SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2489

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LUBRANO DI RICCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 GENNAIO 1996

Istituzione del difensore civico nazionale per l'ambiente

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 8 luglio 1986, n. 349, nota anche come legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, segna una tappa importante nella nostra legislazione.

Essa riconosce il diritto di cittadinanza alle associazioni ambientaliste più importanti, le quali da associazioni di mera promozione e tutela dell'ambiente, da quel momento, vengono chiamate a far parte del Consiglio nazionale per l'ambiente, organo di consulenza del Ministero dell'ambiente.

La stessa legge introduce, però, anche un nuovo istituto, una nuova nozione: quella di «danno ambientale» o di «danno all'ambiente».

Più esattamente la legge afferma che qualunque fatto doloso o colposo che arrechi danno all'ambiente obbliga il responsabile al risarcimento nei confronti dello Stato. La prescrizione è identica all'articolo 2043 del codice civile, solo che nel nostro caso si tratta di danno procurato all'ambiente e si precisa che il risarcimento va allo Stato e che il fatto che lo ha prodotto deve avvenire in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge.

Di danno ambientale e di ambiente *tout court*, prima della legge n. 349 del 1986, sostanzialmente non se ne era mai discusso approfonditamente. Nella stessa nostra Costituzione non si parla di ambiente bensì di paesaggio, di patrimonio storico e artistico, di salute dei cittadini.

Solo dalla metà degli anni '60 il nostro legislatore non ha potuto rimanere insensibile di fronte alle crescenti istanze di tutela di beni essenziali per l'uomo, quali l'aria, l'acqua, la fauna, il verde, il mare, eccetera, in quanto questi beni erano minacciati e aggrediti dall'uso dei mezzi tecnici. Il problema si è posto a causa dello straordinario progresso tecnico stimolato dalla seconda guerra mondiale, il quale ha messo a disposizione dell'uomo sofisticati mezzi. Il cattivo uso di questi e l'uso non compatibile con la conservazione di beni essenziali per la vita dell'uomo ha creato il problema allarmando la coscienza umana.

La questione ambientale in Italia si è cercato di risolverla o quanto meno si è ritenuto di affrontarla con normative specifiche, con leggi di settore adottate a protezione dei singoli beni essenziali, a cominciare dalla legge cosiddetta «antismog» del 1966 a tutela dell'aria.

Di protezione dell'ambiente dagli inquinamenti si è poi parlato genericamente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ma limitatamente allo Stato, regioni, province e comuni cui si attribuivano per competenza funzioni di tutela in questa materia. Si può affermare che la tutela dell'ambiente in quanto tale e conseguentemente la nozione giuridica unitaria dell'ambiente sono maturate soltanto a metà degli anni '80.

Alla Corte costituzionale va attribuito il merito di avere posto in risalto la netta distinzione che passa tra l'ambiente in quanto tale e le sue componenti, ossia tra i singoli beni ambientali che pure compongono l'ambiente, e tra quelli che vengono chiamati dalla dottrina i supporti materiali.

In effetti, il fatto che i singoli beni che compongono il nostro ambiente possano essere oggetto di separata fruizione e tutela, non impedisce di considerare la natura dell'ambiente come bene unitario, oggetto di autonoma considerazione da parte dell'ordinamento.

Il danno all'ambiente così consiste nella sua compromissione o meglio ancora nella sua alterazione, deterioramento o distruzione cagionata da fatti commissivi od omissivi, dolosi o colposi, purchè in violazione di leggi di protezione e di tutela o di provvedimenti adottati sulla base di queste leggi.

Dalla compromissione dell'ambiente e/o dal danno ambientale deriva una responsabilità per il soggetto che ne è l'autore. Tale responsabilità vien fatta rientrare e viene inquadrata nella responsabilità extracontrattuale o aquiliana. Il risarcimento che si esige però dall'autore del danno ambientale è il risarcimento in forma specifica ossia il ripristino dello stato dei luoghi, il quale è senz'altro lo strumento giuridico più idoneo a reintegrare i cittadini nella fruizione di questo bene unitario rappresentato dal godimento dell'ambiente attraverso il quale sono aggrediti. È questo il modo più appropriato per mettere i cittadini al riparo dai danni ulteriori. Più in generale il legislatore ha prediletto questa strada in quanto il ripristino dello stato dei luoghi è una misura che si ritrova anche in altre leggi: nella legge n. 47 del 1985 in ordine alle costruzioni senza concessioni, nella legge Galasso, anch'essa del 1985 e nella legge antisismica. In tutte queste disposizioni legislative il ripristino è concepito come sanzione amministrativa accessoria alla pena principale inflitta al trasgressore.

Solo nel caso in cui il ripristino non fosse più possibile, il risarcimento viene fatto per equivalente economico, trattandosi di un danno che ha una natura patrimoniale. Infatti la circostanza secondo cui l'ambiente è un bene immateriale e non appropriabile non vuol dire che esso non abbia un valore economico.

Il danno ambientale può essere rimediabile, e allora soccorre e anzi s'impone il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero non lo è, ed in tal caso viene apprezzato in termini economici per la perdita comportata dai cittadini. Sotto quest'ultimo aspetto la valutazione non può che essere equitativa da parte del giudice, essa assume però anche una valore sanzionatorio. Nella legge infatti si afferma che il danno deve essere apprezzato dal giudice, tenendo conto della gravità della colpa del responsabile, del profitto da lui conseguito e dal costo necessario per il ripristino, cosicchè, il risarcimento è una sanzione penale.

Se si è così definita la natura del bene ambiente, ci si domanda quale ne è il contenuto e quale ne è la portata. La Cassazione in proposito (imp. Benericetti, III sezione penale, n. 9727, 28 ottobre 1993) definisce l'ambiente come assetto qualificato del territorio, intendendo con questo termine l'area caratterizzata dalla bellezza del paesaggio, dalla ricchezza di risorse naturali e dalla condizione di vita salubre e come tale, viene aggiunto dalla Corte, comprensiva dell'immagine dei luoghi per la suggestione e il richiamo turistico dell'area.

La definizione riportata spiega il perchè dell'azione civile di danno ambientale e la legittimazione degli enti territoriali. Poichè l'azione civile contro il responsabile del danno ambientale è affidata allo Stato e agli altri enti territoriali, le associazioni ambientaliste e quelle nazionali riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 del 1986 non sono legittimate. Ad esse è consentito il solo intervento. La differente previsione si spiega con la considerazione che gli enti territoriali, Stato compreso, annoverano fra i propri elementi costitutivi il territorio, mentre per la costituzione di parte civile delle associazioni il territorio deve essere qualificato da connotati di pregio in modo che esso possa essere definito «ambiente». Gli enti territoriali vantano un diritto di personalità sull'ambiente protetto come parte, come porzione del loro territorio, tale diritto viene leso nel momento in cui l'ambiente è aggredito.

La già citata legge n. 349 del 1986 prevede, inoltre, quale autonoma fattispecie il concorso di diversi soggetti nel danneggiamento dell'ambiente. In tal caso viene stabilito che ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. Anche la Cassazione, nel suo autorevole intervento di cui si è detto, accenna al concorso delle persone che hanno causato il danno, e considera normale che nella produzione dell'evento di danno, possano avere contribuito soggetti privati e pubblici, funzionari o anche pubblici amministratori, questi ultimi per carenza di vigilanza sulla condotta lesiva del privato. Il principio poc'anzi esposto porta ad una ulteriore considerazione: che l'agire da parte degli amministratori dell'ente territoriale contro il privato inqui-

natore o il lottizzatore abusivo, in fondo significa anche svelare e porre in evidenza, nello scempio ambientale, responsabilità degli stessi amministratori pubblici, non fosse altro per averlo consentito.

In definitiva non basta che una fattispecie, come nel nostro caso il danno ambientale, sia introdotta da una legge. Perchè essa funzioni, perchè operi, soprattutto in diritto civile in cui il giudice non può intervenire di ufficio, è necessario che vi sia qualcuno che effettivamente chieda o invochi l'applicazione delle misure necessarie alla salvaguardia dell'ambiente. Una figura che, prima ancora, sia interessata alla sua applicazione.

Ci si deve forse rassegnare alla inapplicazione del danno ambientale? Oppure si può dare slancio ad esso ed alla relativa responsabilità salvaguardando meglio l'ambiente per poi ottenere il ripristino tutte le volte che sia stato devastato?

Da qui la necessità e l'esigenza da tutti avvertita affinchè agli enti territoriali si affianchi un altro organo, il quale, all'occorrenza eserciti l'azione di responsabilità civile per danno ambientale.

Il presente disegno di legge introduce, a soluzione delle problematiche esposte e non ancora risolte, la figura del difensore civico nazionale per l'ambiente per una maggiore garanzia dell'esercizio dell'azione di danno ambientale.

L'istituenda figura viene prevista per un determinato settore così come si è diffusa nelle principali nazioni europee, quale punto di incontro tra le esigenze di conoscenza, di controllo, e quindi di partecipazione del cittadino e l'insieme delle strutture amministrative e giudiziarie in tema di protezione ambientale.

Lo scopo in definitiva è quello di ovviare ai fenomeni di malcostume amministrativo che dipendono dalla assenza di efficaci controlli. A tali fenomeni, attualmente, si cerca di porre rimedio con l'intervento della magistratura penale quando ormai il malcostume, in assenza di un'incisiva vigilanza, è debordato in veri e propri reati. Il compimento di questi reati potrebbe evitarsi ove l'amministrazione, organo a cui spetta peraltro il compito di controllare affinchè non si realizzino tali fenomeni, fosse sottoposta ad un'azione di vigilanza davvero efficace.

Più specificatamente l'iniziativa nell'istituire la figura del difensore civico nazionale per l'ambiente prevede quali titoli necessari per poter aspirare all'incarico quelli di professore ordinario di università in materie giuridiche ovvero di magistrato che ricopra o abbia ricoperto la carica di consigliere della Corte di cassazione o del Consiglio di Stato o della Corte dei conti.

Ciò allo scopo precipuo di utilizzare soggetti che per la personale esperienza professionale sappiano affrontare situazioni ed eventi di particolare rilievo giuridico.

È importante sottolineare, a tal proposito, l'introduzione della possibilità di svolgere indagini, di chiedere informazioni o chiarimenti, di accedere a qualsiasi ufficio qualora non vi sia stata risposta, di esaminare e fare eseguire copia dei documenti relativi all'oggetto dei propri interventi senza limiti di segreto d'ufficio, ed infine della comunicazione dell'inizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria.

La presente proposta, di cui si auspica l'approvazione, cerca di superare e risolvere problematiche che a livello europeo vedono, per questo, ancora una volta il nostro paese non al passo con i tempi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituito il difensore civico nazionale per l'ambiente al quale spetta di esercitare l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche in sede penale e civile, nonchè di segnalare al Ministro dell'ambiente e ai responsabili delle amministrazioni statali centrali e periferiche, le azioni od omissioni che comunque possono arrecare danno all'ambiente. Tali segnalazioni sono altresì portate a conoscenza dal difensore civico nazionale per l'ambiente al Parlamento, ai consigli regionali, provinciali e comunali interessati.

Art. 2.

1. Il difensore civico nazionale per l'ambiente è scelto d'intesa fra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sentito il parere del Ministro dell'ambiente, tra professori ordinari di università in materie giuridiche ovvero tra coloro che ricoprano o abbiano ricoperto la carica di consigliere della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti.

Art. 3.

1. Il difensore civico nazionale per l'ambiente dura in carica un quinquennio e non può esercitare per la durata del suo mandato alcuna attività professionale, nè essere amministratore di enti pubblici e privati nè ricoprire cariche elettive.

2. All'atto dell'accettazione della nomina, il difensore civico nazionale per l'ambiente, se professore universitario di ruolo o se magistrato in attività di servizio, viene collocato fuori ruolo.

3. Al difensore civico nazionale per l'ambiente è assegnata una retribuzione pari a quella spettante al procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Art. 4.

1. L'ufficio del difensore civico nazionale per l'ambiente ha sede in Roma.

2. Alle dipendenze del difensore civico nazionale per l'ambiente è posto un ufficio di segreteria composto da personale delle pubbliche amministrazioni collocato fuori ruolo, il cui contingente è determinato, su proposta del difensore civico medesimo, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro.

3. L'emanazione del decreto di cui al comma 2 del presente articolo deve essere effettuata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

1. Per l'espletamento dei suoi compiti il difensore civico nazionale per l'ambiente si avvale altresì di un nucleo di assistenti territoriali, da lui direttamente nominati nel numero di uno per ciascuna regione ordinaria o speciale e per le provincie di Trento e di Bolzano. Gli assistenti del difensore civico nazionale per l'ambiente sono scelti tra appartenenti alle magistrature ordinaria e amministrativa, e sono collocati fuori ruolo.

2. Gli assistenti territoriali del difensore civico nazionale per l'ambiente cessano dal loro incarico alla scadenza del mandato del difensore civico nazionale per l'ambiente.

3. Agli assistenti territoriali del difensore civico nazionale per l'ambiente spetta l'80 per cento del trattamento del difensore civico nazionale per l'ambiente.

Art. 6.

1. Il difensore civico nazionale per l'ambiente nonchè gli assistenti territoriali pos-

sono intervenire sia su istanza presentata dai cittadini, enti, associazioni e formazioni sociali, sia d'ufficio qualora vengano direttamente a conoscenza di casi in cui si ravvisi una responsabilità civile e penale per danno ambientale.

Art. 7.

1. Il difensore civico nazionale per l'ambiente e i suoi assistenti territoriali, al fine di acquisire una più approfondita conoscenza di qualsiasi attività dannosa per l'ambiente, promuovono periodiche riunioni con i rappresentanti delle associazioni del volontariato, delle associazioni ambientaliste, delle associazioni di categoria, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritengano utile ascoltare.

2. Il difensore civico nazionale per l'ambiente e i suoi assistenti territoriali possono, altresì:

a) svolgere indagini relative al rispetto delle normative in materia ambientale, segnalando opportunamente agli organi competenti le disfunzioni rilevate;

b) chiedere informazioni o chiarimenti sull'atto oggetto del suo intervento;

c) accedere in qualsiasi ufficio qualora non vi sia stata risposta alle informazioni o chiarimenti richiesti o comunque questi non siano stati esaurienti;

d) esaminare e fare eseguire copia di qualsiasi documento relativo all'oggetto dei propri interventi, senza limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Al difensore civico nazionale per l'ambiente e per conoscenza ai suoi assistenti territoriali è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale ai fini di cui all'articolo 1, qualora il suo esercizio sia diretto nei confronti di attività illecite che siano dannose per l'ambiente.

Art. 8.

1. I destinatari degli interventi previsti dall'articolo 7, comma 2, della presente legge sono tenuti a dare le necessarie informazioni e chiarimenti entro il termine di sessanta giorni a partire dalla relativa richiesta.

2. Qualora il termine di cui al comma 1 non venga rispettato, il difensore civico nazionale per l'ambiente e i suoi assistenti territoriali possono richiedere che sia promossa azione disciplinare nei confronti dei soggetti inadempienti.

Art. 9.

1. Il difensore civico nazionale per l'ambiente è tenuto a svolgere una relazione annuale, entro il 31 dicembre, sull'attività svolta, con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili e necessari.

2. Della relazione di cui al comma 1 deve essere data pubblicità tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale.

Art. 10.

1. Le spese di funzionamento del difensore civico nazionale per l'ambiente, della sua segreteria e del nucleo di assistenti territoriali sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo e iscritto in un unico capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero per l'ambiente.

Art. 11.

1. Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale per l'ambiente e del nucleo degli assistenti territoriali, nonchè quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera-

zione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentito il parere del difensore civico nazionale per l'ambiente.

Art. 12.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.