

Controllo della Corte dei Conti e tutela dell'ambiente

(Giacinto DAMMICCO)

1. Premessa: la cointestazione

Innanzitutto intendo richiamare l'attenzione sulla cointestazione delle funzioni che a livello costituzionale sono rimesse alla Corte dei conti.

Possiamo considerare questo intervento come l'altro lato di quanto già sviluppato in analogo incontro convegnistico svoltosi a giugno. Qui viene infatti in rilievo maggiormente la funzione del controllo. Entrambi gli aspetti (giurisdizione e controllo) peraltro risultano affrontati nel testo che con l'occasione presentiamo.

2. La "rincorsa" della materia ambientale

La Corte dei conti ha per molti anni rincorso la materia ambientale, in prevalenza nell'ambito della funzione giurisdizionale¹.

Non è possibile con brevi cenni ricostruire altro che le principali fasi di tale espansione della giurisdizione, basti perciò annotare che dopo il 1986 (e quindi in conseguenza della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente²) residuavano specifiche aree di intervento giurisdizionale, nelle forme della tutela della proprietà pubblica e di valutazione degli effetti dell'omissione di funzioni di prevenzione e repressione da parte di pubblici poteri³. Sono poi ben note le nuove prospettive introdotte dal T.U.A.

Aspetto particolarmente significativo nella prospettiva dell'impresa è che nella giurisdizione della Corte dei conti rientrano anche situazioni per le quali un soggetto di diritto privato che agisca in virtù di un conferimento di risorse o di un rapporto concessorio con una Pubblica Amministrazione può essere chiamato a rispondere

¹ Vi era già stata negli anni '70 una iniziativa di "occupazione della materia" ambientale da parte della Corte dei conti, con la vicenda del Parco Nazionale d'Abruzzo, (Corte dei conti Sez. I , sent. n. 39 del 1973, poi confermata dalla sentenza delle Sez.Riun. n. 108 del 1975), iniziativa che ebbe la sua maggiore espressione nella sentenza sulla vicenda dei cd "Fanghi Rossi di Scarlino" (Corte dei conti, Sez. I 8 ottobre 1979 n. 61). In quella occasione il Giudice contabile affermò che lo Stato aveva un proprio interesse diretto alla salvaguardia dell'ambiente (nella specie, si trattava delle acque marine, tutelate dalla L. n. 963/1965) e che la compromissione di esso costituiva danno erariale ai sensi dell'art. 52 del R.D. n. 1214/1934 - T.U. Corte dei Conti; ciò in quanto "... la nozione di danno erariale non comprendeva esclusivamente ipotesi finanziarie, quale l'alterazione e turbativa dei bilanci, ovvero patrimoniali, quali la distruzione, sottrazione e danneggiamento di beni demaniali, o il recupero di somme pagate per fatti lesivi commessi dai pubblici dipendenti, ma altresì la lesione di interessi più generali, di natura eminentemente pubblica (interessando tutta la categoria dei cittadini), purché suscettibili di valutazione economica".

² Si tratta in particolare dell'art. 18, secondo comma, della legge 8 luglio 1986, n. 349. La pacifica abolizione, ivi sancita, della giurisdizione della Corte dei conti in materia è stata riaffermata dalla Corte Costituzionale - Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641 - in dottrina - GIAMPIETRO, Il danno ambientale tra giurisdizione contabile e giudice ordinario: l'intervento della Corte Costituzionale, in Foro amm. 1988, p. 2687 - e nella giurisprudenza contabile: v. fra le altre, la recente Corte dei conti Sez. giur. Molise 19 novembre 2007 n. 148.

³ Si veda ad es. la sentenza della Corte dei Conti, sezione Abruzzo, sentenza 23 aprile 2007, n. 432. Tale pronuncia, nel solco dei consolidati orientamenti della giurisprudenza contabile in materia, condanna due dipendenti pubblici per il pregiudizio erariale derivante dalla mancata riscossione dei proventi di sanzioni amministrative ambientali.

quando nella sua attività si individui lo svolgimento di funzioni formalmente rientranti fra quelle dell'Amministrazione e sussista la natura pubblicistica anche parziale delle risorse impiegate, a prescindere dall'utilizzazione di tali risorse con strumenti del diritto pubblico (*jure autoritatis*) o del diritto privato (*jure privatorum*) in una prospettiva di giurisdizione espansiva su tutti i soggetti e gli strumenti di amministrazione delle risorse collettive.⁴

In base a questa estensione della giurisdizione della Corte dei conti, la dizione “danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti” di cui al comma 6 dell'art. 313 TUA abbraccia un campo assai più ampio di “soggetti pubblici” e viene a lambire potenzialmente qualunque soggetto coinvolto nella tutela dell'ambiente.

Tra le varie fattispecie si deve soltanto segnalare che non è esclusa dalla giurisdizione contabile la conoscibilità dei costi sostenuti dall'amministrazione al fine di procedere ad ispezioni sui siti colpiti, sui documenti, per verificazioni e ricerche e per le rilevazioni utili per l'accertamento del fatto dannoso, come sono, ad esempio, i costi seguenti le fasi emergenziali⁵.

Risulta attualmente tutta da esplorare la particolare situazione creata dalla previsione della transazione globale di cui all'art. 2 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 convertito in legge 27 febbraio 2009 n. 13.⁶

3. La prospettiva del controllo

Ma l'attuale assetto e le modalità della gestione dell'ambiente, anche in considerazione della maggiore integrazione della materia ambientale nelle politiche dell'Unione Europea, consentono oggi di porre l'accento sulla fondamentale rilevanza di un adeguato esercizio della funzione del controllo. Per rendersene conto, considerate la recente vicenda della sospensione dei pagamenti del fondo “Sviluppo Rurale”, destinati in Campania alla bonifica di siti inquinati e il risanamento ambientale del litorale domizio; la causa principale della sospensione è che non risultava adeguato il sistema dei controlli. Qui, come in altre circostanze analoghe, la Corte dei conti italiana è chiamata ad attivarsi sia nel rapporto con le istituzioni europee (per opera dell'apposita Sezione di controllo Affari Comunitari), sia

⁴ Per l'espansione della giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici v. Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, n.19667 del 22 dicembre 2003 ; nei confronti degli amministratori delle società a capitale pubblico v. sentenza n. 3899/04 del 26 febbraio 2004 . La giurisprudenza citata adotta una nozione estensiva di pubblica amministrazione .

⁵ In questo caso si segnala la sentenza della Corte dei conti, Sezione Abruzzo, n. 185 del 13.02.2007, riguardante la fattispecie di danno prodotto all'interno del Laboratorio dell'Istituto nazionale di fisica nucleare del Gran Sasso, dove era avvenuto uno sversamento di sostanze tossiche nel torrente Mavone. Nell'occasione la Procura regionale contestava ai presunti responsabili un pregiudizio economico per i costi sostenuti per le incombenze istituzionali di controllo svolte dall'Arta - Agenzia Regionale per la tutela dell'Ambiente.

⁶ Infatti le transazioni “tombali” non hanno mai comportato, nella giurisprudenza della Corte dei conti (vedi Sez. I centrale d'appello, 7 gennaio 2008 n. 7) l'automatico azzeramento di ogni pretesa erariale nei confronti dei responsabili di una condotta, i cui effetti pregiudizievoli sono solitamente sottoposti a più ampie e comprensive valutazioni.

nell'impulso all'adeguamento delle strutture dell'amministrazione, attraverso tutte le altre forme con le quali si esercita il controllo.

Occorre a questo punto ribadire una affermazione che abbiamo già avuto modo di sottolineare in precedenti occasioni e che è fatta propria da tutte le istanze della magistratura contabile; ossia che la modalità "emergenziale" e lo strumento commissariale non possono assumere e conservare il rilievo che attualmente sembrano avere, e soprattutto che la materia ambientale non si può affrontare così: se si tende a scavalcare (e tendenzialmente ad azzerare) i controlli in nome di quelle scelte, non si va lontano. Ce lo ha evidenziato la vicenda delle macerie abruzzesi, ce lo confermano numerose altre vicende che hanno occasionato l'attenzione della Corte dei conti.

4. Le esperienze più significative

L'approccio della Corte dei conti, nella sua funzione di controllo esterno, alle questioni attinenti alla materia ambientale è solitamente di tipo indiretto. Essa viene infatti in considerazione sotto il profilo della qualità della gestione dei fondi assegnati al Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, o della gestione degli Enti Parco per quanto riguarda la misura degli introiti delle pene pecuniarie comminate.

In occasione della relazione, predisposta nell'ambito della funzione di controllo sugli enti, relativa all'ENI (gestione finanziaria del 2010)⁷, è stata esaminata la questione della possibilità di "transazione globale", con riferimento a nove diversi siti contaminati⁸; in sé è una vicenda da ritenersi assai rilevante per monitorare utilizzo degli strumenti giuridici consentiti dalla normativa ambientale⁹, con la particolarità che la prospettiva in cui si è dovuto porre l'organo di controllo è quello dell'azienda che ha inquinato¹⁰. contestualmente, nella prospettiva opposta, si consideri che le transazioni globali, in quanto contratti, sono soggette al controllo preventivo di

⁷ Determinazione n. 62/2011 assunta dalla Sezione Enti nell'adunanza del 26 luglio 2011 e depositata il successivo 28 luglio.

⁸ Cengio, Priolo, Napoli orientale, Brindisi, Pieve Vergonte, Crotone, Mantova, Porto Torres e Gela

⁹ Si richiama in proposito l'esplicita previsione dell'art. 2 del D.L. 30 dicembre 2008 n. 208, convertito nella legge 27 febbraio 2009 n. 13, che – nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale – ha attribuito al Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare la facoltà di predisporre uno schema di contratto, concordato con le imprese interessate, volto alla stipula di una o più transazioni globali in materia di riparazione e di risarcimento del danno ambientale.

¹⁰ Nella relazione, la transazione è vista non solo come molto costosa, ma anche "alquanto complessa", dovendosi procedere all'acquisizione dei pareri tecnici dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e della Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali, e del parere dell'Avvocatura dello Stato, con successiva valutazione finale affidata ad una Conferenza di servizi inclusiva delle Regioni e dei Comuni interessati. Tuttavia essa viene auspicata dalla Corte dei Conti, poiché consentirà «non solo di chiudere un imponente ed annoso contenzioso, ma anche di ottenere importanti ricadute sotto il profilo sociale ed anche sotto quello dell'immagine della società».

legittimità della Corte dei conti nei limiti determinati dall'art.3, comma 1, lett. g), l. 20 del 1994, nonché al controllo successivo sulla gestione ai sensi del successivo comma 4 dell'articolo medesimo.

Meritano di essere segnalate alcune altre specifiche fattispecie sottoposte alla funzione del controllo esterno.

Per quel che riguarda le (residue) ipotesi di controllo su atti, voglio richiamare fra le altre disposizioni quella dell'art. 3 comma 1 lett. c) *bis* l. 20/1994 come aggiunto da art. 2 comma 2 *sexies* dl 225/2010. Ne ha fatta doverosa applicazione, ad esempio, la Sezione Regionale di controllo del Friuli V. G. con la deliberazione 15/2011. Ivi si è esercitato controllo preventivo di legittimità su atto decreto del Commissario delegato per l'emergenza socio economica ambientale della laguna di Marano e Grado, e sono state espresse considerazioni sui limiti delle deroghe che possono essere ammesso per gli atti dei Commissari.

Nella funzione del controllo di gestione, sempre nel suddetto ambito regionale, è stato elaborato il referto sull'operato delle ARPA-Friuli. vedi Sez. reg. controllo F.V.G. Delibera 3/V C/2005¹¹.

Anche in Sicilia l'Arpa è stata inserita in un programma di controllo sulla gestione¹². Su altre problematiche si evidenzia la delibera Sez. reg. controllo Campania n. 155/2010 sull'emergenza rifiuti.

In sede nazionale registriamo delibere Sez. Centrale di controllo Amm. dello Stato delibera 3/2004/G sulla gestione dei fondi provenienti dalla tassazione delle emissioni dei anidride carbonica (DL 500/1999 conv. in l. 33/2000).

In altra delibera¹³ si dà conto di un'indagine riguardante la gestione dei fondi di pertinenza del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare destinati alla protezione dell'ambiente marino, alla prevenzione e lotta all'inquinamento del mare nonché alla valorizzazione della fauna marina e delle specie protette del Mediterraneo. Punto qualificante è l'analisi della capacità di programmazione dell'Amministrazione, e dunque della capacità di risposta, con gli strumenti "ordinari", alle emergenze ed urgenze e dei rapporti ed i contratti posti in essere per il raggiungimento dell'obiettivo. Nella fattispecie è emersa come criticità la "sporadicità delle azioni di risarcimento dei costi e di recupero dei danni all'ambiente". In concreto si è riscontrato che a fronte del numero degli eventi inquinanti verificatisi e per i quali si è provveduto ad eliminarne gli effetti dannosi, ben pochi sono stati i procedimenti di risarcimento avviati; ciò a causa della difficoltà ad individuare gli autori dello sversamento.

¹¹ Relazione dal titolo "Organizzazione e struttura dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), nonché dei controlli intestati all'Amministrazione regionale".

¹² Osservazioni formulate ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m. con la delibera 30 agosto 2006 n. 12, relazione finale approvata con delibera 19 ottobre 2007 n. 50.

¹³ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – 16 dicembre 2008, n. 26/2008/G.

Altro recente documento prodotto dalla medesima Sezione centrale di controllo sulla “Realizzazione di interventi in materia ambientale” è del 20 dicembre 2010, ma non approfondisce l’aspetto dell’introduzione di sanzioni e risarcimenti.

Recente e di particolare interesse è infine la delibera 11/2011/G del 7 settembre 2011, approvativa di una Relazione concernente la “Gestione delle risorse stanziare sul cap. 7530 del Ministero dell’A.T.T.M. relative a piani di disinquinamento per il recupero ambientale”.

Alcune significative criticità sono infatti emerse nell’andamento contabile del capitolo 7503 degli stati di previsione 2006-2009 del Ministero: fondamentalmente si è rilevata una consistente presenza di risorse finanziarie non utilizzate. La Corte ha anche esaminato, con aggiornamento al 2010, i Piani gestionali contenuti nel capitolo, sotto i profili dell’attuazione degli interventi finanziati e, per quanto possibile in base alla documentazione ricevuta, del monitoraggio effettuato dall’Amministrazione sullo stato di realizzazione dei programmi.

Nella annuale Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato è invece sempre ben articolata una Sezione che esamina tra l’altro le politiche perseguite; nell’ambito della *mission* del Ministero dell’Ambiente e T.T.M. si è evidenziato uno specifico programma denominato “Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale”.

Nella Relazione riferita al 2009 vengono distinti nel suddetto programma due obiettivi operativi. Il primo riguarda il contenzioso e il risarcimento del danno ambientale, perseguito dal Ministero con l’acquisizione degli avvisi penali concernenti illeciti ambientali¹⁴; il secondo obiettivo operativo prevedeva di realizzare l’istruttoria dei procedimenti nelle ipotesi di danno ambientale e stabilirne

¹⁴ Per ciascuno di essi sono state richieste agli organi tecnici (ISPRA e Corpo Forestale dello Stato) la valutazione e la quantificazione dei connessi danni ambientali; il Ministero ha inoltre provveduto a raccogliere, presso i soggetti interessati, gli Uffici della Guardia di Finanza, le Camere di Commercio nonché presso altri organi di controllo e presso le Procure penali, le informazioni e la documentazione utile ai fini della promozione dell’azione risarcitoria. Risulta attestato che la struttura ministeriale si è attivata nell’opera di sensibilizzazione delle Procure della Repubblica al fine di aver notizia di episodi di inquinamento fin dalle indagini preliminari per avere l’opportunità, altrimenti preclusa, di partecipare alle disposte perizie tecniche. E’ stato, infine, implementato il monitoraggio relativo all’iter dei procedimenti promossi negli anni precedenti, al fine di garantire alle Avvocature dello Stato il necessario supporto tecnico. Non è parso tuttavia ai Giudici contabili un gran risultato per il Ministero l’aver promosso nel 2009 soltanto 11 azioni di risarcimento ed aver recuperato in favore dello Stato l’esigua somma, di 845.000 euro. Lo strumento preferito è stato infatti quello della transazione con i soggetti economici operanti sui siti inquinati e responsabili della compromissione delle diverse matrici ambientali e nel 2009 sono stati sottoscritti 15 atti.

Per ciò che concerne il contenzioso comunitario in materia di acque e rifiuti, sono state seguite le procedure di infrazione comunitarie onde pervenirne ad una soluzione. Particolare attenzione è stata data a quelle infrazioni aventi uno stato di avanzamento tale da porre lo Stato italiano a rischio di condanne da parte della Corte di giustizia ed a quelle infrazioni che potevano costituire un possibile rischio ambientale, con l’obiettivo di archiviare il maggior numero di pratiche. In relazione al contenzioso in materia di diritto amministrativo, sono state predisposte nel 2009 circa 70 memorie a supporto delle Avvocature dello Stato con riferimento ai ricorsi al TAR/Consiglio di Stato e circa 60 relazioni sull’accogliibilità o meno dei ricorsi al Capo dello Stato e al Tribunale Superiore delle acque pubbliche in materia di tutela delle acque, rifiuti e bonifiche.

la quantificazione economica, allo scopo di intraprendere azioni legali di risarcimento¹⁵.

Nell'ultima relazione annuale al Parlamento, approvata in occasione del giudizio di parifica del 28 giugno u.s., si evidenziano in particolare le iniziative prese in relazione ad obblighi comunitari ed internazionali¹⁶.

Questo ci riconduce, chiudendo il cerchio, alle esigenze di “normalizzazione” alle quali si faceva cenno all’inizio.

La raccomandazione finale è dunque quella di incrementare i controlli interni e porli in efficiente e proficuo dialogo con le funzioni del controllo esterno tradizionale e con l’attività di *audit* nazionale e comunitaria.

¹⁵ Pur essendo state istruite tutte le pratiche, l’attività ha incontrato il problema dei ristretti termini per la costituzione in giudizio, anche in considerazione dei tempi necessari per ottenere la stima del danno da parte del Corpo Forestale dello Stato o dall’ISPRA, rivelatisi più lunghi del previsto nella produzione della documentazione relativa. Parimenti problematica appare l’acquisizione di informazioni dai Comuni sull’avvenuta demolizione di manufatti abusivi e sul ripristino dello stato dei luoghi ordinato dal giudice a seguito di condanna degli imputati, ogni qual volta i procedimenti penali non abbiano incluso l’Amministrazione quale parte civile.

¹⁶ Infatti, è riferito che è stata data attuazione alla direttiva 2007/2/CE che ha istituito una infrastruttura per l’informazione territoriale nella Comunità europea, e che con d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32, lo Stato italiano si è ora impegnato a realizzare una infrastruttura nazionale per l’informazione territoriale nell’ambito europeo ai fini dello sviluppo di una politica ambientale comune, con scambi e utilizzazione di dati ambientali da rendere in formato elettronico.