CAMERA DEI DEPUTATI N. 4378

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SCALIA

Norme sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e sul risarcimento del danno pubblico ambientale

Presentata il 1º dicembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dire che l'esigenza di una efficace tutela dell'ambiente è fortemente sentita significa affermare un fatto incontestabile, che è sotto gli occhi di tutti. Sulla materia ambientale si susseguono da anni convegni di studio, e si susseguе, con ritmo incalzante, anche una serie di interventi legislativi, interventi, tuttavia, che lasciano, nonostante la approvazione di alcune leggi di rilevantissimo valore, ancora insoddisfatta quella fondamentale esigenza. La verità è che qualsiasi tutela giuridica ha bisogno, per essere tale, di particolari strumenti di prevenzione e di repressione, strumenti che sono tuttora carenti in tema di ambiente. Il difetto principale della legislazione vigente in materia è in effetti l'affidamento a taluni organi amministrativi di quasi tutti i poteri di prevenzione e di repressione, nulla prevedendosi per il caso in cui tali organi non funzionino a dovere. Sono previste, è vero, talune forme di repressione penale, ma l'esiguità delle sanzioni comminate, le difficoltà insite nell'individuazione dei responsabili, i tempi lunghi dei processi, ed il continuo susseguirsi di sanatorie, che, del resto, non hanno altra giustificazione se non quella dell'insufficienza degli organi amministrativi, che sono privi di strutture e di supporti adeguati, fanno sì che, in pratica, la tutela ambientale è privata proprio di quella garanzia fondamentale che é data dalla possibilità di ricorrere al giudice, in tutti i casi di lesione degli interessi giuridici tutelati. Mentre ogni singolo cittadino può ricorrere alla giustizia a tutela dei propri interessi individuali, gli stessi cittadini, come è noto, e la stessa collettività nel suo complesso, sono invece nella impossibilità di far valere i loro interessi collettivi. E ciò è tanto più grave se si pensa che l'articolo 113 della Costituzione dichiara « sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli inte-

ressi legittimi », facendo così venire meno (ma nessuno sembra se ne sia mai accorto) la stessa « autoritatività » dell'atto amministrativo, dal momento che, come del resto è giusto ciascun, atto della pubblica amministrazione é impugnabile davanti al giudice amministrativo: si affida in pratica la tutela ambientale agli organi amministrativi della pubblica amministrazione, mentre questa stessa ha perduto proprio quel fondamentale potere che rendeva « esecutori » gli atti amministrativi, consentendo la loro applicazione « autoritativa ».

L'ambiente è così diventato « terra di nessuno »; danneggiare l'ambiente è un fatto che riguarda solo la pubblica amministrazione e, se questa non interviene, quasi sempre il trasgressore la fa franca; si è introdotto anzi il principio del silenzio assenso, ritenendo di far cosa saggia, quasi per punire la pubblica amministrazione inadempiente, comminando, per così dire, la « legittimazione » *ex lege* di un comportamento illegittimo ed antigiuridico del cittadino.

Senonché, così facendo, si fanno, come suol dirsi, i conti senza l'oste. Stabilire, addirittura con legge, che l'inerzia della pubblica amministrazione legittima l'azione che il privato compie *contra ius*, significa in effetti violare i diritti fondamentali della collettività, diritti che trovano proprio nella Costituzione la loro più chiara consacrazione. Il danno ambientale, in effetti, non lo subisce la pubblica amministrazione, come entità astratta, nè le autorità in quanto tali, ma lo subiscono tutti i cittadini, la collettività nel suo complesso, e ciò non può essere tollerato, e tanto meno può essere « legislativamente concesso ». Porre mano quindi ad una legislazione, per così dire, di principio, che consenta di colmare questo vuoto assoluto dell'ordinamento giuridico, è quindi un dovere al quale il legislatore democratico non può sottrarsi. Occorre, in una sola parola, che l'ordinamento tuteli la collettività dal danno pubblico ambientale, e ciò faccia con una tutela giuridica reale, una tutela cioè che non lascia tutto nel potere ed in balia di singoli organi amministrativi, e che preveda viceversa la possibilità di un ricorso diretto al giudice, l'unico, vero garante dell'attuazione in concreto della legge. Come il privato, leso nei suoi interessi individuali, può far valere in giudizio i suoi diritti, altrettanto deve essere concesso e reso possibile quando la lesione concerne gli interessi giuridicamente protetti (quali sono quelli ambientali) dell'intera collettività.

A questo fine, la prima cosa da fare è quella di definire il concetto di danno ambientale pubblico, ed è una definizione estremamente semplice da dare, solo se si pensa che l'interesse collettivo deve essere tutelato, quanto meno, sullo stesso piano di quello individuale.

Ciò posto, il secondo passo da compiere è quello di individuare l'organo, o i soggetti, legittimati a far valere tali interessi collettivi giuridicamente protetti, nonché ovviamente il giudice competente a *ius dicere* nella materia. A tal fine, come è ovvio, non è possibile ricalcare gli schemi del diritto privato: il diritto privato concerne i rapporti privati, i rapporti tra uno o più soggetti determinati, e non può essere usato per i rapporti di diritto pubblico, per i rapporti cioè tra un singolo cittadino, sia questi un semplice cittadino, ovvero un'autorità nell'esercizio delle sue funzioni, e l'intera collettività: altro è un rapporto paritetico di uno contro uno, altro è un rapporto, evidentemente squilibrato, di uno contro tutti. Ed a questo proposito, occorre sottolineare che solo per comodità si continua a parlare di un rapporto « singolo » tra cittadino e Stato-persona, poiché nell'ordinamento repubblicano il vero Stato non è lo Stato-persona, ma la Repubblica, cioè lo Stato-comunità, del quale lo Stato-persona è solo l'ente esponenziale.

Stabilito, dunque, che è nel diritto pubblico che occorre ricercare la norma, il giudice e l'organo legittimato ad agire, sembra chiaro che si debba innanzitutto fare riferimento a quel complesso di norme contenute nella legge di contabilità pubblica (regio decreto n. 2440 del 1923, in particolare articoli 81 e seguenti), che sono le sole che tutelino, in modo razionale e concreto, l'interesse pubblico, sanzionando il « danno cagionato allo Stato ».

Individuate le norme di base alle quali fare riferimento, si riesce agevolmente ad individuare anche il giudice e l'organo legittimato ad agire: questi sono, rispettivamente, la Corte dei conti ed il procuratore generale presso la Corte dei conti. Ovviamente, non si può pretendere una, per così dire, « simmetria assoluta »: se ciò fosse, non occorrerebbe la legge che si propone con il presente progetto di legge; sono necessari invece, come suol dirsi, gli opportuni adattamenti, i quali riconducano nel vigente assetto costituzionale proprio quelle norme di cui si parla, le quali sono, è vero, valide nella loro sostanza, ma debbono altresì essere « funzionalmente adattate » alla mutata realtà attuale.

Le conseguenze sono abbastanza ovvie: l'interesse da far valere in giudizio è quello della collettività nel suo complesso; soggetti passivi della giurisdizione di diritto pubblico non saranno più i soli dipendenti pubblici, ma chiunque arreca danno pubblico alla collettività; la legittimazione ad agire continuerà a spettare al pubblico ministero, al fine di assicurare la necessarietà dell'intervento a favore dell'interesse pubblico, ma non si potrà certo negare l'intervento in giudizio, a favore di tutta la collettività da parte di ogni esponente (cittadino o gruppo, o associazione) della collettività stessa.

Tutto questo poggia già su una consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, che ha chiaramente affermato e condiviso detti principi.

L'indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti in materia di ambiente è passato attraverso una rielaborazione, alla luce dei princìpi costituzionali, del concetto di danno erariale. Nelle visuali statutarie, il danno erariale consisteva nella perdita di danaro pubblico: il rapporto era Stato-contribuente, ed il giudice contabile garantiva la corretta spendita, o anche la sola conservazione del denaro pubblico. Ciò avveniva, ovviamente, in un assetto costituzionale di tipo ottocentesco, che limitava la tutela giuridica al rispetto delle sfere individuali di libertà anche per i poteri pubblici della classe politica burocratica amministrativa e giudiziaria, prova ne sia il rigido controllo delle sfere di competenze, viste più come cosa « appartenente » ai titolari delle competenze stesse, che in funzione « servente » nei confronti dei cittadini. Nel mutato assetto costituzionale, invece, è danno erariale non solo la perdita o la cattiva spendita del danaro stesso, ma anche la « mancata soddisfazione dei bisogni e degli interessi pubblici ». Giustamente, quindi, la giurisprudenza della Corte dei conti ha considerato il danno erariale « una parte » del danno « cagionato allo Stato », ed ha individuato nel danno pubblico il vero oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa.

Si tratta di un indirizzo, come si afferma, pienamente condiviso dalle sezioni unite della Corte di cassazione, le quali hanno affermato che: « La lesione di uno specifico interesse pubblico costituisce danno erariale », precisando che: « Lo Stato-comunità mira ad assicurare l'equilibrio economico della società... demandando allo Stato-amministrazione la tutela concreta dell'interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia, all'incremento ed al progresso dell'economia nazionale » (Cassazione, sezioni unite, 4 gennaio 1980, n. 2, in Foro Italiano, 1980, I, 46 e ss). Le stesse sezioni unite della Corte di cassazione, inoltre, con sentenza 2 marzo 1982, n. 1282 (in Consiglio di Stato, 1982, II, 705 e ss.), hanno affermato che: « Il procuratore generale presso la Corte dei conti, nei giudizi di responsabilità amministrativa, rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio da parte dei dipendenti pubblici, delle funzioni amministrativo-contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, e non già l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei suoi settori ». Il procuratore generale presso la Corte dei conti, infatti, promuove giudizi di responsabilità in veste di pubblico ministero e nel giudizio per regolamento di giurisdizione è presente in Cassazione attraverso il procuratore generale della Corte di cassazione. Sulla scorta di una così chiara tendenza giurisprudenziale, il presente progetto di legge assume un valore ed un

significato veramente importante. Qui occorre, come si diceva, colmare un vuoto dell'ordinamento, ed occorre che il legislatore, già richiamato dalla giurisprudenza a riflettere su questi temi, esplichi subito il suo intervento, che sia ricettivo sì delle istanze e degli orientamenti sopra descritti, ma che sia anche chiarificatore e capace di ricondurre questa importante fetta dell'ordinamento nei canoni, del resto già tracciati dalla citata giurisprudenza, voluti dalle norme della Costituzione, operando, là dove occorre, tutti quei particolari aggiustamenti che, come si accennava, si sono resi necessari.

In questo quadro generale è ora più agevole la lettura dei singoli articoli (in tutto nove) di cui si compone la presente proposta di legge.

Si è data, innanzitutto, una definizione del danno pubblico ambientale, inteso come lesione di interessi collettivi e distruzione o alterazione di utilità pubbliche, in tal modo differenziando il danno « prodotto » alla collettività dal danno « subito » da singoli individui (articolo 1).

Posta questa fondamentale distinzione, è stato agevole trovare una sicura discriminante tra giurisdizione del giudice amministrativo della Corte dei conti: la discriminante della materia, come prescrive la Costituzione, e non del soggetto, come dispone oggi la legge di contabilità pubblica riportandosi a vecchi schemi necessari per individuare i giudici speciali o straordinari, oggi vietati dall'articolo 102 della Costituzione, la quale, com'è noto, ammette solo « giudici specializzati per determinate materie », precisando che: « Alla Corte dei conti appartiene la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica » (Costituzione, articolo 103). Ed una volta individuata la competenza in base ad un criterio oggettivo, è stato finalmente possibile sottoporre alla giurisdizione della Corte dei conti non solo gli amministratori e i dipendenti pubblici, ma tutti i responsabili di danno pubblico, si tratti di soggetti pubblici, ovvero di soggetti privati (articoli 1 e 2).

Si è poi tenuto conto del fatto, da anni posto in luce dalla dottrina, che il danno, specie il danno all'intera collettività, una volta avvenuto, non può essere annullato, essendo possibile solo il trasferimento, in tutto o in parte, degli effetti dannosi di certi comportamenti da chi li ha subiti a chi li ha prodotti. La teoria del risarcimento del danno pubblico, anche in considerazione delle limitate capacità risarcitorie dei singoli rispetto alla gravità dei danni prodotti a carico dell'intera collettività, assume perciò, si direbbe « ontologicamente », un carattere più sanzionatorio che reintegratorio, e conformemente a questa essenziale considerazione si è introdotto un principio fondamentale per la determinazione della condanna: il principio dell'esercizio da parte del giudice di poteri equitativi. È questo infatti l'unico criterio per poter adeguare la condanna alla gravità della colpa, per esaltare la comminazione di pene pecuniarie tanto gravi da apparire inverosimili.

In questo ordine concettuale, si è poi tentato di « personalizzare » il più possibile la responsabilità per danno pubblico, consentendo la chiamata in giudizio degli eredi solo nel caso ed entro i limiti di un loro effettivo, indebito arricchimento per il fatto del loro dante causa, costituendo danno pubblico alla collettività (articolo 2). Sempre in questa ottica, inoltre, si è poi precisato che nelle ipotesi di concorso di azioni colpose ciascuno risponde in proporzione alla propria colpa, escludendosi che il ricorso al principio della solidarietà passiva per un verso ostacolasse la possibilità di un più vasto risarcimento (la somma che può raccogliersi condannando ciascuno alla sua parte è certo maggiore di quella che si può ottenere condannando tutti in solido alla stessa parte), e per altro verso facesse sì che si concentrassero sulle persone solvibili anche le colpe di chi non ha nessuna possibilità risarcitoria, il che è contrario a qualsiasi principio di giustizia e non serve ai fini deterrenti della condanna. Si è ritenuto inoltre, ai fini della effettiva riparazione, anche solo parziale dei danni prodotti, di far affluire le somme riscosse a seguito di condanne in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, capitolo destinato

per l'appunto alla esecuzione di opere di tutela e di reintegrazione ambientale (articolo 2).

Quanto alla legittimità a proporre l'azione di responsabilità per danno pubblico, si è ritenuto, in conformità con i princìpi costituzionali, di assumere la partecipazione al processo degli enti, dei gruppi e delle associazioni protezioniste legalmente riconosciute, stabilendo che spetta al pubblico ministero presso la Corte dei conti proporre l'azione di danno pubblico. Ritenuto, quindi, che la presenza necessaria del pubblico ministero costituisca un sicuro filtro per evitare la proposizione di azioni vessatorie, si è ammesso anche l'intervento nel processo di chiunque abbia interesse, anche di puro fatto.

Inoltre, ai fini di speditezza ed efficacia dell'azione del pubblico ministero presso la Corte dei conti, si è prevista la facoltà di quest'ultimo di disporre del Corpo della guardia di finanza e di altri agenti di polizia giudiziaria (articolo 4).

Quanto all'obbligo di denuncia, si è ritenuto che esso debba ricadere su tutti i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, in modo da assicurare la più vasta possibilità di informazione del pubblico ministero presso la Corte dei conti (articolo 5).

Si è previsto poi l'obbligo dell'autorità giudiziaria penale di trasmettere al pubblico ministero presso la Corte dei conti le comunicazioni giudiziarie emesse per reati attinenti alla materia ambientale. Inoltre, nel quadro del coordinamento delle varie giurisdizioni e per fini di efficienza delle stesse, si è prevista la possibilità di istruttorie coordinate tra l'autorità giudiziaria penale ed i giudici amministrativi della Corte dei conti e del pubblico ministero presso la Corte dei conti, salvaguardando il segreto istruttorio penale. In questa ottica, si è conseguentemente esclusa ogni pregiudizialità tra i due procedimenti (articolo 5). È da notare che questa forma di collaborazione tra magistrati della Corte dei conti e magistrati penali non è una novità. Infatti, è prassi consolidata da alcuni anni il procedere delle due magistrature con inchieste coordinate. Tale prassi, del resto, ha avuto l'avallo delle massime autorità delle rispettive magistrature.

Alto punto qualificante della presente proposta di legge è quello che concerne l'attribuzione al pubblico ministero presso la Corte dei conti di quel corredo minimo di strumentazione giuridica e di mezzi giudiziari indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni. Innanzitutto, si è precisato che al pubblico ministero presso la Corte dei conti spetta il potere di sequestro giudiziario. Con questo strumento, come si nota, si rende possibile il conseguimento di due obiettivi estremamente importanti: l'uno propriamente giudiziario e legato al processo, e cioè il fine di evitare l'inquinamento delle prove; l'altro più legato allo scopo del processo che al suo contenuto, ma non meno importante, e cioè la possibilità di bloccare la produzione di ulteriori danni pubblici. Se si sta procedendo, poniamo, al taglio di una foresta coperta da vincolo paesaggistico od idrogeologico, il sequestro giudiziario è un mezzo validissimo per evitare che la distruzione e la devastazione illegittima vengano portate a compimento. Si deve notare comunque che in effetti il pubblico ministero presso la Corte dei conti era già in possesso di detta facoltà, poiché l'articolo 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, rende applicabili a tale giudizio tutte le norme del codice di procedura civile, in quanto compatibili. Di tale strumento, tuttavia, la Corte dei conti non aveva mai fatto uso, e pertanto risulta molto utile l'averlo espressamente richiamato (articolo 6).

Altro provvedimento cautelare, questa volta espressamente previsto dal citato regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, è il sequestro conservativo dei beni del danneggiante a fini di garanzia patrimoniale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Qualunque fatto doloso o colposo, attivo od omissivo che cagioni la lesione dell'interesse pubblico della collettività alla tutela ed alla salvaguardia dell'ambiente, dell'ecosistema e dei singoli beni ambientali, obbliga l'autore al risarcimento del danno pubblico cagionato dalla sua azione od omissione, secondo le disposizioni della presente legge.

ART. 2.

1. La giurisdizione in materia di danno pubblico ambientale è di competenza della Corte dei conti, ferme restando le competenze del giudice penale e del giudice civile in ordine alla responsabilità civile per danni arrecati da persone fisiche o giuridiche.

2. Sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti gli amministratori, i dipendenti pubblici e chiunque cagioni un danno ambientale pubblico.

3. Gli eredi dei responsabili per danno pubblico ambientale rispondono limitatamente all'arricchimento ed ai vantaggi loro pervenuti in conseguenza del danno pubblico prodotto dal loro dante causa.

4. Nei casi di concorso di più azioni colpose o dolose nello stesso evento di danno pubblico ambientale, ciascuno risponde individualmente in proporzione del proprio apporto casuale ed in relazione alla gravità della propria colpa.

5. La Corte dei conti, valutata la responsabilità di ogni convenuto, determina, se del caso in via equitativa, la somma da porre a carico di ciascuno.

6. Le somme di cui al comma 5 sono versate in conto entrate del Ministero del tesoro ed affluiscono in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero

dell'ambiente, destinato ad opere di tutela e di prevenzione in materia ambientale.

ART. 3.

1. L'azione di responsabilità per danno pubblico ambientale è promossa dal pubblico ministero presso la Corte dei conti.

2. Enti pubblici ed associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, possono intervenire in giudizio. Le associazioni di protezione ambientale sono esentate dalle spese giudiziali, dalle imposte di bollo e di registro, dalle tasse e dai diritti di qualsiasi specie e natura, per gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi ai processi in materia ambientale, senza limiti di valore o di competenza.

3. Le spese di cui al comma 2 sono poste a carico dell'erario.

ART. 4.

1. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti dispone, per i suoi accertamenti diretti, del Corpo della guardia di finanza e può chiedere la collaborazione di altri agenti di polizia giudiziaria.

2. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere copia, e se del caso ordinare il sequestro, di atti e documenti relativi alla causa, e può disporre ispezioni, esperimenti e perizie, nonché procedere alla ricognizione, agli interrogatori ed all'ascolto dei testimoni.

ART. 5.

1. I pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che vengono a conoscenza di danni pubblici ambientali sono tenuti a farne immediata denunzia al pubblico ministero presso la Corte dei conti.

2. L'autorità giudiziaria che procede per reati che hanno attinenza con la materia ambientale è tenuta a trasmettere copia della comunicazione giudiziaria al pubblico ministero presso la Corte dei conti.

3. I magistrati ordinari ed i magistrati amministrativi e del pubblico ministero presso la Corte dei conti possono procedere d'intesa alle ispezioni, agli esperimenti, alle perizie, alla citazione ed all'ascolto di testimoni, alle ricognizioni ed agli interrogatori. In questi casi il segreto istruttorio penale vincola anche il giudice amministrativo.

4. Tra giudizio penale e giudizio di responsabilità per danno pubblico ambientale non sussiste pregiudizialità.

ART. 6.

1. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti il sequestro giudiziario di beni mobili o immobili. La sezione giurisdizionale decide con ordinanza motivata emessa in camera di consiglio, sentite le parti interessate. Contro il provvedimento di sequestro giudiziario è ammesso ricorso, entro trenta giorni dalla notifica, alle sezioni riunite della Corte dei conti, per soli motivi di legittimità. Le sezioni riunite si pronunciano con ordinanza motivata emessa in camera di consiglio, sentite le parti interessate. La proposizione del ricorso non sospende l'esecutività del sequestro. Il sequestro giudiziario della Corte dei conti può cumularsi con il sequestro giudiziario penale.

ART. 7.

1. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere alla competente sezione giurisdizionale della Corte stessa l'adozione dei provvedimenti urgenti di cui all'articolo 700 del codice di procedura civile. Si esegue in questi casi la procedura di cui all'articolo 6.

2. L'esecuzione delle ordinanze di cui al presente articolo e all'articolo 6 è demandata alle amministrazioni statali e locali competenti per materia.

3. Per il sequestro conservativo si applicano la disposizione dell'articolo 48 del

regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038.

ART. 8.

1. Per quanto non previsto nella presente legge si applicano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura civile.

ART. 9.

1. Con la sentenza di condanna al risarcimento del danno pubblico ambientale la Corte dei conti accerta la situazione attuale di danno o di pericolo di danno e demanda all'amministrazione statale o locale competente per materia l'adozione di misure atte a far cessare la situazione di danno o di pericolo di danno, nonché l'adozione di misure idonee al recupero dei valori ambientali lesi e degli altri provvedimenti di competenza secondo le disposizioni vigenti in materia.

2. All'onere finanziario sostenuto dalle singole amministrazioni statali o locali ai sensi del comma 1, si fa fronte ai sensi dell'articolo 2 , comma 6.

3. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti vigila sulla esecuzione delle ordinanze e delle sentenze di condanna della Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-4378
Lire 500