

La sorte del secondo decreto correttivo del Testo Unico Ambientale: prime riflessioni*

Franco Giampietro

1. Un "incidente" estivo

Nella seconda decade di agosto si è verificato un "incidente di percorso", nel procedimento di approvazione del c.d. decreto legislativo correttivo n. 2 del D. Lgs. n. 152/2006, recante numerose disposizioni emendative o integrative sia in materia di acque e di rifiuti (in specie, per i profili generali definitivi di scarico e di rifiuto), sia in tema di disciplina transitoria sulla bonifica dei siti contaminati nonché l'abrogazione dei commi 25 - 29 della legge-delega n. 308/2004, contenente precetti immediatamente vincolanti su alcune tipologie di residui, esclusi dalla nozione di rifiuto ⁽¹⁾.

Il Governo non ha ottemperato al termine di gg. 45 (che scadeva l'11 agosto 2007) previsto dall'art. 1, comma 6 (attraverso il rinvio al comma 5) per la trasmissione del citato schema di decreto correttivo alle Camere per il parere *definitivo*; termine decorrente dalla data di formulazione del parere *preliminare* da parte delle medesime Commissioni parlamentari.

Donde la questione se da tale ritardo sia scaturita una decadenza dall'esercizio della delega legislativa integrativa-correttiva (pur non essendo scaduto il biennio dalla data del 29 aprile 2006, assegnato al Governo ai sensi del comma 6, citato) ovvero se la norma sanzionatoria della decadenza debba essere intesa nel senso che il medesimo schema di decreto debba (e possa ...) essere ripresentato al Parlamento per percorrere *ex novo* la prevista procedura, compresa la fase di consultazione parlamentare (ai sensi dei commi 4 e 5, citati) ⁽²⁾.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 13 settembre u.s. un *nuovo* schema di decreto legislativo correttivo in materia di VIA e VAS ⁽³⁾, ove - a quanto risulta da notizie di stampa - avrebbe "accorpato" il precedente schema del decreto, per il quale non ha ottemperato al termine stabilito, ex comma 5, ultima parte, a pena di "decadenza dall'esercizio della delega" ⁽⁴⁾.

* Il presente articolo è in corso di pubblicazione sulla rivista *Ambiente & Sviluppo*, Ipsoa, fascicolo 10/2007, con le relative note, qui omesse.

¹ (...)

² (...)

³ (...)

⁴ (...)

Intendiamo esprimere alcune riflessioni sulla questione, attesa la sua indiscutibile rilevanza e considerati i suoi futuri sviluppi.

2. Gli effetti dell'“incidente” sulla delega legislativa

Due premesse.

Non sembra discutibile che, al di là della lettera del comma 5 dell'art. 1, ove si prevede la decadenza “per mancato rispetto dei termini di trasmissione degli schemi di decreti legislativi da parte del Governo”, richiamato formalmente dal comma 6, il potere di delega, regolato dal comma 5, è diverso per *oggetto*, *presupposti* e *termine* assegnato per il suo esercizio, da quello disciplinato dal comma 6. Eppertanto, la stessa previsione (della decadenza) potrebbe *non avere effetti identici* nei due casi.

La seconda premessa: l'articolazione della delega, di cui al comma 1, concerne sette “settori e materie” (lett. a) - g)), su ciascuno dei quali il Governo è autorizzato ad adottare (entro 18 mesi) - anche mediante la redazione di Testi unici monosettoriali - un apposito decreto legislativo. E a tale scopo il comma 9 prevede, per ciascun settore e materia, “principi e criteri specifici” vincolanti (v. lett. a) - g)).

Da ciò si può dedurre che il Governo è titolare di una delega a *contenuto scindibile*, quanti sono i settori assegnatigli dal Parlamento con la legge in esame ⁽⁵⁾.

Tanto premesso, occorre identificare la *ratio* “plausibile” della decadenza, prevista nel comma 5, per verificare quale ne sia l'effetto e se lo stesso sia estensibile *tout court* alla diversa fattispecie del comma 6 (v. l'iniziale premessa).

Trattasi di sanzione *atipica* (a quanto pare, senza precedenti), che si fonda sull'inosservanza di termini “interni” al procedimento, stabilito per l'esercizio del potere legislativo delegato, e che, perciò, prescinde dal termine “finale”, assegnato per l'esercizio della delega, fissato dall'art. 1, comma 1 (“Il Governo è delegato ad adottare entro 18 mesi ...”).

Nel comma 5 non c'è solo l'indicazione del termine di 45 giorni (nella specie, rimasto inosservato, nel passaggio del testo dal primo al secondo parere, spettante alle Camere), ma anche quello di 1 anno, dall'entrata in vigore della legge 308, fissato per la trasmissione alle Camere “degli schemi di decreti legislativi di cui al comma 1”, accompagnati da analisi tecnica normativa e d'impatto e dal parere della Conferenza unificata ⁽⁶⁾.

La ragione di questo ulteriore termine appare, a nostro avviso, individuabile nella “prevista” presentazione da parte del Governo di sette decreti legislativi corrispondenti alle elencate materie, recanti - si auspicava - altrettanti Testi Unici ... Di qui la specifica indicazione di

⁵ (...)

⁶ (...)

termini "interni" al procedimento - in specie, di quello annuale - affinché le Camere non fossero "inondate" negli ultimi mesi da troppi testi legislativi e, quindi, non si trovassero nella condizione di esaminarli, disponendo di tempi tecnici inadeguati. Tanto più che, scaduto inutilmente il termine di 20 giorni, stabilito per il secondo parere, si statuisce che "i decreti legislativi possono comunque essere emanati", nonostante la mancanza dell'apporto consultivo del Parlamento (v. comma 5, che precede la disposizione sulla decadenza del Governo dalla delega).

Orbene, è vero - come s'è detto - che il comma 6, sul potere integrativo-correctivo del Governo, richiama le disposizioni sul procedimento per l'esercizio della delega, delineate dal comma 5. Si deve, tuttavia, considerare che lo stesso presuppone l'intervenuta adozione del o dei decreti legislativi delegati (nella specie, l'unico D.Lgs. n. 152/2006, ove sono stati assemblati quelli in precedenza adottati); assegna il termine biennale per l'esercizio della delega *de qua*, decorrente dalla data di entrata in vigore "di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1" (nella specie, dalla data del 29 aprile 2006); regola il potere di adottare disposizioni integrative o correttive del decreto legislativo delegato (il T.U.A.), sulla base di una relazione del Ministro dell'ambiente che "individua le disposizioni", da correggere o integrare nonché "le ragioni dell'intervento normativo proposto".

A questo punto, riesaminiamo la sanzione della decadenza, per inosservanza del termine "interno" (dei 45 giorni), previsto dal comma 5.

Verificheremo, poi, quale delle possibili interpretazioni degli effetti della decadenza sul potere di delega del Governo, siano applicabili alla nostra fattispecie (contemplata dal comma 6).

Il comma 5 può essere "letto" nel senso che il mancato rispetto dei 45 giorni importi una delle seguenti conseguenze a carico del Governo:

1. L'estinzione definitiva (e totale) del potere legislativo delegato.
2. L'estinzione di tale potere limitatamente allo schema del decreto legislativo, oggetto del procedimento nel quale è intervenuto il fatto estintivo.
3. L'esclusione della decadenza, considerata la mancata scadenza del termine finale (esterno), assegnato per l'esercizio della delega (nella specie, diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 308/2004), ma soltanto l'obbligo di riavviare *ex novo* il procedimento di approvazione dello stesso schema di decreto legislativo.

Alla stregua dell'indicata premessa sul conferimento al Governo di una delega "plurima", per sette "settori e materie", si può ritenere che l'inosservanza degli indicati termini "interni" faccia decadere il Governo dal potere di legiferare *soltanto* nella *materia* interessata dallo schema di decreto legislativo, riferibile ad uno dei medesimi settori (sub lett. a) - g) dell'art. 1, comma 1).

Mentre apparirebbe *sproporzionato* allo scopo un effetto estintivo, che si risolvesse nella consumazione del potere delegato *anche* per le *altre materie*, tanto più quando, in tesi, non sia ancora spirato il termine finale per l'esercizio del potere stesso.

D'altro canto, l'ipotesi riportata sub 3 non sembra possa essere accolta perché finirebbe per svuotare la *portata letterale* della disposizione sulla "decadenza dall'esercizio della delega legislativa".

Se riesaminiamo le indicate ipotesi interpretative in relazione alla *diversa fattispecie* del potere delegato integrativo-correttivo (comma 6), a noi sembra che, esclusa la prima, per le ragioni già esposte in premessa, non resta che accogliere la seconda. *Ma con una precisazione*. Poiché la norma in esame richiede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio identifichi "le disposizioni" dei decreti legislativi da correggere o integrare ed esponga le ragioni dell'intervento proposto; nel caso in esame, il Governo non potrà ripresentare alle Camere *le stesse disposizioni*, rinnovando il procedimento di approvazione dell'identico schema di decreto (ai sensi dei commi 4 e 5).

Potrà, invece, proporre disposizioni integrative o correttive *diverse*, pur attinenti allo *stesso settore o materia*. Nella specie, infatti, la decadenza investe soltanto le *singole* disposizioni, sulle quali è prescritta apposita relazione motivata del citato Ministro, già sottoposte alla valutazione delle Camere.

3. Conclusioni

In definitiva, riteniamo che non sia consentito al Governo allegare al nuovo schema di decreto correttivo sulla VIA e sulla VAS, approvato in via preliminare il 13 settembre 2007, il precedente schema di decreto correttivo (n. 2), affinché *anche* quest'ultimo (per il quale è incorso nella decadenza) sia, *per una seconda volta*, sottoposto al procedimento, previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 1 della cit. legge-delega n. 308/2004.