



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GALLONE, TOFFANIN, CALIGIURI, DAMIANI,
MALAN, RIZZOTTI, BARBONI, BERUTTI, PEROSINO e LONARDO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 NOVEMBRE 2019

Introduzione nell’ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali
e paesaggistici di natura civile e amministrativa

ONOREVOLI SENATORI. - A partire dagli anni Settanta la progressiva presa di coscienza delle problematiche ambientali ha dato origine a un ampio dibattito sul futuro del pianeta. Si diffuse in particolare a livello internazionale la consapevolezza che l'incremento demografico, la crescita economica e il processo di industrializzazione avessero conseguenze allarmanti sull'ambiente e sulla salute umana a causa dell'uso sfrenato di risorse naturali e dell'aumento dell'inquinamento.

Fu soprattutto con la Dichiarazione sull'ambiente umano, adottata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Stoccolma nel 1972, che si consolidò per la prima volta il legame tra l'ambiente e i diritti umani. Venne infatti espressamente enunciato il principio in base al quale « l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere (e) ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future ».

Nel 1983 - in seguito a una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite - fu istituita la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, che nel 1987 pubblicò il cosiddetto « Rapporto Brundtland » in cui fu elaborato per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile, cioè « far sì che esso soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità di soddisfacimento dei bisogni di quelle future ».

Si avviò quindi un processo di politiche ambientali proattive, mirate ad attivare strumenti per l'integrazione tra ambiente, svi-

luppo economico e contesto sociale. Naturalmente il bilanciamento di detti interessi contrapposti (economico, sociale ed ambientale) comportò inevitabilmente l'insorgere dei primi « conflitti ambientali », nella forma di mobilitazioni sociali nei confronti di quegli interventi pubblici e privati che potessero provocare - o avessero già provocato - danni all'ambiente, alla salute e ai luoghi di vita della popolazione, soprattutto dopo i disastri di Bhopal nel 1984 e di Chernobyl nel 1986.

La rinnovata sensibilità per la questione ambientale condusse quindi al primo grande incontro internazionale sullo stato del pianeta e sul suo futuro: la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992.

Nella dichiarazione finale adottata da tale consesso internazionale venne sancito, tra gli altri, il principio secondo cui: « Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli ».

Nel corso della Conferenza si era infatti evidenziata la particolare necessità di assicurare a ciascun individuo, anche al fine di prevenire i conflitti ambientali, l'« accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità » nonché la partecipazione ai processi decisionali delle amministrazioni pubbliche.

Il documento forse più rilevante adottato dalla Conferenza di Rio fu quindi il « programma di azione » denominato « Agenda 21 », una sorta di « *Magna Charta* » dello sviluppo sostenibile, contenente le strategie

e le azioni da intraprendere nel ventunesimo secolo.

Tra i princìpi, le linee-guida e le priorità d'intervento individuati per orientare l'azione dei singoli Stati, particolare rilievo assunsero quelli previsti dai capitoli 23 e 28 della parte III dell'Agenda 21, intitolata « Rafforzamento del ruolo dei diversi attori ».

Il capitolo 23 (rubricato « preambolo ») evidenziava infatti l'importanza, per un'efficace attuazione dell'Agenda 21, dell'impegno e del concreto coinvolgimento di tutti i gruppi sociali. Fissava inoltre quale prerequisito fondamentale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile la più ampia partecipazione pubblica al processo decisionale, evidenziando la necessità per individui, gruppi ed organizzazioni di partecipare alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale e a tutte quelle decisioni che potessero potenzialmente influenzare le comunità, consentendo loro il più ampio accesso alle informazioni pertinenti all'ambiente ed allo sviluppo detenute dalle autorità nazionali.

Il capitolo 28 (rubricato « iniziative delle amministrazioni locali a supporto dell'Agenda 21 ») invitava invece le amministrazioni locali a giocare un ruolo chiave nell'educare e mobilitare l'opinione pubblica in vista della promozione di uno sviluppo sostenibile. Prevedeva in particolare l'obiettivo per le amministrazioni locali di intraprendere un processo di consultazione della popolazione e di ricerca di consenso presso di essa su una propria « Agenda 21 locale », attraverso un dialogo con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private. Si riteneva infatti che solo attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero imparare dalla comunità locale e dal settore industriale e acquisire le informazioni necessarie per l'individuazione delle migliori strategie.

La dichiarazione di Rio de Janeiro e l'Agenda 21 partivano dunque dall'idea di

fondo che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di carattere ambientale potessero condurre a un miglioramento nel quadro della protezione dell'ambiente e ad una potenziale mitigazione dei conflitti ambientali e potessero in definitiva contribuire alla salvaguardia dei diritti di ciascun individuo oltre che delle generazioni attuali e di quelle future.

I princìpi, le linee-guida e le priorità d'intervento individuati dalla dichiarazione di Rio de Janeiro e dagli accordi internazionali sullo sviluppo sostenibile, tra cui l'Agenda 21, vennero successivamente riaffermati, rafforzati e aggiornati in occasione delle conferenze internazionali tenutesi negli anni successivi e, da ultimo, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile « Rio+20 » tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 e del *Summit* mondiale per l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile tenutosi a New York nel 2015.

A partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, la « cittadinanza attiva » e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali diventano dunque la vera chiave di volta per uno sviluppo sostenibile.

Nel 1998 – con l'adozione della cosiddetta « Convenzione di Aarhus » – l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale diventano invece veri e propri diritti individuali giuridicamente tutelati. La Convenzione, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 16 marzo 2001, n. 108, ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, attribuisce infatti al pubblico (ossia ai singoli individui e alle associazioni che li rappresentano) il diritto di accedere alle informazioni e di partecipare ai processi decisionali in materia ambientale, nonché quello di ricorrere all'autorità giudiziaria qualora questi diritti non vengano rispettati. Si evidenzia in particolare che ai cittadini

deve essere data la possibilità di partecipare ai processi decisionali, fornendo loro tutte le informazioni necessarie almeno in materia ambientale, in quanto si ritiene che l'accesso alle informazioni unito alla partecipazione attiva del pubblico possa migliorare la qualità e l'applicabilità delle decisioni, prevenendo così il sorgere di eventuali conflitti ambientali.

Con il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, recante « Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale », e il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante « Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea », convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, tali diritti furono espressamente recepiti nel cosiddetto « testo unico ambientale » mediante l'introduzione dell'articolo 3-*sexies* rubricato, per l'appunto, « diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo ».

Da allora è emersa sempre di più la necessità di adottare nuovi e diversi modelli di partecipazione degli *stakeholders* nei processi decisionali improntati ad una « cultura del dialogo », passando da un approccio « DAD » (decidi, annuncia e difendi) – che negli ultimi anni ha dimostrato tutti i suoi limiti – a un intervento più « *open minded* » perché volto alla risoluzione alternativa dei potenziali conflitti ambientali.

Una di queste formule innovative e alternative di formazione della volontà, finalizzata anche all'eventuale reperimento delle decisioni condivise, si ritiene possa essere l'utilizzo dell'istituto della mediazione applicato ai conflitti ambientali e paesaggistici,

potenziali o già in essere, al fine di svolgere procedimenti partecipativi anche avanti ad un soggetto terzo neutrale, a maggior ragione visto che con la decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, l'Unione europea ha espressamente fissato nel settimo programma di azione per l'ambiente, tra i propri obiettivi, quello di « promuovere la risoluzione stragiudiziale delle controversie per trovare soluzioni efficienti in via amichevole per le controversie in ambito ambientale ».

Nel nostro ordinamento la mediazione è disciplinata – seppur limitatamente alle sole controversie civili e commerciali – dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, attuativo della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008.

La mediazione è un procedimento in cui due o più parti di una controversia tentano, su base volontaria, di raggiungere un accordo con l'assistenza di un mediatore il quale, è bene precisarlo, non è né un giudice né un arbitro e non ha alcun potere di decidere la controversia, distribuendo torti o ragioni, bensì è un soggetto neutrale e imparziale che aiuta le parti a cercare di raggiungere volontariamente un accordo, anche formulando una proposta di conciliazione della stessa.

Lo strumento della mediazione è oggi già applicabile per la soluzione dei conflitti ambientali di carattere civilistico, come ad esempio nelle controversie in materia di: danni ambientali o comunque danni patrimoniali e/o non patrimoniali derivanti da fatti illeciti risarcibili *ex* articolo 2043 del codice civile; danni da immissioni intollerabili *ex* articolo 844 del codice civile; danni derivanti da attività pericolose o da cose in custodia *ex* articoli 2050 e 2051 del codice civile.

Ciò è emerso chiaramente nel corso del progetto sperimentale « La mediazione dei

conflitti ambientali» avviato dalla camera arbitrale di Milano nel 2015 con la partecipazione di diverse fondazioni ed associazioni di categoria (Fondazione Cariplo, Camera di commercio di Milano, Monza-Brianza e Lodi, Assolombarda, Confcommercio, AssoRinnovabili, Fondazione AEM - Gruppo A2A, FISE Assoambiente, FISE Unire) e con la partecipazione del comune di Milano e della regione Lombardia.

Da tale sperimentazione è infatti emerso che il ricorso alle tecniche di mediazione può effettivamente agevolare la risoluzione di alcuni conflitti ambientali, anche complessi, favorendo l'incontro e il confronto diretto delle parti, focalizzando l'attenzione sul problema concreto da cui origina il conflitto e sui reali interessi delle parti, consentendo di discutere anche delle modalità operative di cui avvalersi ai fini della composizione della lite e facilitando soluzioni raggiungibili in tempi rapidi e con costi minori.

Nel corso della sperimentazione sono state rilevate, per contro, alcune criticità soprattutto nell'ambito delle controversie ambientali che coinvolgono le amministrazioni pubbliche.

Sono emerse, in particolare, da un lato la «diffidenza» delle amministrazioni pubbliche nel ricorrere allo strumento della mediazione per la soluzione dei conflitti ambientali e dall'altro lato la tendenza delle stesse a non partecipare alla mediazione, seppur formalmente convocate; ciò per le seguenti ragioni:

1) la difficoltà di mediare su interessi complessi, potenzialmente in conflitto tra amministrazione pubblica e privati, peraltro relativi a un bene giuridico, l'ambiente, definito «adespota» e quindi indisponibile;

2) la complessità del processo di costruzione della volontà della parte pubblica e delle conseguenti decisioni;

3) la difficoltà di individuare il funzionario pubblico legittimato ad esprimere la volontà dell'amministrazione rappresentata e

ad impegnarla alla sottoscrizione di un «accordo conciliativo» con conseguente assunzione della responsabilità amministrativa/contabile della decisione assunta, anche sotto il profilo del danno erariale, qualora la Corte dei conti contesti l'entità della definizione finanziaria della mediazione;

4) l'assenza di normativa che legittimi l'amministrazione pubblica all'instaurazione di una procedura di mediazione per la soluzione di conflitti ambientali.

Per dare uno sviluppo concreto e numericamente significativo all'istituto della mediazione per la soluzione dei conflitti ambientali e paesaggistici si ritiene pertanto indispensabile un intervento legislativo che disciplini analiticamente la partecipazione delle amministrazioni pubbliche nei procedimenti di mediazione, tenuto conto che, allo stato, non vi è alcuna preclusione al perseguire gli interessi pubblici affiancando agli strumenti tipici del diritto pubblico anche gli strumenti del diritto privato. Anzi, al contrario, è sempre più convincente diffuso che, in alcune ipotesi, i moduli negoziali di tipo privatistico (accordi, contratti, intese, eccetera) possano addirittura soddisfare gli interessi pubblici contemplati dalla norma con maggior efficacia rispetto agli atti aventi carattere autoritativo. Si pensi, ad esempio, alla transazione nell'ambito dei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale di cui all'articolo 306 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

A tal fine - relativamente all'individuazione del funzionario pubblico legittimato ad esprimere in sede di mediazione la volontà dell'autorità rappresentata e ad impegnarla alla sottoscrizione dell'accordo - si ritiene possa trovare applicazione l'articolo 16, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui la rappresentanza dell'amministrazione davanti all'organismo di mediazione e la sottoscrizione dell'accettazione della proposta di conciliazione sono demandate al dirigente

dell'Ufficio dirigenziale generale competente nella materia oggetto della controversia ovvero ad altro dirigente a tal fine delegato. Le suddette funzioni possono essere altresì delegate ai dipendenti di qualifica non dirigenziale, che è opportuno siano dotati di comprovata e particolare competenza ed esperienza nella materia del contenzioso e in quella cui afferisce la controversia.

Relativamente al profilo della responsabilità tecnico-amministrativa e contabile del funzionario legittimato ad esprimere in sede di mediazione la volontà dell'autorità rappresentata e ad impegnarla alla sottoscrizione di un « accordo conciliativo », al fine di prevenire un danno erariale e salvaguardare l'ambiente, il raggiungimento dell'accordo conciliativo può essere discrezionalmente sottoposto anche al controllo da parte dell'Avvocatura dello Stato, ove esistente, facendo riferimento altresì alle linee guida di cui alla circolare n. 9/2012 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica emanata a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 28 del 2010 in tema di mediazione, o su di esso può essere interessata la Corte dei conti in sede di parere preventivo di legittimità.

Si prevede inoltre la possibilità per l'amministrazione pubblica procedente - nei procedimenti amministrativi valutativi o decisionali di natura ambientale in cui la partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto ambientale - prima dell'adozione del provvedimento finale, quando in sede di conferenza di servizi o di audizione dei soggetti interessati e con-

trointeressati emergano aspetti suscettibili di trovare composizione in sede di mediazione, di attivare un procedimento di mediazione presso un organismo abilitato *ex* decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, al fine di trovare una composizione del conflitto e prevenire contenziosi giurisdizionali.

Al di fuori dell'ipotesi di cui sopra, sempre nei procedimenti valutativi o decisionali di natura ambientale in cui la partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto ambientale, l'amministrazione procedente può in ogni caso richiedere ad un organismo di mediazione abilitato *ex* decreto legislativo n. 28 del 2010 la nomina di un mediatore, quale « facilitatore » e soggetto terzo che aiuta le parti a comunicare e a cercare un'intesa, per facilitare un esito conforme al principio dell'azione ambientale *ex* articolo 3-*ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Con il presente disegno di legge, nel rispetto dei principi e dei criteri previsti dalla normativa internazionale, europea e nazionale, si intende quindi introdurre nel nostro ordinamento l'istituto della mediazione per la soluzione dei conflitti ambientali e paesaggistici, anche in ottica preventiva, disciplinando altresì analiticamente la partecipazione delle amministrazioni pubbliche ai suddetti procedimenti, mediante modifiche agli articoli 3-*sexies* e 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto « testo unico ambientale »), e all'articolo 131 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge ha il fine di promuovere la risoluzione dei conflitti ambientali e paesaggistici anche mediante strumenti innovativi ed alternativi, nell'ottica di agevolare i procedimenti partecipativi e in funzione di uno sviluppo sostenibile.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 3-sexies del decreto legislativo n. 152 del 2006)

1. All'articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1-septies sono aggiunti i seguenti:

« *1-octies.* In ogni caso di conflitto ambientale suscettibile di trovare composizione, anche parziale, attraverso la modulazione del provvedimento finale, può essere avviato un procedimento di mediazione ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28. In tal caso è fatto obbligo per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di partecipare alla mediazione assistite dalla propria avvocatura, ove presente, o con l'assistenza di un avvocato.

1-novies. Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito dei procedimenti amministrativi in cui si profili un conflitto ambientale, prima dell'adozione del provvedimento finale, qualora in sede di conferenza di servizi o di audizione dei soggetti interessati e con-

trointeressati emergano aspetti suscettibili di trovare composizione in sede di mediazione, possono attivare un procedimento di mediazione presso un organismo abilitato ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, al fine di raggiungere la composizione del conflitto e di prevenire contenziosi giurisdizionali.

1-decies. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1-*novies*, nei procedimenti valutativi o decisionali di natura ambientale in cui la partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto ambientale, l'amministrazione procedente può sempre richiedere ad un organismo abilitato ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, la nomina di un mediatore, al fine di facilitare l'adozione di un provvedimento conforme al principio dell'azione ambientale di cui all'articolo 3-*ter*.

1-undecies. L'adesione a una proposta di conciliazione formulata da uno degli organismi di mediazione previsti dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, non dà luogo a responsabilità amministrativa e contabile in capo al soggetto incaricato di rappresentare l'amministrazione pubblica nel procedimento di mediazione, quando il suo contenuto rientri nei limiti del potere decisionale del soggetto incaricato, salvi i casi di dolo o colpa grave »;

b) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo. Mediazione ambientale ».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006)

1. All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *v-novies*) conflitto ambientale: la controversia tra due o più parti, portatrici di di-

ritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative alle decisioni da assumere riguardo all'ambiente, e in particolare alla gestione o all'uso delle risorse e dei beni ambientali, in ragione dei relativi impatti ».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 131 del decreto legislativo n. 42 del 2004)

1. All'articolo 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« *6-bis.* In ogni caso di conflitto paesaggistico suscettibile di trovare composizione, anche parziale, attraverso la modulazione del provvedimento finale, può essere avviato un procedimento di mediazione ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28. In tal caso è fatto obbligo per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di partecipare alla mediazione assistite dalla propria avvocatura, ove presente, o con l'assistenza di un avvocato.

6-ter. Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito dei procedimenti amministrativi in cui si profili un conflitto paesaggistico, prima dell'adozione del provvedimento finale, qualora in sede di conferenza di servizi o di audizione dei soggetti interessati e controinteressati emergano aspetti suscettibili di trovare composizione in sede di mediazione, possono attivare un procedimento di mediazione presso un organismo abilitato ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, al fine di raggiungere la composizione del conflitto e di prevenire contenziosi giurisdizionali.

6-quater. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma *6-ter*, nei procedimenti valutativi o decisionali di natura paesaggistica in cui la

partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto paesaggistico, l'amministrazione precedente può sempre richiedere ad un organismo abilitato ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, la nomina di un mediatore, al fine di facilitare l'adozione di un provvedimento conforme alle finalità di tutela e valorizzazione di cui al presente codice.

6-quinquies. L'adesione a una proposta di conciliazione formulata da uno degli organismi di mediazione previsti dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, non dà luogo a responsabilità amministrativa e contabile in capo al soggetto incaricato di rappresentare l'amministrazione pubblica nel procedimento di mediazione, quando il suo contenuto rientri nei limiti del potere decisionale del soggetto incaricato, salvi i casi di dolo o colpa grave.

6-sexies. Ai fini di cui ai commi da *6-bis* a *6-quinquies*, si intende per "conflitto paesaggistico" la controversia tra due o più parti, portatrici di diritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative alle decisioni da assumere riguardo al paesaggio, e in particolare alla tutela e alla valorizzazione dei beni paesaggistici, in ragione dei relativi impatti ».

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 1,00