

# Anche in Italia un'amministrazione per l'ambiente

Elvio Massi

*Con la legge 8 luglio 1986 n. 349 è stato istituito anche nel nostro Paese il Ministero dell'Ambiente, stabilendo pure opportune norme in materia di danno ambientale: come è stato messo in risalto dalla stampa, è questo un fatto di eccezionale rilievo, che rappresenta indubbiamente (come non ha mancato di sottolineare autorevolmente l'ex Ministro per l'ecologia Valerio Zanone, al quale spetta buona parte del merito del felice coronamento della lunga battaglia per l'istituzione di questo nuovo, attesissimo Ministero) l'innovazione istituzionale più importante dell'attuale legislatura.*

*Le Associazioni Naturalistiche, che da anni si battevano con grandissimo impegno (nonostante gli infiniti ostacoli frapposti nell'ambito politico) per l'istituzione di questo Ministero, hanno visto ufficialmente riconosciuto il loro ruolo con l'inclusione di quindici rappresentanti (nominati dal Ministro dell'Ambiente su terne presentate dalle Associazioni a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni) in seno al Consiglio nazionale per l'Ambiente: è da tener presente che al suddetto Consiglio Nazionale è stato chiamato, fra gli altri, anche il Presidente della Federazione Nazionale «Pro Natura» (alla quale sono affiliate la Società Emiliana «Pro Montibus et Silvis», e l'«Unione Bolognese Naturalisti»).*

*L'insediamento del Consiglio Nazionale per l'Ambiente è avvenuto a Roma il 18 dicembre u.s. alla presenza del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, con i discorsi del Presidente del Consiglio Bettino Craxi, e del Ministro dell'Ambiente*

*Franco De Lorenzo: «con la costituzione del Ministero dell'Ambiente - ha detto Craxi - è stato possibile dare ai problemi ambientali una unicità di indirizzo, di conoscere l'esatta situazione esistente, gli effettivi gradi di necessità e le priorità da assolvere, di scegliere la migliore utilizzazione degli stanziamenti destinati al risanamento», mentre il Ministro De Lorenzo ha dal canto suo sottolineato come, se in passato fosse stata in vigore l'attuale legge che istituisce il Ministero dell'Ambiente e detta opportune norme in materia di danno ambientale, «non si sarebbero realizzati gli scempi di Gioia Tauro, di Porto Marghera, di Siracusa, e di una industrializzazione selvaggia in molte aree metropolitane».*

*All'avvio dell'attività di questo nuovo Ministero (avvenuta mentre sta per iniziarsi l'«Anno Europeo dell'Ambiente») si è avuta anche una importantissima sentenza della Corte Costituzionale la quale ha sancito che la legge n. 431 dell'8 agosto 1985, che codificava definitivamente le norme introdotte col «decreto Galasso» (della legge si è ampiamente occupato il n. 1/1986 della nostra Rivista con l'articolo dedicato a «La salvaguardia dell'ambiente naturale e del territorio rurale»), è pienamente legittima e segna anzi «una svolta di grande momento per la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali».*

*Sulla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente ci è pervenuto un commento giuridico, che volentieri pubblichiamo.*

Giorgio Monti

Sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 1986 è stata pubblicata la legge 8/7/1986 n. 349 dal titolo "Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale". La nuova normativa, entrata in vigore il 31 luglio 1986, rappresenta lo sbocco di un lungo iter parlamentare, avviatosi all'inizio del 1984 quando il governo presentò un disegno di legge istitutivo del Ministero dell'ecologia, proseguito poi con l'esame congiunto di una proposta di legge dettante «norme sulla tutela dell'ambiente e sulla giurisdizione della corte dei conti in materia di danno pubblico ambientale».

## Le competenze del nuovo Ministero

La legge cerca di dare un diverso assetto organizzatorio delle funzioni statali in materia di tutela dell'ambiente, in quanto fino ad ora vi era una notevole frammentazione delle competenze in merito (un vero groviglio di poteri, dove almeno 14 Ministeri hanno competenze sull'ambiente).

Nonostante le richieste delle Associazioni Ambientaliste di avere un vero Ministero con competenze piene e complete nel settore della conservazione della natura, le competenze

dirette del Ministero dell' Ambiente rimangono limitate alla tutela delle acque dall'inquinamento, ai rifiuti, all'autorizzazione degli scarichi in mare, ai parchi e alle riserve naturali. Invece le funzioni relative alle cave e torbiere, alla difesa del suolo, all'inquinamento atmosferico e a quello acustico, alle riserve marine, alla qualità delle acque di balneazione e dell'acqua potabile, vengono esercitate con il concerto o l'intesa di altri Ministri.

Come si vede non si è ottenuto un definitivo accorpamento delle competenze ora dislocate presso una pluralità di Ministeri, tale da assicurare in modo organico ed unitario l'intervento degli Organi Statali in materia ambientale, ma tali aspetti richiedono un approfondimento da fare eventualmente in altra sede.

### **La tutela dell'ambiente come interesse diffuso**

Quello che ci interessa in questa sede mettere in evidenza è il riconoscimento — fatto dalla legge — della salvaguardia dell'ambiente come interesse pubblico e collettivo, vale a dire l'assicurazione ad ogni cittadino di uno spazio giuridico in cui esprimere il «diritto all'ambiente» come espressione della personalità individuale e sociale.

Il riconoscimento della tutela ambientale quale «interesse diffuso» meritevole di salvaguardia e di protezione da parte dello Stato, ha portato all'introduzione di nuovi, importanti strumenti giuridici da attivare a questo scopo.

Difatti ora, per tutelare questo interesse, è possibile agire presso gli organi giurisdizionali (TAR, Consiglio di Stato) e questo diritto non viene solo riconosciuto alle associazioni protezioniste dotate di personalità giuridica, alle associazioni riconosciute o ai gruppi costituiti, ma ad ogni cittadino, (seppure in maniera indiretta). Questi ultimi miglioramenti (rispetto ad una prima stesura della legge che vedeva riconosciuto questo diritto solo alle associazioni legittimate) sono stati introdotti dal Senato, dal quale in particolare sono stati migliorati gli aspetti normativi riguardanti l'accesso alle informazioni ambientali in possesso della pubblica amministrazione e la partecipazione dei cittadini alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale.

### **Diritto d'accesso alle informazioni per tutti i cittadini**

Difatti ora, in base all'art. 14, comma 3°, della legge, «qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente

disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli Uffici della Pubblica Amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'Amministrazione interessata.»

Si tratta di una novità notevole e piena di potenzialità in quanto consente di attivarsi ad ogni singolo cittadino, al di là di ogni preventiva autorizzazione o classificazione, mentre invece il testo approvato dalla Camera riconosceva il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, presso la Pubblica Amministrazione solo alle Associazioni nazionali e interregionali facenti parte del Consiglio Nazionale dell' Ambiente (individuate dal Ministero stesso) ed a quelle locali individuate dalle Regioni.

Ma il diritto all'informazione da parte dei cittadini non si limita a questo: il 1° comma dell'art. 14 fa anche un'affermazione di principio (tutta da verificare) secondo la quale «Il ministro dell' Ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente» mentre il 2° comma dello stesso articolo stabilisce che «gli atti adottati dal Consiglio Nazionale per l'ambiente, quando la loro conoscenza interessi la generalità dei cittadini e risponda ad esigenze informative di carattere diffuso, vengano pubblicati per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica» (mentre il testo integrale degli atti stessi verranno riportati nel Bollettino Ufficiale del Ministero dell' Ambiente).

### **Partecipazione dei cittadini alla valutazione dell'impatto ambientale**

Sono ancora dichiarazioni di massima che dovranno riempirsi di contenuto, ma la «ratio» della disposizione è ben chiara: l'obiettivo è quello di coinvolgere il cittadino nell'attività di difesa dell'ambiente, mettendogli a disposizione gli strumenti che gli sono essenziali e cioè l'informazione prima e la legittimazione alla promozione degli ordinari rimedi giurisdizionali (civili o amministrativi) poi.

E in effetti altre importanti novità di questa legge riguardano l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale.

Così, ora in base all'art. 6, comma 3°, i progetti delle opere da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale (ossia quelle opere in grado di produrre rilevanti modificazioni all'ambiente e che dovranno essere individuate con apposito decreto, in attesa dell'attuazione delle direttive comunitarie in materia) devono essere comunicati, *prima della loro approvazione*, ai Ministri dell' Ambiente e dei Beni Culturali e Ambientali, nonché alla Regione.

Inoltre l'annuncio dell'avvenuta comunicazione deve essere pubblicato, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale», e questo con l'evidente scopo di portare a conoscenza della generalità della popolazione la progettazione dell'opera in questione.

A seguito di questa pubblicazione, entro 30 giorni, qualsiasi cittadino, — in conformità delle leggi vigenti — può presentare ai due Ministeri e alla Regione interessata «istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale». I cittadini pertanto — secondo lo spirito della legge — non si limiteranno a ricevere informazioni, ma potranno influire sulla decisione, mediante le loro osservazioni, di cui l'Autorità competente dovrà tenere conto.

#### **Valutazione dell'impatto ambientale anche per le opere dei privati**

Sempre in merito alla valutazione dell'impatto ambientale va precisato che, mentre nel primo testo veniva stabilito che — in attesa del recepimento della direttiva CEE — essa dovesse riguardare solo i progetti di opere di competenza statale o di enti pubblici, anche economici, nel testo definitivo della legge sono state incluse anche le opere dei privati, le quali sono quindi soggette anch'esse a queste procedure ed a questa normativa.

Resta ora da attendere (speriamo che l'attesa non sia lunga) che le categorie delle opere da sottoporre a valutazione d'impatto vengano individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministero dell'Ambiente e sentito l'apposito Comitato Scientifico istituito presso il Ministero, v. art. 6 comma 2°) conformemente alla famosa direttiva della Comunità Europea n. 85/337 del 27/6/1985. Grazie ad un emendamento introdotto dal Senato è stato stabilito che qualora nell'esecuzione delle opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, «il Ministro dell'Ambiente ravvisi comportamenti contrastanti con il parere espresso sulla compatibilità ambientale, o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale, ordina la sospensione dei lavori e rimette la questione al Consiglio dei Ministri» (art. 6, comma 6°).

Come si può notare dall'esame di questa parte della normativa, non si è scelto semplicemente di mettere a disposizione di un pubblico selezionato o di gruppi ristretti e individuati di persone le informazioni relative ai progetti di opere comportanti impatto ambientale, ma bensì si è cercato di garantire la partecipazione della generalità dei cittadini, consentendo quindi a *tutti*

i cittadini di influire sulle decisioni delle Autorità competenti.

In effetti lo scopo della norma sembra essere quello di coinvolgere i cittadini (singoli e associati) in un'attività di salvaguardia dell'ambiente che dovrebbe già vedere impegnati gli organismi pubblici, e quindi di evitare che un interesse ritenuto proprio dell'intera collettività, sia perseguito esclusivamente mediante strumenti di pertinenza pubblica.

#### **La giurisdizione in materia di danno ambientale**

Infine, per quanto riguarda il risarcimento dei danni ambientali derivanti da violazioni di legge, il testo approvato dal Senato stabilisce, all'art. 18, comma 2°, che la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma restando quella della Corte dei Conti relativa alle responsabilità degli impiegati civili dello Stato. È stato stabilito inoltre che le Associazioni facenti parte del Consiglio nazionale dell'Ambiente possono intervenire in giudizio e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) per l'annullamento di atti illegittimi (art. 18 comma 5°) mentre invece le stesse Associazioni, unitamente a *tutti i cittadini* (e questo è l'elemento discriminante rispetto a quanto previsto dal comma sopracitato) possono denunciare i fatti lesivi dei beni ambientali dei quali siano a conoscenza, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati (che sono solamente lo Stato e gli Enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo) (art. 18, comma 4° e comma 3°).

Queste disposizioni relative alla giurisdizione sono apparse limitative e insufficienti alle Associazioni Ambientaliste, che davano invece un giudizio più positivo per il testo approvato dalla Camera, il quale individuava il danno pubblico ambientale in qualunque fatto, doloso o colposo, anche non derivante dalle violazioni di leggi, che cagionasse la lesione dell'interesse della collettività alla tutela e alla salvaguardia dell'ambiente, o dei singoli beni ambientali, deteriorandoli o distruggendoli, in tutto o in parte. Nel testo della Camera inoltre (e questo era un aspetto particolarmente qualificante) la giurisdizione era stata affidata alla Corte dei Conti (in quanto il danno all'ambiente si intendeva cagionato all'intera collettività e quindi allo Stato) ed era stato riconosciuto il diritto delle Associazioni e di altri soggetti collettivi portatori di interessi alla tutela dell'ambiente, a costituirsi parte civile nei procedimenti penali, oltre che a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa.

Per questi aspetti introdotti dal Senato il provvedimento è stato giudicato «modesto» seppure «molto ricco di potenzialità».

## Il risarcimento del danno ambientale

Di fondamentale importanza risulta il dispositivo del 1° comma dell'art. 18 della legge, il quale - con formulazione molto simile a quella dell'art. 2043 del Codice Civile - *obbliga al risarcimento nei confronti dello Stato* l'autore di «qualunque fatto doloso o colposo, in violazione a disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge, che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo o distruggendolo, in tutto o in parte».

Corollari di questa disposizione sono il comma 6° e il comma 8° dell'art. 18 secondo i quali il giudice nel quantificare il danno, deve tener conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento «lesivo di beni ambientali, e deve disporre - ove possibile - nella sentenza di condanna, il *ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*.

Queste sembrano proclamazioni di principio di indubbio valore che rappresentano il completamento di un complesso sistema di tutela dell'ambiente già articolato, con questa legge e con altre (si pensi alla Legge 1497/39 e alla Legge 431/85) in diversi livelli di intervento, ma che possono tuttavia trovare innumerevoli difficoltà applicative (basti pensare al caso in cui il danno non riguardi i singoli beni ambientali, ma *l'ambiente nel suo complesso*, quanti problemi sorgeranno in ordine alla sua determinazione).

---

### L'autore

Il dott. Elvio Massi è funzionario del Comune di Fano. È socio attivo dell'Associazione Naturalistica "Argonauta" di Fano ed è "fiduciario di zona" della Federazione Nazionale Pro Natura per la valle del Cesano.

Indirizzo: via Valcesano 176, 61035 Marotta (Pesaro).

---