nel processo penale a vicende che abbiano particolare rilevanza economica e sociale ovvero che prospettino situazioni nuove o complesse o che interessino ampie fasce di territorio o di popolazione.

Ritornando quindi, ai procedimenti notiziati all'APAT si può concludere che per quelli che hanno una rilevanza nazionale (es. Petrolchimico di Porto Marghera), si registra sempre la costituzione di parte civile del Ministero nel relativo procedimento penale, per altri invece la strada che si privilegia è quella del processo civile.

La tabella 3 indica il numero di relazioni tecniche elaborate dall' APAT. In genere a tutte le richieste che giungono dalle direzioni ministeriali segue una relazione. Ciò a partire soprattutto dall'anno 2001. Infatti, a fronte dei pochi documenti redatti nei precedenti anni, anche per le difficoltà di individuare dei criteri adeguati che portassero ad una credibile quantificazione del danno prodotto all'ambiente, si assiste negli anni successivi ad una significativa specializzazione dei dipartimenti dell'Agenzia nel redigere questo tipo di documentazione tecnica, di notevole importanza ai fini della quantificazione del danno ambientale. Nelle relazioni predisposte viene stabilita l'entità del danno prodotto, i costi per il relativo ripristino dello stato dei luoghi, dove è possibile, il calcolo del profitto del trasgressore in seguito alla condotta lesiva, offrendo così al giudice un importante ausilio per la quantificazione del risarcimento. L'attuale capacità dell'Agenzia di fornire delle valutazioni tecnico-economiche del danno ambientale potrebbe quindi essere la risposta alle note difficoltà di quantificazione del pregiudizio sofferto dall'Amministrazione in tema di ambiente. La stessa Avvocatura generale, nel parere di cui sopra, auspica che vengano elaborate, da parte di esperti, delle tabelle parametriche che individuino per i singoli settori le varie tipologie di danni, graduandone la gravità e la rilevanza, con la possibilità di tradurli in termini monetari. Dalle relazioni dell'APAT emerge che un lavoro di valutazione del danno ambientale è possibile tenendo chiaramente in considerazione le specificità dei vari tipi di inquinamento prodotti e i relativi interventi di bonifica, ove possibili.

La tipologia di danno ambientale

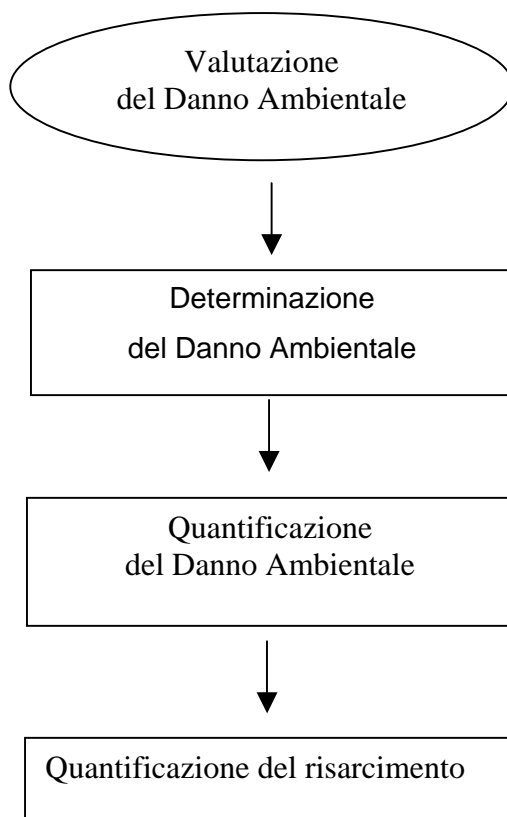
Per quanto riguarda le tipologie di danno ambientale, i vari casi di cui alla tabella n. 4, sono stati rappresentati secondo categorie di inquinamento molto ampie. I casi di

danno ambientale di cui alla banca dati APAT sono riconducibili per il 37 per cento a violazioni della disciplina posta a tutela dell'inquinamento delle acque, in particolare si tratta per lo più di scarichi non autorizzati in acque superficiali. La categoria che segue è quella relativa a fatti inerenti l'inquinamento del suolo con 52 casi registrati, quasi tutti riguardanti rifiuti pericolosi provenienti da attività industriali, discariche abusive, trasporto illecito e sversamento di rifiuti. Seguono le emissioni nocive in atmosfera, per il 15 per cento dei casi. Nell'ambito delle trasformazioni territoriali vanno considerati gli abusi edilizi in zone protette, cave, rottura di argini di fiumi e canali, disboscamento, scavi e riporti con modifica dello stato dei luoghi sottoposti a vincoli, prelievo di materiale inerte dai fiumi, infine deviazioni di corsi d'acqua. Per alterazione dell'ecosistema si intendono, infine, quelle attività dell'uomo che comportano un cambiamento peggiorativo della flora e fauna esistenti in natura. In particolare, in questa percentuale rientrano per la maggior parte i casi di pesca di vongole veraci mediante rasca che hanno comportato una erosione dei fondali con alterazione dell'ecosistema.

CAPITOLO SECONDO

La valutazione del danno ambientale

La valutazione del danno ambientale, secondo una relazione dell'APAT, è una istruttoria tecnica, scientifica ed economica che concorre alla promozione dell'azione di risarcimento da parte dello Stato nei confronti dei responsabili che hanno causato il danno all'ambiente. La valutazione è finalizzata alla quantificazione del risarcimento, che viene effettuata a valle di due fasi precedenti: la determinazione e la quantificazione del danno. La determinazione del danno rappresenta il momento in cui si accerta la relazione causa effetto tra lo scenario ed i danni arrecati all'ambiente. Con la quantificazione del danno, invece, si accerta l'entità dei danni alle risorse ambientali in termini di alterazione, deterioramento e distruzione attraverso una valutazione della perdita/riduzione della qualità e degli usi reali/potenziali relative a queste. La figura seguente schematizza le diverse fasi della valutazione del danno ambientale.



Il risarcimento per equivalente

La quantificazione economica del danno avviene attraverso l'attribuzione di un valore/prezzo alle utilità sociali ricavate dalle risorse ambientali danneggiate. Una precisa quantificazione deve pertanto fare riferimento a tutte le possibili utilità dell'ambiente e porta alla valutazione del cosiddetto Valore Economico Totale (VET).

Alcune delle utilità delle risorse ambientali sfuggono al mercato e quindi sono privi di un valore/prezzo. Le utilità che non trovano uno specifico riconoscimento nel prezzo sono riconducibili ai valori di non uso (di esistenza, di lascito e di opzione) e agli usi non governati o non governabili dal mercato.

I principali fattori economici e pesi che dovrebbero comunque entrare in una quantificazione economica del danno ambientale concernono:

- il valore/prezzo patrimoniale reale delle risorse ambientali danneggiate;
- il valore/prezzo degli usi reali/potenziali diretti/indiretti temporaneamente/definitivamente persi o che questi avrebbero reso nel tempo se il danno non si fosse verificato;
- il costo per il ripristino dello stato dei luoghi;
- il peso dovuto alla perdita del grado di qualità delle risorse;
- il peso dovuto alla perdita del grado di usabilità delle risorse;
- il tempo di indisponibilità delle risorse;
- il tempo di recupero naturale;
- il peso dovuto al valore (sociale, culturale, ecc.) delle risorse.

Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione (economica) del danno ambientale, o qualora il ripristino non sia realizzabile, l'art. 18 della legge 349/86 stabilisce la possibilità che il Giudice possa determinare il risarcimento economico in via equitativa sulla base dei seguenti parametri:

- l'illecito profitto conseguito dal trasgressore;
- la gravità della colpa;

- il costo per il ripristino dello stato dei luoghi.

L'illecito profitto conseguito dal trasgressore, tiene conto degli eventuali costi di gestione, ottimizzazione, ristrutturazione e ammodernamento tecnico-gestionale dell'impianto che, se attuati, avrebbero evitato il danno ambientale contestato ma che non sono stati sostenuti dai responsabili del danno.

La gravità della colpa tiene conto delle situazioni aggravanti/attenuanti che specificano le circostanze in cui sono maturati gli illeciti (colpa, dolo, continuità, associazione, ecc.).

Il costo per il ripristino dello stato dei luoghi, comprende le spese necessarie, eventualmente già sostenute dalle amministrazioni dello Stato, per il monitoraggio, la messa in sicurezza, la bonifica e la rinaturalizzazione dei luoghi/matrici compromesse.

In questo ambito l'azione di ripristino viene ipotizzata indipendentemente dalla reale fattibilità dell'intervento in quanto l'unica finalità è quella di fornire un quadro più realistico possibile per poter effettuare una stima dei costi sulla base delle estensioni dei luoghi e delle matrici compromesse e dei relativi costi unitari per il disinquinamento.

Nel caso in cui non sia possibile determinare le estensioni dei luoghi/matrici compromesse, come nel caso di rilasci di sostanze inquinanti in matrici ambientali estese e non confinate (mare, atmosfera, ecc.), le quantità possono essere stimate per la loro capacità di inquinamento valutata in base alle concentrazioni massime ammissibili.

Il risarcimento in forma specifica: il ripristino dello stato dei luoghi

Il risarcimento in forma specifica ha finalità prettamente riparatrici, a differenza di quello per equivalente, il cui carattere è prevalentemente economico. Ove e per quanto è possibile, il Giudice, su richiesta dello Stato, dispone il risarcimento in forma specifica, ovvero l'obbligo al ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

Il ripristino, tuttavia, non esaurisce l'azione di risarcimento in quanto è solo uno dei fattori che possono entrare nella richiesta di risarcimento e non copre i costi connessi alla temporanea indisponibilità del bene. Inoltre, l'obbligo al ripristino non è sempre applicabile, in quanto richiede la reversibilità del danno e la fattibilità (tecnica ed economica) dell'azione stessa di ripristino.

La reversibilità del danno è la capacità del sistema ambientale danneggiato di attivare meccanismi di reazione fisici, chimici, biologici ed ecologici che annullano gli effetti provocati dall'evento avverso. Quindi la reversibilità è condizionata dagli effetti e dalla natura fisico-chimico-biologica dell'evento e dalle peculiarità dei beni colpiti. Nelle situazioni più gravi, ad esempio, gli effetti iniziali continuano a propagarsi nell'ambiente e ne peggiorano la qualità anche dopo la sospensione dell'evento dannoso oppure la reversibilità avviene su tempi estremamente lunghi.

La ripristinabilità del danno si riferisce invece alla possibilità, mediante opportuni interventi dell'uomo, di favorire il ristabilirsi delle condizioni esistenti prima dell'evento di danno.

In linea con la disciplina comunitaria il concetto di ripristino non deve intendersi come ripristino a qualunque costo delle condizioni precedenti l'evento dannoso, ma come un'equilibrata scelta riparatoria che assicura il miglior risultato al minor costo.

CAPITOLO TERZO

Indirizzi giurisprudenziali

Per meglio comprendere le pronunce del giudice ordinario in materia di danno ambientale di cui si darà conto in seguito, è necessario partire dalla norma che prevede il danno ambientale, e, in particolare dai criteri che offre per la sua quantificazione. In base al comma 6 dell'articolo 18 della L. 349/86, "il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali". Al comma 8 segue un'altra importante disposizione secondo cui "il giudice nella sentenza di condanna dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile". Sia la Dottrina che la Giurisprudenza sono d'accordo nel ritenere che sebbene il ripristino sia collocato in un comma successivo nell'ambito dell'articolo 18 rispetto alla condanna per equivalente, deve ritenersi che esso assume posizione dominante tra le forme di tutela predisposte dalla legge 349/86. L'ordine di ripristino in tanto può essere dato in quanto l'attività che si impone sia tecnicamente eseguibile ovvero quando la condotta non abbia provocato effetti irreparabili sulla risorsa naturale. Il ripristino dello stato dei luoghi non compensa né la perdita di ambiente non ripristinabile né quella temporanea che si fosse comunque verificata prima dell'insorgere dei naturali processi di autoriparazione ambientale.

I criteri di cui al comma 6 dell'articolo 18 di cui sopra vengono introdotti proprio in considerazione della specificità del bene ambiente, il cui danno troverebbe oltremodo difficoltà ad essere quantificato visto che si tratta di un bene non disponibile in commercio e come tale di difficile valutazione venale secondo i prezzi di mercato, da considerare nel suo valore d'uso (Cass. Civile, sez. I n. 9211 dell'1/9/95).

Il giudice, quindi, deve procedere alla valutazione equitativa del danno ogni qualvolta la parte lesa non abbia provato il suo ammontare ma ha comunque provveduto a chiederne la liquidazione. A questo proposito la Corte di Cassazione (sez. III civile, n. 5687 del 18/4/2001) ha stabilito che “mentre alla parte che chiede il risarcimento incombe l'onere di dimostrare la consistenza del danno che assume di aver subito, esclusivamente al giudice del merito spetta il compito di liquidare l'equivalente pecuniario del danno, ricorrendo, se del caso, all'ausilio di un consulente tecnico, ovvero, qualora la determinazione del preciso ammontare del danno non sia oggettivamente possibile o appaia molto difficile il compito di provvedere ad una liquidazione di carattere equitativo, ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.”.

Affinché si possa adire il giudice è necessario che l'amministrazione accerti l'effettività del danno nel senso che non basta la violazione puramente formale della normativa in materia di inquinamento ma occorre che lo stato o gli enti territoriali su cui incidono i beni oggetto del fatto lesivo, ai sensi del comma 3 dell'articolo 18 deducano l'avvenuta compromissione dell'ambiente. (Cass. 9211/1995 cit.).

A questo proposito è il caso di far riferimento ad una pronuncia della Corte di Appello di Lecce del giugno 2000, n. 152/2000, riguardante lo stabilimento Ilva di Taranto. In primo grado il Pretore di Taranto aveva condannato gli imputati per il reato di violazione delle norme sulla tutela delle acque dall'inquinamento di cui alla legge 319/76 in quanto avevano consentito scarichi di liquami in mare contenenti concentrazioni di metalli pesanti superiori ai limiti di legge. Il giudice di prime cure aveva condannato gli imputati ad un periodo di detenzione ed al pagamento del danno ambientale prodotto alle acque marine, fissato in via equitativa, nei confronti del Ministero dell'Ambiente costituitosi parte civile, in 15 milioni per ogni imputato. La pronuncia recante detto esiguo risarcimento, è stata riformata dal giudice di appello il quale ha assolto gli imputati perché il fatto non sussiste. Il danno alle acque, infatti, non è emerso dalla relazione dei periti, anzi gli esami effettuati hanno dimostrato che le acque interessate agli scarichi non avevano subito nessun danno rispetto alla situazione preesistente ma che addirittura le condizioni erano migliorate. Da un iniziale inquinamento generato dallo scarico dell'Ilva ne era seguito un

miglioramento della qualità delle acque che si era riflesso su un incremento, sia pure contenuto, della biodiversità mentre la concentrazione di metalli pesanti non si presentava superiore ad altre zone portuali del Mediterraneo. La sentenza della Corte di Appello di Lecce evidenzia, quindi, che non basta la violazione della normativa per giungere ad una condanna per danno ambientale ma che è necessario che dalla condotta illecita tenuta derivi, per l'ambiente, un danneggiamento e cioè un cambiamento in pejus dello stato della componente ambientale.

Nel procedimento penale il giudice procede alla valutazione equitativa del danno quando la parte civile ne fa richiesta nell'ambito della sua costituzione. A questo riguardo va dato conto di una recente pronuncia del Tribunale di Tolmezzo, sentenza 191/03 del 26 novembre scorso, che ha provocato qualche sconcerto tra gli addetti ai lavori. Il giudice, infatti, nella causa concernente l'inquinamento del Fiume Tagliamento da parte della Cartiera Burgo s.p.a., ha condannato l'imputato, ammesso all'applicazione della pena ex. art. 444 (patteggiamento), al risarcimento del danno ambientale per equivalente, in applicazione dell'articolo 58 del decreto legislativo 152/99 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. La particolarità di questa pronuncia sta nel fatto che il giudice ha condannato l'imputato a pagare il danno ambientale "d'ufficio", prescindendo, cioè, dalla domanda di risarcimento avanzata dello Stato.

Il giudice, non essendosi costituito parte civile il Ministero dell'Ambiente nel relativo procedimento penale e, di conseguenza, non avendo presentato nessuna stima del danno arrecato alle acque, ha fondato la condanna dell'imputato per danno ambientale sul grado di inquinamento accertato durante le indagini. Tutto ciò in applicazione della indicata disciplina sulla tutela delle acque. L'articolo 58 del Decreto legislativo 152/99 prevede, infatti, al primo comma "l'obbligo di procedere, per chi pone in essere un comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del decreto in questione, provocando un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, a proprie spese agli interventi di messa in

sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento”.

E' comunque fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale. Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno, il ragguaglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire, per un giorno di pena detentiva.

Il giudice di Tolmezzo, in applicazione di tale disciplina, ha condannato l'imputato a cinque mesi di reclusione convertiti in pena pecuniaria, gli ha ordinato il ripristino e la bonifica delle aree e dei corpi idrici inquinati ed infine ha provveduto a liquidare il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale in 30.987,41 euro e cioè moltiplicando le vecchie quattrocentomila lire al giorno per ciascun giorno di pena detentiva comminata.

Il modello veneziano

Vale la pena indicare in questa sede i risultati ottenuti dal gruppo APAT di Venezia e dall'Avvocatura distrettuale di Stato negli ultimi 4 anni in termini di risarcimento e liquidazione del danno ambientale da parte del giudice ordinario o in sede stragiudiziale. Le somme incassate dallo Stato in questa regione dimostrano quello che in altra sede è stato già detto e cioè che la quantificazione del danno ambientale è possibile e che quello che viene definito il modello veneziano potrebbe essere esportato in termini di “buona pratica” e riprodotto in altri contesti territoriali.

Procedimento	Tipo di Danno	Risarcimento
S+1	ATMOSFERA, fuga ammoniacca	225.000 euro
Z+altri	PAESAGGIO, danneggiamento beni storico/artistici	Provvisionale 100.000 euro
M+1	PAESAGGIO, danni alla vegetazione	Provvisionale 400.000 euro
B+altri	SUOLO	Provvisionale 350.000 euro
V+altri	ATMOSFERA	250.000 euro
R+altri	ATMOSFERA	290.000 euro
M	SUOLO	Transazione extragiudiziale 206.582 euro
B+altri	SUOLO	Transazione extragiudiziale 360.000 euro
R+altri	RIFIUTI	35.000 euro

Anche se queste somme sembrano irrisorie rispetto ai danni prodotti all'ambiente rappresentano comunque i migliori risultati ottenuti in Italia in campo giudiziario dalla nascita del danno ambientale ex articolo 18. Queste somme non riusciranno a restituire l'ambiente salubre, deturpato per mano dell'uomo, ma è possibile che nel lungo periodo il timore di una condanna possa diventare un deterrente al fine di scongiurare condotte inquinanti.

Gli accordi in materia di risarcimento del danno ambientale

Risultati in genere più soddisfacenti sono stati raggiunti con la definizione transattiva delle richieste statali di risarcimento del danno ambientale. Il favor che il nostro ordinamento riserva allo strumento negoziale, pur al di fuori del tradizionale ambito della contrattualistica di diritto privato, è confermato da importanti discipline

amministrative, quali la legge sulle autonomie locali (n. 142/1990) e la legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990). La stessa disciplina ambientale, in materia di rifiuti (Decreto legislativo n. 22/1997) prevede la possibilità di raggiungere degli accordi tra privati ed amministrazione ambientale in materia di smaltimento e riciclaggio di rifiuti. Gli strumenti negoziali hanno acquisito una crescente importanza in quanto si ritiene che attraverso di essi è possibile raggiungere risultati più soddisfacenti anche in termini di rispetto del contenuto dell'accordo al contrario di quanto avviene attraverso lo strumento legislativo o provvedimento. L'accordo è uno strumento duttile ed efficace che garantisce un maggior coinvolgimento degli operatori economici, aumenta il consenso sugli obiettivi e garantisce il loro raggiungimento in tempi più brevi.

Lo stesso Consiglio di Stato (Commissione speciale 18 maggio 2001, n. 426/2001) ha ammesso la transazione di una controversia in materia di risarcimento del danno ambientale, purchè vi aderisca il titolare del diritto al risarcimento e cioè lo Stato.

Con la transazione, infatti, lo Stato giunge ad un accordo in merito al diritto patrimoniale che gli deriva dal danneggiamento dell'ambiente già prodotto e non va a disporre del bene ambiente, per il futuro.

Di recente anche la Corte dei Conti si è espressa in merito alle transazioni relative al danno ambientale. “ La transazione – si legge nella sentenza- ha la finalità di definire o prevenire una lite attraverso reciproche concessioni dettando un assetto di interessi modificativo della realtà giuridica anche attraverso la rinuncia a far valere i propri. Il Collegio ritiene che non sussista un eventuale limite al potere di transigere in tema di danno ambientale. Il diritto al risarcimento in questa materia è correlato non tanto alla lesione materiale del bene quanto alla natura pubblicistica dell'interesse tutelato”. Tenendo conto di tali considerazioni il giudice contabile ha ritenuto che il potere di sottoscrivere una transazione non può rientrare nella competenza dirigenziale ma essa va ricondotta all'ambito delle competenze del vertice politico-amministrativo, in quanto, questo particolare accordo, più che riferirsi alla sfera gestoria presuppone scelte di carattere politico dell'Amministrazione che come tali esulano dai compiti della dirigenza (Corte dei Conti – sez.controllo Stato – 1-15 gennaio 2003).

A partire da questioni risalenti nel tempo come quella della tragedia del Vajont in cui lo Stato ha ottenuto un risarcimento di 100 miliardi di lire, o ancora del naufragio della petroliera Haven per il quale allo Stato, in ragione dell'inquinamento marino provocato, è stato risarcito un danno ambientale sempre di 100 miliardi e fino a giungere al più recente disastro ambientale provocato dallo stabilimento Petrolchimico di Porto Marghera, "rimborsato" con una somma pari a 550 miliardi, lo strumento negoziale si presenta, anche in termini economici, come la strada che dà più garanzie risarcitorie.

Tra i vari strumenti convenzionali a disposizione dell'amministrazione va in questa sede citato anche l'accordo di programma. Emblematico è il caso dell'accordo siglato nel 2003 dal Ministero dell'Ambiente insieme al Ministero delle attività produttive, la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, il Comune di Rosignano Marittimo, l'ARPA Toscana e l'Azienda Solvay di Livorno per ridurre l'inquinamento marino prodotto con gli scarichi industriali e consentire anche la trasformazione dei processi industriali. L'obiettivo principale da perseguire era ed è quello di raggiungere la qualità "buono" delle acque sotterranee e delle acque superficiali entro il 2015 assicurando la difesa delle coste, la tutela delle acque costiere e della risorsa idrica. Per ridurre l'inquinamento marino legato al ciclo produttivo della soda dell'azienda livornese sono stati ipotizzati vari tipi di intervento tra i quali la riduzione dei consumi di acqua di falda e di acqua superficiale attraverso l'impiego di acque reflue urbane depurate provenienti dai depuratori comunali, la riduzione della produzione di rifiuti e di scarichi; l'azienda inoltre si è impegnata a sostituire, entro il 2007, l'attuale tecnica di produzione di cloro-alcali basata su celle a mercurio, che rilascia mercurio nel mare, con le celle a membrana, anticipando, così, le scadenze previste dalla normativa comunitaria e nazionale in materia. Dal loro canto il Ministero dell'Ambiente e la Regione Toscana si sono impegnate a realizzare gli interventi di adeguamento degli impianti di depurazione per rendere adatte al ciclo produttivo dell'azienda le acque reflue, per eliminare il mercurio dagli scarichi, e ridurre lo scarico della sodiera.

Nell'ambito dell'attività negoziale del ministero dell'Ambiente in materia di risarcimento del danno ambientale, è necessario richiamare un altro importante accordo che c'è stato tra lo Stato e l'Enichem S.p.a., azienda che ha prodotto con le attività dello stabilimento di Pieve Vergante un notevole inquinamento da DDT del fiume Toce e del Lago Maggiore. Il P.M. ha infatti subordinato il suo consenso alle richieste di applicazione della pena agli imputati all'adozione di un piano di bonifica del sito industriale da parte di Enichem in modo che le acque superficiali o di falda non entrassero più in contatto con i terreni contaminati in precedenza da DDT e che successivamente confluivano verso il lago. Questo intervento di bonifica prevede la demolizione e messa in sicurezza dell'impianto dismesso in modo che l'inquinamento del Lago da DDT non continui. E' stato così raggiunta una intesa tra il Ministero e l'Enichem sul progetto di bonifica e per suggellare la serietà dell'impegno assunto dal responsabile civile è stato depositato un atto di fideiussione a favore del Ministero dell'Ambiente di importo pari a 53 miliardi di lire circa, a garanzia dell'adempimento degli obblighi di risanamento del sito di Pieve Vergante. Per quanto riguarda la richiesta di risarcimento del danno ambientale arrecato per l'inquinamento del Lago Maggiore con DDT, nell'ambito del processo civile l'APAT ha quantificato il costo del ripristino dello stato dei luoghi in un ammontare di euro 2.392.934.000,00.

CONCLUSIONI

Dalle numerose pronunce giurisdizionali raccolte durante lo stage presso l'APAT emerge che negli ultimi anni il danno ambientale ha percorso molta strada nelle aule giudiziarie soprattutto se si tiene conto che negli anni 60 i giudici penali, in caso di condotte lesive dell'ambiente, dichiaravano di non doversi procedere (1). Il sistema, con ogni probabilità, risentiva ancora dell'idea dell'ambiente come *res nullius*.

A fronte di decisioni che fino a qualche anno fa liquidavano il danno ambientale in somme irrisorie, si assiste oggi a condanne dei giudici più congrue rispetto ai danni prodotti all'habitat naturale, anche se comunque resta sottostimato

Le conclusioni che alla fine di questo lavoro si possono trarre investono in qualche modo tutti i soggetti chiamati dalla normativa in materia ambientale ad avere un ruolo.

Il risarcimento del danno ambientale non è più la chimera del panorama risarcitorio; anche il bene ambiente, quale bene fuori mercato può essere valutato per assicurare la risarcibilità delle lesioni ad esso arrecate. Per raggiungere in modo realistico questo obiettivo, comunque, e per fare in modo che ciò non sia solo il frutto della maggiore sensibilità mostrata da alcuni operatori del diritto, è necessario che da parte di tutti i soggetti designati venga meno quel timore di essere in qualche modo "incapaci" di dare un valore all'ambiente in quanto un bene unico, insostituibile, e che da sempre accompagna, diventando un limite, le richieste di tutela ambientali. Laddove mancano gli strumenti per quantificare il danno ambientale è sempre meglio correre il rischio di sottostimarlo, per mancanza di idonei criteri, piuttosto che lasciarsi condizionare dal timore di fare valutazioni sbagliate e incorrere nella prescrizione del diritto stesso. Ogni soggetto che per legge è coinvolto nei procedimenti giurisdizionali per danno ambientale può spingersi un po' oltre rispetto alla pregressa esperienza per ottenere migliori risultati e contribuire a creare una cultura ambientale, soprattutto nell'ambito delle attività di impresa.

Per quanto concerne le Avvocature distrettuali dello Stato, chiamate a rappresentare lo Stato, l'esempio dell'Avvocatura di Venezia, mostra che non è impossibile ottenere il riconoscimento del risarcimento del danno ambientale nelle aule dei tribunali. La sinergia Ministero dell'Ambiente – APAT – Avvocatura di stato può riuscire vincente. A questo proposito, l'APAT si è resa disponibile ad offrire a tutte le Avvocature distrettuali dello Stato, attraverso il Ministero dell'Ambiente, l'assistenza tecnica di cui necessitano nel caso di processi per danno ambientale.

Per quanto riguarda il ruolo del titolare del diritto al risarcimento ambientale e cioè il Ministero dell'Ambiente, l'esperienza dimostra che l'Amministrazione ha a disposizione due strade per intervenire in materia di danno ambientale: in primo luogo può avvalersi sempre di più dell'ente ausiliario APAT che, dalle relazioni predisposte, anche per casi difficili quali l'inquinamento da DDT del Lago Maggiore o la fuga di ammoniaca nell'area di Porto Marghera, mostra di aver acquisito notevoli capacità tecniche e di essere in grado di dare un importante contributo per supportare il lavoro del giudice e dell'avvocato dello Stato in tutti i procedimenti per danno ambientale. Se la richiesta di tutela risarcitoria nelle aule giudiziarie diventa una realtà, e se tutte le condotte illecite che coinvolgono il bene ambiente vengono fatte pagare dai trasgressori, allora c'è speranza che nei prossimi anni si radichi anche nel nostro paese una cultura del rispetto ambientale.

L'altra strada perseguibile è quella degli accordi soprattutto quando si tratta di dialogare con importanti poli industriali ed indurli ad adeguare gli impianti alle normative antinquinamento. L'esperienza della Solvey ha mostrato che l'intesa può esserci e che le risorse comunitarie e nazionali possono essere poste al servizio di una giusta causa quale è la riduzione dell'inquinamento ambientale.

E' necessario, quindi, che ognuno faccia la propria parte in virtù del fatto che l'inquinamento è un lusso che l'uomo non può più permettersi, per contribuire a creare una cultura del rispetto ambientale, anche a suon di condanne, e, soprattutto, per fare in modo che lo sviluppo sostenibile non resti solo uno slogan da sbandierare nei consessi internazionali.

NOTE

- (1) Massimo Severo Giannini “ Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”
Riv. Dir. Pub. Pag. da 15 – 1973
- (2) Per il passato il danno all’Ambiente, soprattutto secondo l’avviso della Corte dei Conti, veniva qualificato come danno pubblico erariale.
- (3) L’azione giudiziaria dello Stato non ha luogo o i procedimenti si concludono sfavorevolmente per esso per l’avvenuta prescrizione del diritto al risarcimento ovvero perché non si riesce ad individuare i responsabili civili.
- (4) A. Nappi – Guida al Codice di Procedura Penale – Giuffrè Editore - 2000-
- (5) G. Di Marco – Il danno Ambientale: Situazione e Prospettive - APAT

BIBLIOGRAFIA GIURIDICA

- **Alpa G.**, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in Contratto e Impresa 1987, pagg. 685-701
- **Anile F.**, *Bonifica dei siti contaminati: obblighi di ripristino e tutela penale*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 2/1999, pagg. 119-127
- **Balletta M. e Pillon B.**, *Il danno ambientale*, ed. Sistemi Editoriali Simone, 2002
- **Batà A.**, *Le nuove frontiere del danno ambientale*, in Il Corriere Giuridico 10/1995, pagg. 1146-1151
- **Beltrame S.**, *Danno all'ambiente: l'intervento in giudizio degli enti territoriali e delle associazioni ambientaliste*, in RGA 2002, pagg. 129-136
- **Borasi F.**, *Un problema superato: la "retroattività" della risarcibilità del danno ambientale*, in RGA 1997, pagg. 681-683
- **Borgonovo Re D.**, *L'ambiente tra Stato e collettività locali: una questione spinosa tutta da risolvere*, in RGA 1987, pagg. 345-351
- **Bossi P.**, *La quantificazione del danno all'ambiente ex art. 18 legge 349/86: la prima pronuncia del giudice penale*, in Diritto e Pratica nelle Assicurazioni 1989, pagg. 868-876
- **Bressan A.**, *La Cassazione Civile sul caso Seveso: risarcire anche l'"angoscia"?*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 4/1998, pagg. 357-361
- **Camarda G.**, *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in RGA 1986, pagg. 497-513
- **Caravita B.**, *Il danno ambientale tra Corte dei Conti, legislatore e Corte Costituzionale*, in RGA 1988, pagg. 108-112
- **Carovita B.**, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino 2001
- **Caringella F.**, *Interessi Collettivi e diffusi: tutela procedimentale e giurisdizionale*, in Corso di Diritto Amministrativo – Giuffrè Editore pag. 589 – 629
- **Caringella F.** *Il danno ambientale* , in Studi di Diritto Civile – Giuffrè Editore pag. 589 - 632
- **Cervetti F.**, *In tema di responsabilità civile per danno ambientale*, in La nuova Giurisprudenza Civile commentata 1996, pagg. 362-367

- **Cocco G.**, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 349/86*, in RGA 1986, pagg. 485-496
- **D'Angiulli S.**, *La costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 7/1997, pagg. 580-587
- **Dell'Anno P.**, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, in RGA 2000, pagg. 1-13
- **De Marzo G.**, *Il danno morale nel caso Seveso: l'intervento delle Sezioni Unite*, in Il Corriere Giuridico 4/2002, pagg. 465-467
- **Di Mento J.**, *Responsabilità secondo "Superfund": semplificazioni in vista?*, in RGA 1999, pagg. 1019-1023
- **Fabrizio M.**, *Sicurezza delle navi e prevenzione dell'inquinamento marino*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 4/1996, pagg. 277-280
- **Fabrizio M.**, *Inquinamento marino da idrocarburi: ratificata la convenzione di Londra*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 6/1999, pagg. 495-498
- **Feola D.**, *Discarica abusiva e danno ambientale: applicazione retroattiva dell'art. 18 legge 349/86 e responsabilità (solidale) dei produttori di rifiuti e del proprietario locatore della discarica*, in Responsabilità civile e Previdenza 1996, pagg. 112-119
- **Gebbers B.**, *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, in RGA 2000, pagg. 611-614
- **Giampietro F.**, *Danno all'ambiente e legittimazione al giudizio dello Stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 legge 349/86)*, in RGA 1987, pagg. 541-573
- **Giampietro F.**, *La responsabilità per il danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, ed. Giuffrè, Milano, 1988
- **Giampietro F.**, *Il danno all'ambiente davanti alla Corte Costituzionale*, in Foro Italiano 1988, pagg. 694-708
- **Giampietro F.**, *Le proposte della Comunità Europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente*, in Rivista di diritto europeo 4/1992, pagg. 813-826
- **Giampietro F.**, *La responsabilità civile per i danni all'ambiente*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 9/1993, pagg. 8-17
- **Giampietro F. e Pagliara P.**, *Il danno all'ambiente va provato: una sentenza chiara della Suprema Corte*, in Cassazione Penale 1993, pagg. 1534-1538

- **Giampietro F.**, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: una decisione rivoluzionaria?*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 3/96, pagg. 237-240
- **Giampietro F.**, *Danno ambientale, pericolo per la salute e per l'ambiente nel dm 471/99*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 4/2000, pagg. 311-317
- **Giampietro F.**, *Il dlgs 258/2000 non corregge il terzo regime di danno all'ambiente*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 12/2000, pagg. 1175-1178
- **Giampietro F.**, *La bonifica dei siti contaminati*, (a cura di), ed. Giuffrè, milano, 2001
- **Giampietro F.**, *Danno all'ambiente e bonifica dei siti inquinati: due discipline a confronto*, in *RGA* 2002, pagg. 649-666
- **Giannini M.**, *La responsabilità da danno ambientale*, in *RivistAmbiente* 2/2001, pagg. 150-152
- **Giracca M.**, *Riflessioni in tema di danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *Contratto e Impresa* 1/2001, pagg. 394-426
- **Greco G.**, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *RGA* 1987, pagg. 523-540
- **Lettera F.**, *Danno ambientale e danno civile da illecito*, in *RGA* 1987, pagg. 84-85
- **Manfredi G.**, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *RGA* 2002, pagg. 667-688
- **Meriardi A.**, *La sentenza sulla quantificazione del danno all'ambiente nel caso Patmos*, in *RGA* 1995, pagg. 145-152
- **Medugno M.**, *Il caso della "Patmos"*, in *RGA* 1989, pagg. 35-52
- **Medugno M.**, *Il caso della "Patmos" (seguito)*, in *RGA* 1990, pagg. 534-538
- **Novarese F.**, *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diverse ideologie*, in *RGA* 1988, pagg. 13-31
- **Oliva D.**, *La tutela delle bellezze naturali*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 10/1999, pagg. 992-997
- **Pagliara P.**, *Il risarcimento dei danni ambientali: considerazioni di...fondo*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 9/96, pagg. 684-688
- **Pagliara P.**, *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*, in *Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa* 4/1997, pagg. 325-328

- **Piccinini S.**, *Brevi cenni sul danno ambientale*, in Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente 1996, pagg. 387-389
- **Postiglione A.**, *Una svolta per il diritto dell'ambiente: la legge 8 luglio 1986 n° 349*, in RGA 1986, pagg. 251-261
- **Postiglione A.**, *Osservatorio sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in RGA 1986, pagg. 77-98
- **Postiglione A.**, *Danno ambientale e Corte di Cassazione*, in RGA 1989, pagg. 106-109
- **Postiglione A.**, *Il recente orientamento della Corte Costituzionale in materia di ambiente*, in RGA 1988, pagg. 104-108
- **Pozzo B.**, *Il danno ambientale*, ed. Giuffrè, Milano, 1998
- **Pozzo B.**, *La retroattività della responsabilità civile per danno ambientale: alla ricerca delle ragioni di un "obiter dictum" della Cassazione*, in Foro Italiano 1998, pagg. 1143-1150
- **Pozzo B.**, *Il danno ambientale*, in RGA 1999, pagg. 731-746
- **Pozzo B.**, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente, (a cura di)*, Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente, ed. Giuffrè, Milano, 2002
- **Prati L.**, *Il danno ambientale nella prospettiva della colpa*, in RGA 1997, pagg. 35-51
- **Prati L.**, *Danno ambientale, inquinamento da rifiuti e responsabilità ripristinatorie*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 5/1999, pagg. 443-451
- **Prati L.**, *Il danno ambientale nell'art. 58 del nuovo decreto sulle acque*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 11/1999, pagg. 1044-1050
- **Prati L.**, *Risarcimento danni morali da inquinamento*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 8/2002, pagg. 768-772
- **Ramacci L.**, *Le associazioni ambientaliste nel procedimento penale*, in Ambiente, Consulenza e Pratica per l'Impresa 1/2001, pagg. 54-58
- **almi S.**, *Danno ambientale e associazioni ambientaliste*, in RGA 1989, pagg. 309-322
- **Somma A.**, *La valutazione del danno ambientale: rilevanza pubblica della lesione e categorie civilistiche*, in Contratto e Impresa 1995, pagg. 524-544
- **Trimarchi P.**, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente, (a cura di)*, ed. Giuffrè, Milano, 1994

- **Tumbiolo R.**, *Brevi riflessioni sulla responsabilità penale nell'impresa*, in RGA 1995, pagg. 115-116

TABELLA N°1

REGIONI	N° PROCEDIMENTI
VENETO	89
PIEMONTE	13
TOSCANA	8
CAMPANIA	7
PUGLIA	6
LIGURIA	5
LAZIO	5
CALABRIA	5
UMBRIA	4
EMILIA ROMAGNA	4
ABRUZZO	4
MARCHE	3
TRENTINO	2
SICILIA	2
MOLISE	1
LOMBARDIA	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	1
VALLE D'AOSTA	0
SARDEGNA	0
BASILICATA	0
TOTALE	160

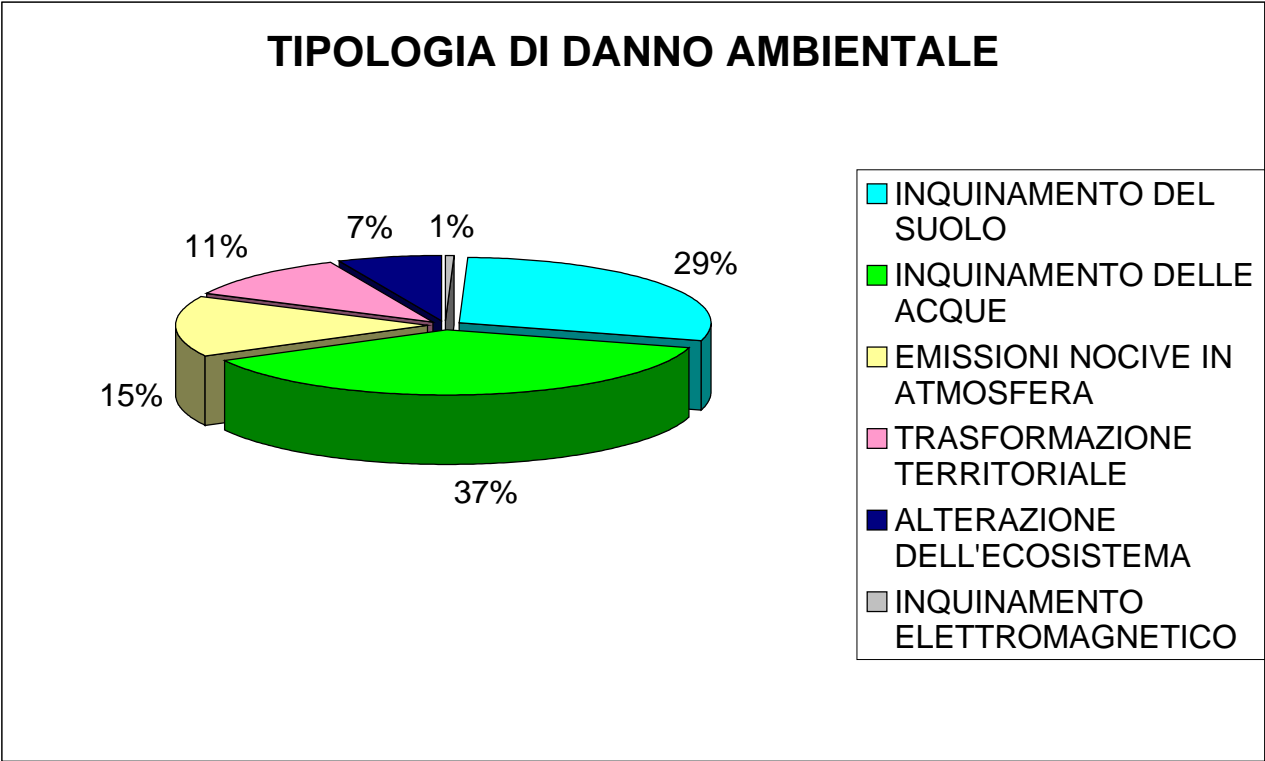
TABELLA N° 2

PROCEDIMENTI GIUDIZIARI	NUMERO
PROCEDIMENTI CIVILI	6
PROCEDIMENTI PENALI	147

TABELLA N° 3

ANNO	CASI	N° RELAZIONI
97/98/99	39	14
2000	14	8
2001	42	38
2002	35	35
2003	31	31
	TOT 160 CASI IN 5 ANNI	TOT 100 RELAZIONI

TABELLA N°4





ALLEGATO 2°/ADANNO AMBIENTALE IN ITALIA

ALLEGATO 2/B
SITI D' INTERESSE NAZIONALE

