

Né Testo Unico Ambientale né Codice dell'ambiente ... Ma un unico contenitore per discipline differenziate¹

Franco Giampietro

Chi scrive non ha avuto la fede necessaria per credere che, dalla legge delega n. 308/2004, approvata dopo 3 anni dall'originaria proposta, potesse scaturire, in assenza di criteri direttivi *sia* generali *sia* specifici per i vari settori della materia ambiente, ivi elencati (*l'80% circa delle leggi ambientali*), uno o più schemi di decreti legislativi da presentare alle Camere, nel termine di 1 anno, (dall'11 gennaio 2005), previsto a pena di decadenza della delega.²

Ma, nel constatare il *risultato* della pubblicazione, sulla G.U. del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale",³ composto di 6 Parti, di cui la Prima, intitolata "Disposizioni comuni", composto da 318 articoli e 45 Allegati Tecnici (per un totale di pp. 387 della Gazzetta, stampate in caratteri analoghi al formato "pdf", apparso sul sito COMDEL, quello della "Commissione dei Saggi") deve ammettere che "il miracolo" è stato compiuto.

Come è ribadito dalle (altrettanto imprevedibili) circostanze che, di una così ponderosa riforma di tanta legislazione ambientale, il Governo ha elaborato il *dettato definitivo* in un arco di tempo (settembre 2005 - 29 marzo 2006), notevolmente ristretto, ove si consideri che il competente Ministero ha, in tale spazio temporale, "sforato" 4 *versioni* dell'articolato (ottobre 2004, come prima bozza, ed i successivi testi approvati, con delibere del Consiglio dei Ministri, datate 18 novembre 2005, 19 gennaio, 10 febbraio 2006, con ulteriori ritocchi, in data 29 marzo 2006 su richiesta del Presidente della Repubblica); ha fatto approvare, nella legge finanziaria 2006 (L. 23 dicembre 2006, n. 266, art. 1, commi 439-443), una *disciplina minima* sulla responsabilità per danno ambientale,⁴ entrata in vigore il *13 gennaio e abrogata dal 29 aprile 2006* (come risulta dall'art. 318, comma 2, lett. c) del decreto legislativo in esame), realizzando, *altresì*, l'acquisizione dei due prescritti pareri delle Camere (ex art. 1, comma 5, legge n. 308); la consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle

¹ ***Il presente contributo è in corso di pubblicazione sulla Rivista Ambiente e Sviluppo, IPSOA, 2006, n. 5, ove introduce una serie di commenti ai capitoli più rilevanti del c.d. Test Unico ambientale raccolti in un fascicolo monografico.***

² In tal senso ci eravamo pronunciati in due contributi di commento alla legge n. 308/2004, in questa Rivista, 2/2005, p. 105 ss. Più in generale, sui problemi della codificazione, si rinvia alle approfondite riflessioni di F. FONDERICO, "La muraglia ed i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale", in Giorn.dir.amm., 2005, fasc. 6, p. 585 ss.

³ In Suppl.Ord. alla G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, N. 96/L

⁴ In merito alla quale ho espresso osservazioni "preliminari" e consapevolmente "temporanee" in questa Rivista, 2006, fasc. 2, p. 105 ss.

associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e la tutela dei consumatori (ex art. 1, comma 14) - a dire il vero, in termini e modi, per così dire, *abbreviati* ... - nonché, *last but not least*, il parere della Conferenza unificata (ex art. 1, comma 4 della legge n. 308).⁵

Ma questa incredibile "corsa" ha premiato gli uomini di fede o ha dato credito al "pessimismo della ragione", da molti espresso *ex antea* ? E, soprattutto, ne è valsa la pena ?

Senza voler entrare *ancora* nel *merito* di questa "grande" riforma, si deve precisare che *i suoi effetti di impatto* sulle leggi di settore, modificate o revisionate, e, quindi, sui costi di *compliance*, gravanti su controllati e controllori, si misurano, a partire dal 29 aprile 2006, sulla necessità di analizzare:

- a) *quali e quante modifiche* sono state introdotte per singolo settore (acque e difesa del suolo, rifiuti, aria, VIA e VAS, bonifica, danno ambientale), sotto il profilo *giuridico* e *tecnico*, non solo per *singoli* istituti, ma anche sulle *nozioni generali*, delimitanti il *campo di applicazione* di ogni disciplina settoriale (v., per es. la *nuova* nozione di *rifiuto* e quella di *scarico*, all'interno dei due rispettivi comparti), valutandone, nello stesso tempo, l'effetto *abrogativo*, indotto sulla vigente legislazione *regionale*;
- b) *quali e quante* sono le *discipline transitorie*, dettate per *ciascuna* delle 5 Parti del decreto legislativo, considerando i casi nei quali appaiono mancanti (per es. in materia di responsabilità per danno ambientale: ove *l'irretroattività* della disciplina dovrà fare i conti con i previgenti regimi, che ruotano intorno all'art. 18 della legge 349/1986, per i fatti consumati di data anteriore al 29 aprile, ma *tenendo conto* della disciplina in vigore, tra il 13 gennaio ed il 28 aprile, per quelli verificatisi in quest'ultimo periodo, in forza della sopravvenuta legge n. 266/2005). Ma anche i casi nei quali la retroattività del nuovo regime è rimesso alla *scelta degli interessati*, (v. in materia di bonifica, l'art. 265, comma 4);
- c) in *quante evenienze*, in attesa della futura e annunciata normativa tecnica, *attuativa* di quella amministrativa, occorrerà continuare ad applicare la *disciplina tecnica previgente* al decreto legislativo, con tutti i problemi di *adattamento* della stessa ai nuovi principi o alle nuove prescrizioni amministrative (v., per es., la rilevanza dei valori limiti tabellari e la metodica di caratterizzazione dei siti contaminati ex D.M. 471/1999 in riferimento alla nuova metodica dell'analisi di rischio sito specifico, prevista nel nuovo regime della bonifica);
- d) *quali* saranno i *tempi* ed i *costi* di un contenzioso, che dovrà risolvere non solo tutte le nuove questioni interpretative di valenza generale e speciale, *all'interno delle singole discipline settoriali*, ma anche le numerose e gravi questioni connesse con *l'accentramento*

⁵ La richiesta di parere concerne il testo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2005 e trasmesso con gli Allegati il 7 dicembre 2005; e, secondo il rappresentante del Ministero avrebbe dovuto essere formulato entro il 15 dicembre 2005. Il parere fortemente critico è stato deliberato il 26 gennaio 2006 ed è pubblicato sul sito www.regioni.it

di numerose competenze nel MATT e con la *limitazione* delle autonomie regionali-locali (oltre che di quelle sin qui riconosciute alle associazioni di protezione ambientale), suscettibili di giustificare censure di illegittimità costituzionale, anche in riferimento alla recente, ma costante giurisprudenza della Sovrana Corte (v. per es., in materia di legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale, da parte delle regioni e degli enti locali, venuta meno con l'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986 e dell'art. 9, comma 3 del T.U. n. 267/2000).⁶

In definitiva, ragionando solo sul *quantum* della riforma, è mancato il *tempo tecnico necessario* per quella valutazione dell'*impatto* della medesima, richiesta come *analisi tecnico-normativa* (ATN) e *analisi dell'impatto di regolamentazione* (AIR), in forza della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000,⁷ formalmente richiamate dall'art. 1, comma 5, della legge-delega n. 308/2003 e che avrebbero dovuto "accompagnare" ciascuno degli originari schemi di decreti legislativi, da presentare alle Camere per l'apporto consultivo. Di qui uno dei motivi che ha probabilmente indotto il Governo ad accorparli in un unico "contenitore" (decreto legislativo unificato), semplificando l'iter parlamentare consultivo, e realizzando, nello stesso tempo, il traguardo di una *felice sintesi* delle due relazioni di accompagnamento per 318 articoli e 45 Allegati.⁸

Passando ad un breve esame del *merito* dell'iniziativa riformatrice, è agevole osservare che il decreto legislativo n. 152/2006 non è qualificabile *né* alla stregua di un T.U. ambientale, *per motivi sostanziali* (difettando l'enunciazione di principi comuni ai singoli settori legislativi nonché la consolidazione di *tutti* i testi legislativi vigenti per *ciascun* settore; molte fonti legislative sono *solo* richiamate, ma non coordinate al testo base ed è fatta salva la successiva abrogazione di altre norme, da dichiarare incompatibili con apposito regolamento governativo: v., per es. l'art. 264, comma 2) *né, a maggior ragione*, come un "codice dell'ambiente", per carenza dei principi generali e dell'organico coordinamento dei suoi precetti, che restano, invece, distinti ed autonomi, *anche per i profili amministrativi e sanzionatori*, secondo le specifiche sub-materie (acque, rifiuti, aria ecc.)

I contributi che seguono offrono una prima lettura "a ventaglio" delle cinque Parti del decreto legislativo n. 152, considerato che sull'*inquinamento atmosferico* è già intervenuto un

⁶ In tema, v. da ultimo: F. FONDERICO, "Le competenze degli enti locali in materia di danno ambientale: profili generali", Relazione aggiornata al Convegno di Gubbio, 11-12 novembre 2005, in corso di pubblicazione, con gli atti del medesimo su: "Le responsabilità in materia ambientale. Regimi e soggetti".

⁷ In G.U. n. 118 del 23 maggio 2000.

⁸ E' utile ricordare che l'ATN "verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione."

L'AIR, a sua volta, consiste: " a) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche; b) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese."

commento panoramico di Alberto Muratori nel n. 4 di questa Rivista ("La tutela dall'inquinamento atmosferico nella Parte V del decreto unificato: aria malamente rifritta").

Da un esame complessivo dei vari lavori si traggono molte ed utili riflessioni, che muovono dalla difficoltà di identificazione di una "politica ambientale", che sia armonizzata al contesto comunitario e che rappresenti una "forte integrazione tra economia, ambiente e società" (cfr. C. Rapisarda Sassoon); o che evidenziano le gravi difficoltà di realizzare il conclamato obiettivo della semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti, in specie, autorizzatori, ed il coordinamento effettivo tra Amministrazioni competenti (cfr. M.G. Cosentino), con particolare riguardo alle procedure di VIA e VAS, la cui attuazione non risulta tuttora conforme alle prescrizioni comunitarie (cfr. A. Milone). Neppure a risultati condivisibili, se non in parte, sembra giungere la riforma dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, tramite il nuovo ATO, con il ridimensionamento delle competenze provinciali ed il maldestro tentativo di razionalizzare l'istituto tariffario e garantire la certezza della riscossione (cfr. A. Muratori); ovvero il coordinamento dei livelli di pianificazione in materia di tutela delle acque e del suolo (cfr. G. Garzia); mentre la disciplina della responsabilità per danno ambientale, destinata a recepire la direttiva 2004/35/CE, non sembra riuscita a semplificare i molteplici istituti previgenti, *continuando a svolgere effetti ripristinatori, risarcitori e punitivi* (per danno presunto), senza trovare un *efficace collegamento* con la *nuova disciplina della bonifica* dei siti contaminati, e aggravando i problemi del concorso delle giurisdizioni, a fronte del *monopolio* dell'azione risarcitoria ministeriale (cfr. i contributi di F. Giampietro e F. Benedetti).

Né, infine, mancano i dubbi sulla "scelta", pur vincolata, delle sanzioni penali, ove sembra essere ancora privilegiato un *diritto penale ambientale meramente simbolico e di compromesso*, ove accanto alla comminatoria di pene gravi (in specie, pecuniarie), è prevista una formulazione della norma incriminatrice tale da renderla, in pratica, *inapplicabile*, a parte tutte le incertezze definitorie su nozioni fondamentali (ad es. rifiuto, scarico ...), che sono poi recepite come *elementi costitutivi dei reati*, puniti a titolo di colpa contavvenzionale ... (cfr. A.L. Vergine).

Il commento tecnico al nuovo regime *delle terre e rocce da scavo* sottolinea che la più recente disciplina finisce per appesantire (e non alleggerire) i problemi della gestione di un non-rifiuto, *qualificabile* come tale, soltanto *ex-post*, e quindi con tutti i rischi connessi (cfr. Vittorio Giampietro), anche di natura penale.

In definitiva, i primi commenti del decreto legislativo n. 152 sembrano confermare le originarie previsioni *negative* sull'impossibile successo di una riforma, *nata ancora una volta*, nel segno dell'*emergenza* dei *tempi* e dei *metodi* di *legiferazione*. Resta un quesito di fondo: come mettere mano ad una serena ed equilibrata riforma ... della riforma, che prenda in carico le essenziali e giustificabili modifiche al "sovraccarico" delle norme, previgenti al decreto legislativo in commento, di quest'ultimo *riducendo* l'impatto *quantitativo* ed *aumentandone* il

ruolo *qualitativo*, e acclarando la possibilità di utilizzare gli stessi meccanismi correttivi, previsti dalla legge delega.⁹

Non sarà un compito agevole !¹⁰

⁹ ... in attesa di imboccare la strada maestra di una legge-quadro (epperchiò di tipo orizzontale) sulla tutela dell'ambiente ... In tema , cfr. l'analisi delle esperienze italiana ed europea di F. FONDERICO, op. cit.

¹⁰ Tanto più che restano aperte nei confronti dell'Italia una serie di procedure di infrazione delle direttive comunitarie (soprattutto, in materia di gestione di rifiuti e di VIA), che non ci fanno onore in sede europea e che ci costringono ad abbandonare la "via italiana" al recepimento del diritto comunitario. In tema, da ultimo si rinvia il paziente lettore al volume: AAVV "La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE", in corso di stampa per i tipi di Giuffrè, a cura di F. GIAMPIETRO.