

ANALISI CRITICA DEL C.D. “CODICE AMBIENTALE”: UNA RACCOLTA DI LEGGI AMBIENTALI, NON UN VERO E PROPRIO TESTO UNICO

CRITICAL ANALYSIS OF THE “ENVIRONMENTAL LAW CODE”: A COMPILATION OF ENVIRONMENTAL LAWS, NOT ONLY A SINGLE TEXT

Andrea Quaranta*

Il presente intervento è volto ad evidenziare le principali innovazioni intervenute nel settore del diritto ambientale in Italia, a seguito della recente emanazione Del D.Lgs. n. 152/06, il c.d. “Testo Unico Ambientale”, entrato in vigore il 29 aprile Del 2006, a conclusione di un percorso iniziato nel 2001.

Occorre premettere una brevissima, ma necessaria, analisi della legislazione previgente in materia ambientale, per comprendere meglio il significato della nuova normativa e, soprattutto, aprire spazi di confronto per una riforma della recente riforma in quanto, come vedremo, il nuovo T.U. appare criticabile sotto diversi punti di vista.

* Dottore in Diritto. Laurea din Giurisprudenza in Università degli Studi di Torino. Docente di corsi di formazione e seminari con lo Studio Legale Avv. Franco Giampietro e Ambienta Avvocato. Provincia di Cuneo – Italia.

1 LA PERENNE EMERGENZA DELLA PREVIGENTE NORMATIVA AMBIENTALE

In Italia la prima legge ambientale risale al 1966 (c.d. "legge antismog"): tuttavia, nei vent'anni successivi, la legislazione in materia ha continuato ad essere sporadica, episodica, e si potevano contare poche altre fonti in materia.

A partire dal 1986 – anno in cui è stato istituito il Ministero dell' Ambiente – le normative in campo ambientale sono aumentate in maniera esponenziale, fino ad arrivare alle troppe leggi, regolamenti, decreti dei giorni nostri.

Il tutto, occorre sottolinearlo, in assenza di un disegno unitario.

Le conseguenze non si sono fatte attendere: è aumentato il tasso di incertezza del diritto – causato dalla contraddittorietà e dalla frammentarietà della normativa ambientale, e dalle sua spiccata settorialità – è cresciuta la confusione nei rapporti fra le sue diverse fonti, si sono moltiplicate sovrapposizioni di precetti e conflitti di competenza (il cosiddetto "inquinamento legislativo").

Spesso, dietro il prescritto rigore formale delle regole generali si nascondevano ampie possibilità di deroga e di sanatorie, anche a "dispetto" del diritto comunitario.

Figlia di un modo di legiferare perennemente emergenziale (continuamente prorogato), la confusa legislazione ambientale ha creato notevoli problemi operativi fra gli operatori del settore, ha influito negativamente sullo sviluppo economico del nostro Paese (frenandolo) e, soprattutto, ha impedito un'efficace tutela dell'ambiente.

Negli anni '90 del secolo scorso si è aperto un dibattito in dottrina, volto a trovare soluzioni efficaci per ridisegnare l'assetto della normativa in campo ambientale.

Due gli obiettivi di fondo: garantire la piena conformità delle leggi ambientali alla normativa europea, anche alla luce degli interventi della Corte di Giustizia europea e, soprattutto, definire quella disciplina unitaria e orizzontale, necessaria a garantire coerenza ed uniformità al un sistema sovraccarico di norme, sottoposte a continue modifiche.

Dal 1997 il Governo, avvalendosi delle deleghe legislative contenute nelle più recenti leggi comunitarie, ha sottoposto alcuni settori ad una signi-

ficativa opera di riforma (ad es., il Decreto "Ronchi sulla gestione dei rifiuti"): tuttavia, questi tentativi hanno lasciato inalterato il problema della eccessiva proliferazione delle norme, e non sono riusciti a coordinare fra di loro i diversi interventi normativi, che non hanno superato la loro natura settoriale¹.

2 LA LEGGE DELEGA PER IL RIORDINO DELLE NORME AMBIENTALI: IL PRIMO TENTATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA MATERIA...

Quello appena delineato è, in estrema sintesi, il quadro normativo nel quale si è inserita la legge delega n. 308/04, emanata dopo un lungo iter parlamentare iniziato nel 2001².

La delega, composta di un unico articolo, è sostanzialmente divisa in due parti.

La prima riguarda l'oggetto della delega (il riordino, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative in sette "settori e materie"³), che rappresentano la porzione maggioritaria della materia "tutela dell'ambiente", ma sicuramente non la esauriscono), i termini e il procedimento ed i criteri direttivi generali e specifici.

La seconda contiene misure di immediata applicazione (ad es., la partecipazione ministeriale alla programmazione di interesse ambientale; l'esclusione dei rottami ferrosi dalla disciplina sui rifiuti; la disciplina del paesaggio, ivi compresa una sanatoria paesaggistica straordinaria).

Rispetto ai precedenti tentativi di sistemare la normativa ambientale, la delega legislativa dettata dalla legge n. 308 del 2004 ha avuto l'indubbio pregio di codificare l'esigenza fondamentale di procedere alla razionalizzazione e al riordino della disciplina ambientale, ma ha anche risentito delle contraddizioni, nelle quali si è sempre dibattuta la disciplina legislativa sulla tutela dell'ambiente.

1 Per un approfondimento, v. F. Fonderico, "La muraglia e i libri": legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale, in *Giornale di diritto amministrativo*, Ipsoa, n.6/2005, pp.585-597.

2 Per un approfondimento, v. F. Giampietro, Delega al Governo per il T.U. ambientale: una corsa (utile?) contro il tempo, in *Ambiente*, Ipsoa, n. 2/2005, p. 105-108.

3 Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; acque e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; gestione delle aree protette; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; V.I.A., V.A.S. e I.P.P.C.; tutela dell'aria.

Per tutelare l'ambiente occorre non solo enunciare criteri generali e principi di riferimento, che consentano di definire con chiarezza gli obiettivi ed i livelli di qualità dell'ambiente, che si intendono perseguire, ma anche tener conto della specificità delle soluzioni di rilievo tecnico.

La legge delega, nel momento in cui accompagna i principi ed i criteri direttivi, con misure di dettaglio e di diretta applicazione sul piano organizzativo, evidenzia la contraddizione che deriva dall'incapacità di abbandonare una disciplina emergenziale, adottando un quadro di riferimento normativo più generale, delineato attraverso linee-guida sintetiche ed obiettivi di medio-lungo termine⁴.

3 ...SI È RISOLTO IN UN SOSTANZIALE PASSO INDIETRO

Sulla base della delega, delineata nelle sue linee essenziali, il Governo, in un arco temporale ristretto (settembre 2005-febbraio 2006) ha elaborato quattro versioni del "Testo Unico", consultato le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, le associazioni di tutela ambientale, acquisito i pareri delle Camere e, infine, emanato il testo definitivo, con ulteriori ritocchi, richiesti dal Presidente della Repubblica, il 29 marzo 2006.

Nel frattempo, nella legge finanziaria 2006, aveva dettato una disciplina minima sulla responsabilità per danno ambientale (entrata in vigore il 13 gennaio e abrogata dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore del medesimo Testo Unico). In sostanza, dopo anni di faticosi (ed infruttuosi) tentativi di riorganizzazione e razionalizzazione della frammentata disciplina ambientale, una corsa a tappe forzate contro il tempo, i cui risultati, fin dalla sua entrata in vigore, sono apparsi tutt'altro che imprevisi, essendo mancato lo "spatium deliberandi" necessario per eliminare dalle leggi in vigore ciò che era contraddittorio, superfluo o inutile...

Il D.Lgs. n. 152/06 (che non ha la struttura e i caratteri tipici né di un Testo Unico né di un codice ambientale) consiste in un complesso di 318 articoli e 45 allegati (occupa 424 pagine della Gazzetta Ufficiale), che sostituisce ed abroga la maggior parte delle previgenti normative di settore, con la sola eccezione della gestione delle aree protette⁵.

⁴ S. Grassi, L'attuazione della legge delega per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale: criteri pregiudiziali, sul sito www.federalismi.it

⁵ Per una prima analisi, si rinvia a AA.VV., Commento al Testo Unico Ambientale, a cura di F.

I primi tre articoli, che avrebbero dovuto costituire il tessuto "comune" dei principi, regolanti i diversi settori disciplinati nel codice, in realtà non forniscono definizioni valide per tutte le discipline contenute nel decreto, e neanche disposizioni di carattere comune, in grado di agire da "collante" fra le diverse parti, e di organizzare in modo unitario le diverse competenze amministrative e tecnicoscientifiche ovvero i poteri dell'autorità di controllo ed i diritti del soggetto interessato.

Le nuove norme in materia di V.I.A. (parte II) introducono una disciplina organica della materia, superando la frammentazione delle norme vigenti; è stata prevista la possibilità, per l'autorità competente, di indire un'inchiesta pubblica, al fine di rendere più efficace la fase di partecipazione al pubblico, ed è stato introdotto un meccanismo finalizzato a garantire che il procedimento di compatibilità ambientale si concluda in tempi certi⁶.

Inoltre, il decreto ha dato attuazione alla direttiva europea n. 2001/42/CE sulla V.A.S. di piani e programmi, che si differenzia dalla V.I.A. in quanto consente l'attuazione della strategia di tutela ambientale ad effetto anticipato.

La tematica relativa alla difesa del suolo e lotta alla desertificazione è stata inserita all'interno della disciplina delle acque e delle risorse idriche (parte III), con lo scopo principale di dare attuazione alla direttiva 2000/60/CE e realizzare, quindi, un quadro per la protezione delle acque; è stato introdotto il concetto di distretto idrografico; sono previsti diversi livelli di pianificazione, i quali, tuttavia, sono risultati essere poco coordinati⁷.

L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, creata ex novo dal T.U.A., con ampi compiti volti ad assicurare l'osservanza, da parte di qualsiasi soggetto, pubblico o privato, è stata soppressa con il primo decreto legislativo correttivo, del novembre del 2006. Ma la novità più rilevante della terza parte consiste nella modifica della nozione di scarico, che rischia di rendere vano il lungo lavoro giurisprudenziale volto a stabilire con chiarezza la linea di confine fra la normativa sui rifiuti e quella sugli scarichi di acque reflue posta a tutela delle acque.

Importanti modifiche sono contenute nella parte relativa alla gestio-

6 Per un approfondimento, v. A. Milone, D.Lgs. n. 152/2006: le nuove norme in materia di VIA e di VAS, In: **Ambiente & Sviluppo**, n. 5/2006.

7 Sul punto, v. A. Quaranta, Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque, sul sito www.giuristaambientali.it.

ne dei rifiuti (parte IV), fra le quali spiccano l'inserimento, accanto alla tradizionale definizione di rifiuto, delle nozioni di sottoprodotto e di materia prima secondaria, la ridefinizione delle priorità nella gestione dei rifiuti; la previsione, anche per il settore dei rifiuti, di un sistema di organizzazione amministrativa già previsto per la gestione delle risorse idriche (il c.d. Ambito territoriale ottimale), nel tentativo di superare l'eccessiva frammentazione delle gestioni, un intervento chiarificatore nella nozione di deposito temporaneo; la rivisitazione del sistema autorizzatorio⁸.

In materia di bonifica dei siti contaminati (parte IV), l'innovazione più significativa riguarda il passaggio da un sistema che individuava la necessità di procedere alla bonifica di un sito sulla base del superamento di limiti di accettabilità (predeterminati e generali, limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque sotterranee in funzione della loro destinazione urbanistica) ad un sistema di analisi di rischio sanitario sito specifica, con la determinazione di valori limite, caso per caso. Occorre segnalare, inoltre, la diversa ripartizione delle competenze, con l'assegnazione di un ruolo preminente al Ministero dell'Ambiente; la problematica della gestione delle terre e rocce da scavo, qualificabili come rifiuto solo ex-post (con tutti i connessi rischi anche dal punto di vista penale); il tentato coordinamento del nuovo regime con la successiva disciplina sul danno ambientale⁹.

Con riguardo all'inquinamento atmosferico (parte V) si è assistito ad un appesantimento burocratico e ad alcuni vuoti della disciplina, accanto al discutibile regime autorizzatorio, (che stabilisce in 15 anni la durata delle autorizzazioni) e a quello transitorio e sanzionatorio (che sembra aver dimenticato il principio della dissuasività).

Infine, il nuovo regime della responsabilità per danno all'ambiente (parte VI), destinato a recepire la Direttiva 2004/35/CE, è apparso più aderente all'impostazione della direttiva di quanto non siano apparse le versioni precedenti, specie sotto il profilo della definizione dell'area del danno e del ripristino, ferma restando, tuttavia, la centralizzazione in capo al Ministero dell'Ambiente delle competenze all'esercizio delle attività amministra-

8 Per un approfondimento, v. La riforma dei Servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani nel nuovo "Codice dell'Ambiente", in *Ambiente & Sviluppo*, n. 5/2006.

9 Sul punto, v. Giampietro, *Terre e rocce da scavo: la caratterizzazione alla luce del "T.U. ambientale"*, in: *Ambiente & Sviluppo*, n. 5/2006.

tive di prevenzione, ripristino ambientale e di risarcimento per equivalente patrimoniale, oltre che all'azione cautelare, introdotta ex novo¹⁰ (art. 301).

Inoltre, sono state formulate delicate e non sempre lineari disposizioni di raccordo con il regime sulla bonifica di tipo sostanziale e procedimentale.

Queste, a grandi linee, sono le principali innovazioni contenute nel D.Lgs. n. 152/06, al quale va riconosciuto l'indubbio merito di essere stato il primo tentativo di organizzare la complessa materia ambientale in un unico testo (esigenza ritenuta indispensabile dagli operatori del settore), consentendo di introdurre espliciti riferimenti ad alcuni principi di carattere generale, precedentemente richiamati solo occasionalmente nell'ordinamento nazionale (es. principio di precauzione).

Non mancano aspetti positivi.

Alcuni settori (V.I.A.) sono stati disciplinati unitariamente per la prima volta; sono stati introdotti alcuni meccanismi di flessibilità in tema di determinazione dei livelli di tutela (ad es., la maggior importanza riconosciuta all'analisi di rischio rispetto ai limiti tabellari; l'introduzione di meccanismi differenziati, come la messa in sicurezza operativa per i siti con attività in esercizio, per la gestione delle contaminazioni storiche); la nuova definizione di deposito temporaneo chiarisce che l'opzione quantitativa e quella temporale sono fra di loro alternative (anche se, incomprensibilmente, negli allegati il deposito temporaneo viene inserito fra le operazioni di recupero).

Tuttavia sono più numerose le ombre, sia da un punto di vista procedurale che sostanziale.

Il Governo, in ragione di una delega del Parlamento non adeguatamente vincolante, ha disposto di ampi poteri discrezionali. Il testo finale contrasta con diverse direttive comunitarie, stravolge l'assetto delle competenze definite dalla Costituzione, e si caratterizza per una spiccata tendenza neocentralista.

Il prodotto dell'elaborazione della Commissione dei 24 saggi non si limita a coordinare, riordinare o integrare la normativa dei diversi settori di cui si compone la materia ambientale, ma mina le fondamenta su cui poggia l'attuale impianto normativo, senza peraltro fornire gli elementi per l'organizzazione di un diverso sistema, coerente con il quadro costituzionale e aderente ai principi comunitari in materia di tutela ambientale.

¹⁰ Per un approfondimento, v. F. Giampietro, La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno, In: **Ambiente & Sviluppo**, Ipsosa, n. 5/2006.

Il mero assemblaggio materiale di singoli testi, nati separatamente, non consente poi di ritenersi di fronte ad un corpo unitario di norme in materia ambientale, in quanto manca un nucleo fondamentale di principi comuni alle diverse discipline settoriali, in grado di guidare in modo trasversale e coordinato i vari settori delle discipline giuridiche coinvolte.

Non è stato attuato il necessario coinvolgimento, sin dalla fase di elaborazione della normativa, di tutti i livelli territoriali di governo secondo il principio di corresponsabilità e di leale collaborazione.

In generale, il sistema autorizzatorio è privo di sistematicità (sono previste durate diverse per le autorizzazioni previste per le emissioni in atmosfera, gli scarichi, la gestione dei rifiuti – 15, 4 10 anni e dell'IPPC 5-6-8 anni, pur in presenza del disposto dell'art. 9 lett. f) della legge delega, qual criterio specifico sull'autorizzazione unica. In ogni caso sono troppo lunghe, a fronte dell'innovazione tecnologica). Dietro l'obiettivo di semplificazione dell'intera normativa si nasconde un elevato rischio di allentamento delle maglie della tutela del bene ambiente; la creazione di nuovi enti di gestione e controllo rischia di duplicazioni di funzioni e difficoltà di individuazione del responsabili e delle scelte in campo ambientale; le discipline transitorie creano spesso problemi di coordinamento.

In materia di rifiuti e bonifica dei siti contaminati, oltre alla problematiche connesse alla definizione di rifiuto, e al ridimensionamento dei target di raccolta differenziata previsti dal Decreto Ronchi, si assiste ad un eccessivo utilizzo degli accordi di programma tra soggetti pubblici e privati; è problematico e difficilmente giustificabile l'inserimento del deposito temporaneo irregolare fra le operazioni di recupero; appare, infine, discutibile la scelta di introdurre una condizione di non punibilità per coloro che, dopo aver inquinato un sito, provvederanno alla bonifica.

La disciplina relativa all'inquinamento atmosferico, come s'è detto, ha subito un appesantimento burocratico e presenta ad alcuni vuoti della disciplina: tuttavia, nell'ultima versione approvata dal Consiglio dei Ministri è stato infatti introdotto l'obiettivo, peraltro menzionato dalla legge delega, di promozione dell'impiego di fonti rinnovabili di energia, nella cornice attuativa del Protocollo di Kyoto e delle normative comunitarie.

Un passo indietro è stato fatto anche con riguardo alla disciplina sul

danno ambientale, in relazione alla scelta di centralizzare, in capo al Ministero dell'Ambiente (organo amministrativo, con un potere di ordine di ripristino e di risarcimento del danno che si esplica mediante "ordinanza"): la proponibilità esclusiva dell'azione ha, di fatto, cancellato il paziente e innovativo ruolo svolto dalla giurisprudenza precedente al T.U., che aveva esteso l'azione di danno agli enti locali.

4 QUALI I FUTURI SCENARI?

Come si potrà notare, ce n'è abbastanza per concludere che, nonostante le affermazioni fatte dal Governo nel presentare questo "monumento" riorganizzativo della materia, siamo, in realtà, ancora molto lontani dal poter parlare di un testo unico ambientale, in cui le varie discipline siano effettivamente coordinate e semplificate, e compenstrate, secondo un metodo di tutela ambientale integrata.

All'indomani dell'entrata in vigore del T.U.A. Sono stati presentati dalle Regioni numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale, e il nuovo Governo aveva manifestato l'intenzione di sospendere tutte le disposizioni del D.Lgs. n. 152/06: fortunatamente, quest'ultima strada (e quella, successiva, di prevedere interventi modificativi scadenzati) è stata abbandonata, in quanto ci si è resi conto che tale tipologia di intervento (emergenziale) avrebbe creato problemi di identificazione della normativa vigente e di regolamentazione degli effetti prodotti, nel frattempo, dal T.U.A., aumentando lo stato di confusione normativa.

Si è intrapresa, allora, la strada dei decreti correttivi o integrativi del T.U.A.: in seguito al primo, emanato nel novembre del 2006, già citato, il Governo ha approvato lo schema di un secondo decreto legislativo correttivo, il cui iter parlamentare è iniziato nell'autunno 2006, ma non si è ancora concluso.

Le correzioni riguardano la terza e la quarta parte del Codice: in particolare le norme sugli scarichi idrici, la definizione di rifiuto e la disciplina delle materie prime secondarie, dei sottoprodotti e delle terre e rocce da scavo.

In conclusione, citando il Prof. Franco Giampietro¹¹, occorre sottolineare che "se intendiamo modificare in termini qualitativi il D.Lgs. n.

11 Uno dei maggiori esperti italiani della materia, nonché mio maestro. A lui va il mio incondizionato ringraziamento.

152/2006, con decreti correttivi, e quindi in conformità ai principi e criteri direttivi della legge-delega n. 308/2004, non possiamo "diluire" le modifiche, con una sequenza di decreti per singole disposizioni ed in tempi diversi.

Appare, invece, necessario avviare la riforma:

- a) dando attuazione alle norme-principio "orizzontali" di semplificazione e razionalizzazione delle leggi settoriali vigenti (queste ultime riproposte sostanzialmente nel D.Lgs. n. 152/06);
- b) riducendo il "quantitativo" delle norme e dei vincoli inutili;
- c) rafforzando il ruolo preventivo dei controlli tecnici (specializzati).

Occorre, cioè, metterci al passo con gli altri Paesi dell'Unione europea, secondo un modello comune e competitivo, suggerito dalla linea-guida comunitaria dello sviluppo sostenibile¹²".

Correspondência | Correspondence:

Andrea Quaranta

Via Monviso, 12025 Dronero. Provincia di Cuneo, Italia.

Fone: 0171 – 91 66 27.

Email: andrea.quaranta@gmail.com

12 Occorre ricordare che, in Italia, una proposta in tal senso è stata elaborata nel 1994, da una Commissione di esperti, nominata dall'allora Ministro Valdo Spini. I "nodi fondamentali" erano costituiti dalla codificazione di principi generali (sostanziali e procedimentale); dalla regolamentazione delle attività rilevanti, dei diritti e degli obblighi delle amministrazioni pubbliche, delle imprese, dei singoli e delle associazioni; dall'individuazione dei criteri-guida per la definizione della struttura dei reati ambientali. In sostanza, la proposta prevedeva una legge "orizzontale", nel senso che sulla base della stessa potevano essere, successivamente, impostati i Testi Unici di settore, e come "quadro" stabile di riferimento per tutti gli operatori, pubblici e privati.