

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOATO, SPADACCIA, SERRI e NEBBIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 OTTOBRE 1987

Modifica dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, concernente l'individuazione del danno pubblico ambientale, l'azione di risarcimento, i poteri della Corte dei conti e della magistratura ordinaria, la costituzione di parte civile

ONOREVOLI SENATORI. – Il 30 luglio 1986, entrava in vigore la legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

La contrastata e difficile emanazione di questa legge trovava un punto di particolare difficoltà durante l'iter parlamentare soprattutto in merito alla formulazione dell'attuale articolo 18 della legge, il cui testo definitivo raccoglieva numerose critiche.

Tale articolo come è noto riguarda l'azione di risarcimento del danno pubblico ambientale, i meccanismi e di poteri per la sua attivazione.

L'attuale dispositivo dell'articolo 18 affida di fatto esclusivamente allo Stato (Ministero dell'ambiente) e agli enti locali il potere di promuovere l'azione di risarcimento, mentre

giudice competente è esclusivamente il giudice ordinario.

È evidente il carattere contraddittorio ed inefficace di tale norma. Trattandosi infatti della difesa di un diritto indisponibile dell'intera collettività la sua tutela sul piano giurisdizionale non può essere lasciata alla sola valutazione discrezionale della pubblica Amministrazione.

Inoltre trattandosi, in molti casi, di sindacare l'operato di amministratori e dipendenti pubblici è evidente come tale compito debba essere affidato in forma concorrente altresì ad organi esterni alla pubblica amministrazione, anche perchè ben difficilmente la singola Amministrazione decide di procedere contro se stessa.

Va aggiunto che il testo vigente presenta un evidente errore. Infatti al comma 1 afferma che la disposizione concerne il danno subito dallo Stato. Al comma 2 poi sostiene che «per la materia di «cui al precedente comma 1», cioè per il danno subito dallo Stato, la giurisdizione spetta «al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3». Ma il citato articolo 22 si riferisce non al danno subito dallo Stato, per il danno subito dallo Stato, ma al danno subito dai privati ed alla conseguente azione civile dei privati contro la pubblica Amministrazione. Si tratta in sostanza dell'azione di rivalsa che nulla ha a che vedere con l'azione di danno pubblico ambientale. Si sarebbe caso mai capito un riferimento all'articolo 18 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, che riguarda la responsabilità amministrativa dei dipendenti dello Stato per danni allo Stato.

In definitiva, insomma, mentre l'articolo 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente sanziona finalmente il principio del danno ambientale come danno al patrimonio pubblico, contemporaneamente vengono previsti meccanismi e competenze tali da indebolire fortemente tale principio.

Tanto è vero che dopo un anno di vita tale norma ha ottenuto risultati assai scarsi. Solo tre costituzioni di parte civile, tutte grazie all'Avvocatura di Torino, si sono verificate da parte del Ministero dell'ambiente. Nessuna da parte di altre Amministrazioni pubbliche.

Un'ulteriore nota critica all'articolo 18 della legge n. 349 del 1986 va rilevata nella non esplicita previsione della possibilità per le associazioni ambientaliste di costituirsi parte civile. Un «*silentium legis*», che, nonostante il riferimento contenuto nell'articolo 18 alle stesse associazioni per determinati poteri di denuncia, per altro già previsti dall'ordinamento giudiziario, è stato interpretato da parecchi magistrati come volontà di esclusione, contrastando così l'indirizzo giurisprudenziale che si andava sempre più consolidando e che ammetteva le associazioni nei giudizi penali, come portatrici di interessi diffusi nell'intero corpo sociale. Un pregiudizio si è venuto così a creare a danno dei procedimenti

penali, privati di una parte - le associazioni - che in più circostanze avevano dimostrato la capacità di stimolare un reale contraddittorio e contribuire all'accertamento dei fatti ed all'acquisizione di prove.

Il presente disegno di legge, riferendosi anche al dibattito svoltosi tra Camera e Senato durante l'iter di approvazione della legge n. 349 del 1986 ed ai pareri espressi da numerosi deputati e senatori, si pone quindi l'obiettivo di aumentare l'efficacia della norma in tutti i punti precedentemente sottoposti a critica. In particolare restituendo alla Corte dei conti, quale organo esterno alla pubblica Amministrazione, le competenze relative al danno pubblico ambientale, quando esso riguardi le responsabilità della stessa pubblica Amministrazione.

Va aggiunto, per completezza, come già altri progetti di legge presentati in questa e nella passata legislatura si siano posti il problema qui esposto, anche individuando soluzioni originali, tese ad eliminare le incongruenze dell'attuale formulazione dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986. Ci riferiamo per esempio alla proposta di legge (Atto Camera n. 1025, primo firmatario l'onorevole Barbera e sottoscritta da autorevoli esponenti di diversi gruppi politici) che prevede l'istituzione del «difensore civico», quale organo esterno all'Amministrazione pubblica, in grado di attivare automaticamente i procedimenti di risarcimento del danno, quando essi riguardino le responsabilità della stessa Amministrazione pubblica.

In tale senso andava per altro un ordine del giorno presentato, immediatamente prima dell'approvazione della legge n. 349 del 1986, dal Presidente della Commissione Affari Costituzionali, onorevole Labriola ed accettato dal Ministro dell'ecologia, onorevole Zanone.

Il presente disegno di legge è composto da un unico articolo, sostitutivo dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, suddiviso in sette commi.

Il comma 1 ribadisce il principio dell'obbligo del risarcimento da parte dell'autore di qualsiasi fatto doloso o colposo che cagioni danno all'interesse della collettività alla tutela ed alla salvaguardia dei beni ambientali.

Il comma 2 stabilisce le competenze del giudice civile per il danno ambientale provocato dai privati e quello della Corte dei conti per quello causato da dipendenti e amministratori pubblici, restando ferme le competenze dei giudici penale e amministrativo nelle materie di loro spettanza.

Il comma 3 prevede che l'azione di risarcimento sia promossa dall'Amministrazione pubblica, centrale e locale, dalle associazioni ambientaliste e protezioniste e dai cittadini (azione popolare).

Il comma 5 stabilisce che l'azione di risarcimento del danno ambientale contro i dipendenti e gli amministratori pubblici sia promossa dal pubblico ministero presso la Corte dei conti e che la denuncia possa essere fatta dall'Amministrazione pubblica, centrale e locale, dalle associazioni e dai singoli cittadini;

inoltre che il pubblico ministero presso la Corte dei conti motivi l'eventuale decisione di archiviazione, dandone comunicazione al denunciante.

Il comma 6 stabilisce i criteri per la determinazione dell'ammontare del danno risarcibile.

Il comma 9 prevede che il giudice disponga quando possibile il ripristino dello Stato del bene sottoposto al danno, a spese del responsabile, e che le associazioni possano chiedere il rimborso delle spese sostenute. Il comma 10 stabilisce inoltre le modalità per l'eventuale riscossione dei crediti risultanti dalle sentenze di condanna.

Il comma 11 infine stabilisce la possibilità per le associazioni ed i comitati di intervenire in giudizio, e le modalità del loro riconoscimento.