

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 256

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GIOVANELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MAGGIO 1994

---

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 e la costituzione di parte civile

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il 30 luglio del 1986, entrava in vigore la legge 8 luglio 1986, n. 349, 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 ed i poteri per la sua attivazione.

L'attuale dispositivo previsto dall'articolo 18 affida di fatto esclusivamente allo Stato (e per esso al Ministero dell'ambiente) ed 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 sè 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 appartiene 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 l'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica citato si riferisce non al 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 8 luglio 1986, n. 349, 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 interesse 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.

La presente proposta 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 osservato, per completezza, come già altri progetti di legge presentati nelle passate legislature 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 presentata dall'onorevole Barbera e sottoscritta da autorevoli esponenti di diversi gruppi politici (atto Camera n. 1025 della X legislatura) che prevedeva 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 per l'ecologia, onorevole Zanone.

La presente proposta di legge è composta da un unico articolo, sostitutivo dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, suddiviso in dieci 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 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 protezionistiche e dai cittadini (azione popolare).

Il comma 4 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.

I commi 5, 6 e 7 stabiliscono i criteri per la determinazione dell'ammontare del danno risarcibile.

Il comma 8 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 9 stabilisce inoltre le modalità per l'eventuale riscossione dei crediti risultanti dalle sentenze di condanna.

Il comma 10, infine, stabilisce la possibilità per le associazioni ed i comitati di intervenire in giudizio e le modalità del loro riconoscimento.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. L'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è sostituito dal seguente:

«Art. 18. - 1. - Qualunque fatto doloso o colposo che cagioni la lesione dell'interesse della collettività alla tutela e alla salvaguardia dell'ambiente e dei singoli beni ambientali, tutelati ai sensi delle leggi vigenti, deteriorandoli o distruggendoli in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato del danno pubblico prodotto dalla sua azione od omissione.

2. Per il danno pubblico ambientale causato da privati è competente il giudice civile. Per il danno pubblico ambientale causato da dipendenti ed amministratori pubblici per violazione di doveri d'ufficio, è competente la Corte dei conti. Resta ferma la competenza del giudice penale e amministrativo nelle materie di loro spettanza.

3. L'azione di risarcimento del danno pubblico ambientale contro i privati, anche se esercitata in sede penale, è promossa dall'amministrazione pubblica centrale e locale, da associazioni protezionistiche o da cittadini. Nei giudizi di responsabilità per danno pubblico ambientale promossi da associazioni protezionistiche o da cittadini, la pubblica amministrazione è parte necessariamente presente in giudizio.

4. L'azione di risarcimento del danno pubblico ambientale contro i dipendenti e gli amministratori pubblici è promossa dal pubblico ministero presso la Corte dei conti. Le amministrazioni locali, le associazioni protezionistiche e i cittadini possono denunciare al procuratore generale presso la Corte dei conti fatti lesivi dell'interesse ambientale imputabili a dipendenti ed amministratori pubblici. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti qualora ritenga di non promuovere l'azione, archivia la de-

nuncia con provvedimento motivato dandone comunicazione senza ritardo al denunciante.

5. Il giudice determina l'ammontare del danno risarcibile ai sensi dell'articolo 2056 del codice civile; tenuto conto della quantità della colpa e della capacità risarcitoria del responsabile, può porre a carico di questi anche soltanto una parte del danno causato. Qualora il giudice debba fare ricorso alla determinazione equitativa del danno, costituiscono criteri di valutazione il costo per il ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore ai danni dell'ambiente.

6. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. Qualora il concorso concerna soggetti sottoposti alla giurisdizione del giudice civile e soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, ciascun giudice riduce l'importo complessivo della condanna in proporzione della quota che ritiene equitativamente ascrivibile all'azione od omissione del soggetto o dei soggetti sottoposti all'altra giurisdizione.

7. Gli eredi dei responsabili per danno pubblico ambientale rispondono limitatamente ai vantaggi loro conseguiti connessi al fatto illecito nella misura ascrivibile al loro dante causa.

8. Con la sentenza di condanna, il giudice dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. Le associazioni ambientaliste riconosciute parte in causa possono chiedere a titolo del risarcimento del danno, le spese sostenute a tutela del bene ambientale oggetto del giudizio.

9. Per la riscossione dei crediti in favore dell'amministrazione risultanti dalle sentenze di condanna sia del giudice ordinario che della Corte dei conti di cui ai commi da 5 a 8, si applicano le norme di cui al testo unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

10. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge, nonché gli enti e i comitati, anche territoriali, la cui legittimazione viene stabilita dal giudice

secondo i requisiti di serietà e continuità dell'azione di difesa ambientale svolta, possono intervenire in ogni tipo di giudizio per danno ambientale, costituirsi parte civile nei procedimenti penali e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, considerati lesivi dei beni ambientali».