

I controlli ambientali sui rifiuti nel decreto legislativo delegato n. 152/2006 e l'attuazione dei principi della legge delega n. 308/2004 con riferimento all'art. 76 della Costituzione

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Il 29 aprile 2006 il decreto legislativo delegato n. 152/2006, attuativo della legge delega n. 308/2004, è divenuto norma vigente su tutto il territorio nazionale. Ormai la nuova disciplina non costituisce più il mero oggetto degli esercizi di stile dei teorici del diritto, ma rappresenta la nuova frontiera normativa con cui devono confrontarsi in concreto gli operatori del settore, primi fra tutti gli organi di vigilanza ambientale.

Nel panorama delle fonti del diritto, il cosiddetto Testo Unico ambientale è un decreto legislativo delegato, ossia un atto normativo mediante il quale il Governo esercita la funzione legislativa su delega del Parlamento. La caratteristica di tali atti aventi forza di legge è la compresenza di due atti successivi e collegati: da una parte, la legge di delega, che ai sensi dell'art. 76 della Costituzione deve riferirsi a oggetti definiti, per un tempo limitato e con determinazione di principi e criteri direttivi; dall'altra, il decreto legislativo delegato, la cui validità è subordinata all'osservanza dei limiti che la legge delega fissa all'esercizio del potere delegato.¹

Secondo lo schema costituzionale, il Parlamento interviene nell'attività normativa primaria del Governo, attraverso la fissazione dei principi cui il potere esecutivo deve uniformarsi nell'emanazione degli atti equiparati alla legge formale. In materia di ambiente, tra i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 308/2004, vanno segnalati il "conseguimento di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali, nonché certezza delle sanzioni in caso di violazione delle disposizioni a tutela dell'ambiente" (art. 1, 8° comma, lettera b) e la "previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali" (art. 1, 8° comma, lettera h).

Come si può vedere, la legge delega n. 308/2004 riconosce in modo univoco il ruolo strategico dell'attività di vigilanza ambientale. Nel merito della specifica materia dei controlli ambientali, il Parlamento ha fissato un perimetro chiaro all'attività normativa primaria del Governo, che in modo imprescindibile deve essere ispirata ai principi di potenziamento dell'efficienza e tempestività della vigilanza ambientale e di efficacia dei controlli medesimi. Dunque, in attuazione dei criteri enunciati dalla legge delega e nel rispetto delle

¹ Per tutti, si veda l'autorevole Vezio Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Volume II/1, CEDAM, 1984.

regole di formazione delle leggi dettate dalla Costituzione, il D.Lgs. n. 152/2006 avrebbe dovuto introdurre misure atte ad assicurare non solo il mantenimento degli standard di controllo esistenti, ma idonee addirittura ad incrementare l'efficienza e la tempestività dell'attività di vigilanza ambientale. Laddove "maggiore efficienza" significa un miglioramento del rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti e le quantità di risorse impiegate e "maggiore tempestività" indica più celerità e speditezza nella realizzazione dei controlli medesimi.

Contestualmente, il Parlamento ha affidato al Governo l'emanazione di una normativa diretta a conseguire un più elevato grado di "certezza delle sanzioni" in caso di violazione di disposizione a tutela dell'ambiente (art. 1, 8° comma, lettera b) della legge delega n. 308/2004). Tale principio di effettività della sanzione, riflesso dello stesso principio di certezza del diritto, comporta la massima riduzione del divario intercorrente tra sanzione minacciata e sanzione applicata. Infatti, sanzioni "virtuali", sia pure aspre, non assolverebbero la loro intrinseca funzione di prevenzione (generale e speciale), poiché soltanto una pena effettiva può distogliere generalità dei consociati e autore della violazione dalla futura commissione di nuovi illeciti.

Tuttavia, quando si passa ad esaminare le singole disposizioni del D.Lgs. 152/2006, cominciano ad emergere alcune difformità tra i principi delineati dalla legge delega in materia di controlli e l'attuazione di questi ad opera del decreto legislativo delegato n. 152/2006. Infatti, numerose norme introdotte dal D.Lgs. n. 152/2006 non solo non garantiscono il programmato potenziamento dell'attività di controllo, ma addirittura sembrano impedire il mantenimento degli standard di vigilanza attuati sotto la vigenza delle normative pregresse.

Alcuni esempi valgono a chiarire come talune disposizioni del decreto legislativo delegato n. 152/2006 possano collidere con i principi di efficienza, tempestività ed efficacia dei controlli fissati dalla legge delega. Sul piano procedimentale, basti pensare in materia di rifiuti all'art. 195, 5° comma contenuto nella parte quarta del decreto 152/2006. La citata norma delinea un elenco nominativo delle Forze di polizia deputate all'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di rifiuti. L'infelice stesura letterale della norma, con una menzione in funzione quasi suppletiva di alcuni dei più qualificati Corpi di polizia che in questi anni si sono distinti nella lotta contro la criminalità ambientale (Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza e Polizia di Stato), rischia di prestare il fianco alle interpretazioni più aberranti, che potrebbero spingersi fino al paradosso di mettere in dubbio la competenza generale di tutta la polizia giudiziaria in materia ambientale. Peraltro, un discorso analogo vale in materia di inquinamento idrico per l'art. 135, 2° comma contenuto nella parte terza del D.Lgs. 152/2006. Tale disposizione enumera le Forze di polizia statali competenti ad accertare gli illeciti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, riproducendo la criticata formulazione dell'art. 195, 5° comma del medesimo decreto.

Tuttavia, i maggiori problemi sul piano dell'efficacia, efficienza e tempestività dei controlli ambientali non sembrano derivare dalle norme procedurali, quanto piuttosto dalle disposizioni di carattere sostanziale del decreto n. 152/2006. Si tratta di una miriade di norme sostanziali il cui contenuto aggrava lo svolgimento dell'attività di controllo sui flussi di rifiuti, fino a renderlo in molte ipotesi impraticabile o inefficace.

In primo luogo, vanno segnalate tutte quelle disposizioni che incidono sugli obblighi documentali in materia di rifiuti, escludendo la tenuta di alcuni documenti oppure attenuandone le modalità temporali di annotazione. Invero, dietro l'accoglimento di pretese istanze di semplificazione burocratica, si apre il varco a movimentazioni di rifiuti non puntualmente documentate e, come tali, non verificabili dagli organi di vigilanza. In tal modo, si espone l'attività delle Autorità deputate al controllo ad un notevole aggravio, poiché, in assenza di tracce documentali, diventa più arduo ricostruire e monitorare i flussi di rifiuti in sede di accertamento.

Un esempio emblematico di norma sostanziale che incide negativamente sull'attività di controllo è rappresentato dall'art. 193, 8° comma del D.Lgs. 152/2006, che esclude l'applicazione delle disposizioni relative al trasporto dei rifiuti in caso di utilizzazione dei fanghi in agricoltura. In pratica, per il trasporto di fanghi di depurazione da utilizzare in agricoltura scompare l'obbligo di accompagnamento con formulario di identificazione. In questo modo, non resta alcuna traccia documentale del recupero dei fanghi mediante lo spandimento sul suolo, inibendosi di fatto un'importante forma di controllo sul corretto utilizzo dei fanghi in agricoltura.

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 190, 2° comma in materia di registri di carico e scarico dei rifiuti, norma che allunga i tempi per l'effettuazione delle relative annotazioni. Storicamente il registro di carico e scarico dei rifiuti rappresenta il principale strumento utilizzato dagli organi di controllo per monitorare i flussi di rifiuti all'interno delle imprese li producono e li gestiscono. Mentre la normativa previgente imponeva un termine giornaliero di annotazione per recuperatori e smaltitori e un termine settimanale per produttori e trasportatori di rifiuti, il decreto 152/2006 accorda un termine di due giorni lavorativi a recuperatori e smaltitori e di dieci giorni lavorativi agli altri soggetti obbligati. Questa dilatazione dei tempi di registrazione quale effetto produce in concreto? Il principale risultato è l'aumento del tempo in cui si consente che la gestione effettiva dei rifiuti non corrisponda alla gestione documentale dei medesimi. Dunque, in caso di controlli *in loco* presso impianti di produzione o gestione di rifiuti, gli agenti accertatori incontreranno difficoltà ancora maggiori nel ricostruire le movimentazioni delle partite di rifiuti, con riduzione dell'efficienza e della tempestività dei controlli medesimi.

Un secondo gruppo di norme che finisce col gravare negativamente sullo svolgimento dell'attività di controllo è rappresentato da tutte le disposizioni *ad hoc*, che escludono l'applicabilità della parte quarta del

decreto n. 152/2006 in relazione a sostanze specifiche. Dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006 numerose sostanze, pur rientrando nella nozione di rifiuto di cui all'art. 183, 1° comma lettera a), vengono normativamente sottratte dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti: ceneri di pirite (art. 183, 1° comma, lettera n), combustibile da rifiuti di qualità elevata (in base al congiunto disposto degli artt. 183, 1° comma, lettera s) e 229, 2° comma), rottami ferrosi (art. 183, 1° comma, lettera u) punto 1), terre e rocce da scavo (art. 186). Accantonando ogni considerazione sul mancato rispetto della nozione comunitaria di rifiuto così come delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, va segnalato che tali norme si traducono in un complesso di deroghe ed eccezioni difficilmente applicabile all'atto del controllo. Infatti, le eccezioni alle regole comunitarie di gestione dei rifiuti risultano talmente numerose da costituire esse stesse sistemi satellitari di regole, all'interno dei quali le autorità di vigilanza faticeranno a districarsi.

Analogo discorso vale per la *fiction iuris* contenuta nell'art. 230 del D.Lgs. n. 152/2006, che equipara per espressa previsione normativa il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore dell'infrastruttura medesima o, addirittura, con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica. Invero, sebbene la norma non menzioni mai il concetto di deposito temporaneo, appare evidente il grave rischio in essa contenuto: slabbrando oltre ogni limite concepibile la nozione di luogo di produzione dei rifiuti di cui all'art. 183, 1° comma lettera i), si apre la via ad un pericoloso pullulare di siti di deposito temporaneo, come tali non sottoposti al *placet* autorizzativo di nessuna pubblica amministrazione e, tuttavia, nemmeno riconducibili all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti. Una norma abnorme che rischia di trasformare il territorio nazionale in un terreno privilegiato per stoccaggi e discariche abusive. Ancora una volta, ovviamente senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, la norma sostanziale si traduce in un aggravio per gli organi di controllo, cui spetta, a parità di risorse di mezzi e di personale, l'arduo compito di svolgere la loro attività di vigilanza su tali siti allo scopo di accertare che dietro falsi depositi temporanei non si celino, in realtà, stoccaggi e discariche abusive.

In conclusione, lo scenario delineato appare critico: una gamma talmente vasta di eccezioni e deroghe alle regole sulla gestione dei rifiuti, da minare alla radice il funzionamento della regola stessa, impedendo di fatto un efficiente ed efficace svolgimento della preziosa attività di vigilanza ambientale. In questa prospettiva, dunque, il D.Lgs. n. 152/2006 sembra porre problemi non solo sul noto piano del contrasto con le norme comunitarie sulla gestione dei rifiuti, ma anche nella prospettiva della legittimità costituzionale con riferimento all'art. 76 della Costituzione per violazione dei principi della legge delega.

Si ritiene, pertanto, auspicabile un pronto intervento del legislatore sul D.Lgs. n. 152/2006, in abrogazione o modifica di tutte quelle previsioni normative che presentano aspetti di incompatibilità con i criteri di efficienza, efficacia, tempestività dei controlli e con il principio di certezza delle sanzioni, così come enunciati dalla legge stessa delega n. 308/2004.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 28 giugno 2006