

## **Il nuovo Testo Unico ambientale: una riforma dall'*iter* travagliato**

**A cura dell'Avv. Filippo Gargallo**

Il 3 aprile 2006 il Presidente della Repubblica ha definitivamente firmato il Testo Unico in materia ambientale. A questo atto finale si è giunti dopo un *iter* a dir poco lungo e travagliato.

L'esigenza di porre una riforma e soprattutto una semplificazione della normativa ambientale nasce da lontano; sin dal 2001, infatti, il parlamento ha preso in esame il progetto di una legge delega per il riordino di detta materia e per l'integrazione con le normative internazionali. La legge delega (n. 308/04), però, ha visto la luce solo alla fine del 2004 e da tale data il Governo ha iniziato lo studio di un processo di ampia riforma della legislazione ambientale che ha visto il suo termine in data 18.11.2005 con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di uno schema di decreto legislativo particolarmente corposo, composto da più di 700 pagine e ripartito in 318 articoli e 45 allegati.

Detto *corpus*, che nelle intenzioni del legislatore delegato dovrebbe semplificare, razionalizzare e coordinare la materia, viene diviso in sei settori chiave suddivisi in 5 capitoli:

- 1) procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- 2) difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche;
- 3) gestione dei rifiuti e bonifiche;
- 4) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera;
- 5) danno ambientale.

Il metodo a cui il Governo avrebbe inteso rifarsi è quello afferente il recepimento delle direttive comunitarie a tutt'oggi non ancora espressamente accolte nel nostro ordinamento (si tratta di 8 direttive), l'accorpamento delle diverse disposizioni che si ripetono e si sovrappongono nel *mare magnum* della legislazione ambientale accumulatasi dal 1966 (prima legge contro l'inquinamento

atmosferico) ad oggi, l'abrogazione esplicita delle disposizioni non più in vigore (con la previsione di abrogazione di 5 leggi, 10 disposizioni di legge, 2 decreti legislativi, 4 decreti del Presidente della Repubblica, 3 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e 8 decreti ministeriali).

In terza lettura, il 10.2.2006 il Testo Unico (forse non del tutto appropriatamente, definito Codice dell'Ambiente) è stato approvato dal Consiglio dei Ministri. Nel periodo intercorrente tra l'approvazione dello schema (come sopra ricordato, avvenuta il 18.11.2005) e tale formale approvazione, il testo *de quo* è stato posto al vaglio delle previste commissioni di esperti per la valutazione di congruità. Invero tali organismi non hanno un potere particolarmente vincolante, dovendo esprimere un parere a cui il Consiglio dei Ministri non è tenuto a sottostare. Inoltre la Conferenza permanente Stato-Regioni (che seppur creata prima della riforma del Titolo V della Costituzione vede a seguito di tale riforma enormemente aumentata la propria sfera di influenza) aveva avanzato molte cesure al testo deliberato e nello stesso periodo si era assistito ad una vera levata di scudi da parte delle associazioni ambientaliste ed in genere di tutto il mondo protezionistico. Nel dicembre del 2005 alcuni eminenti personaggi (prima firmataria il Premio Nobel Rita Levi Montalcini) del mondo accademico e scientifico insieme alle associazioni ambientaliste avevano chiesto al Presidente della Repubblica di non approvare il provvedimento.

Ed in effetti il 20.3.2006 il Presidente Ciampi ha rinviato al Governo il decreto legislativo sottoposto alla sua firma, sollevando alcuni rilievi di metodo, nello specifico il mancato parere del Consiglio di Stato ed il parere negativo della Conferenza Stato-Regioni nonché il mancato coinvolgimento, seppur solo a livello di consultazione, delle associazioni ambientaliste. Dopo alcuni giorni il Governo ha riproposto alla firma del Presidente una nuova versione del Testo con delle modifiche rispetto al precedente già soggetto di richiesta di chiarimenti. Ai rilievi sollevati dal Capo dello Stato, il Governo ha eccepito che il parere del Consiglio di Stato non era dovuto in quanto il c.d. Codice dell'Ambiente, non avendo adempiuto in via esaustiva al mandato di cui alla legge delega 308/2004, non può essere considerato un Testo Unico vero e proprio (in effetti, la Legge 308/04 prevedeva che il riordino, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative avvenisse attraverso *uno o più* decreti legislativi), non essendo riportata all'interno del decreto *de quo* la disciplina relativa alle aree protette, all'inquinamento acustico ed all'energia, materie queste pure previste nella legge delega di cui sopra. Una modifica effettivamente apportata

rispetto al testo licenziato precedentemente, invece, è quella afferente la retromarcia sull'abrogazione della norma (art. 17, c. 46 L. 127 /97 e art. 18 L. 349/86) che permette alle associazioni ambientaliste di intraprendere azioni giudiziarie in difesa dell'ambiente e per il risarcimento del danno ambientale. Per quanto, invece, attiene le cesure prospettate dalla Conferenza Stato-Regioni (ed in genere dalla Conferenza Unificata ove trovano voce anche le Province ed i Comuni) il Governo ha argomentato come il documento di contestazione era espressione dei soli Presidenti e non un parere negativo collegiale.

A prescindere, peraltro, dalle eccezioni del Capo dello Stato, le regioni avevano comunque ribadito, proprio nel medesimo periodo, come tale decreto legislativo presenti più aspetti di incompatibilità con le norme regionali in essere.

Tali attenzioni lasciano presupporre un futuro ruolo chiave sull'interpretazione della norma da parte della Corte Costituzionale. Ed in effetti la giunta della Regione Emilia Romagna ha già comunicato l'intenzione di ricorrere alla Corte Costituzionale nei confronti della presente norma, attraverso il meccanismo della via diretta.

Probabilmente allo stato, è ancora troppo presto per poter giudicare la reale portata di questo decreto legislativo peraltro a tutt'oggi non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Certo è, che da più autorevoli parti si raccolgono vive preoccupazioni, soprattutto per aspetti tecnico giuridici che avevano trovato la loro ragione d'essere dopo lunghi tempi di incertezze. Ci si riferisce, in particolare, alla riorganizzazione della gestione dei rifiuti, che da una prima visione del testo, appare stravolgere la consolidata, e vorremmo dire ormai collaudata, disciplina del c.d. "Decreto Ronchi" (D. Lgs. n. 22/1997 e successive modifiche). Particolare attenzione, invece, andrà posta sugli incentivi introdotti dall'attuale Testo Unico alle energie rinnovabili ed il loro sfruttamento con specifico riguardo alle auspiccate possibilità di sviluppo per le aree del mezzogiorno; altro tema di sicuro interesse, poi, è la volontà del legislatore delegato di porre in essere un sistema per garantire dei tempi certi per il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) che fino ad oggi, anche per la crescente conflittualità tra le diverse fattispecie di (cosidette) VIA nazionale e VIA regionale, non era riuscito a trovare una organica struttura definita che assicurasse agli utenti una rispondenza degna di una Pubblica Amministrazione matura.

In definitiva possiamo per il momento, in attesa di una valutazione tecnica da far maturare con riflessione ed in considerazione della prossima e ormai certa giurisprudenza costituzionale che vedrà la luce sulle singole materie disciplinate dal nuovo atto avente forza di legge, affermare che questo Testo Unico interviene nel nostro ordinamento senza i favori di grande parte del mondo giuridico che si è sempre interessato alla materia di riferimento. I motivi sono svariati: vi è, infatti, da considerare che in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta, come noto, con legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001, tale “Codice dell’Ambiente” mal si coniuga nel riordino di materie quali “la difesa del suolo” o “la gestione delle risorse idriche” di competenza legislativa concorrente ex art. 117, 3°c., Cost. o addirittura verso materie come “agricoltura e foreste” di sicura competenza residuale delle regioni (art. 117, 4°c., Cost.). Bisognerà, comunque tenere in debito conto che la giurisprudenza costituzionale ha da tempo configurato la tutela dell’ambiente quale materia trasversale tra gli interessi e le competenze dello Stato e delle regioni, superando in questo modo la fissazione del dettato costituzionale così come esposto nella ripartizione delle competenze legislative di cui all’art. 117 Cost., anche alla luce del principio di sussidiarietà espresso nel successivo articolo 118 della Costituzione.

Bisogna poi considerare che, come prima accennato, alcune delle specifiche discipline di singole materie ambientali avevano trovato nel tempo un radicamento nel nostro ordinamento che appariva ormai maturo mentre la attuale norma pone nuove concezioni che vengono accusate dal mondo protezionistico come eccessivamente lontane dalla tutela della natura e in maniera preoccupante vicine agli interessi degli industriali e degli imprenditori in genere.

Tecnicamente, peraltro, vi sarebbe ancora termine per l’adempimento del mandato parlamentare (come detto, nel testo qui in esame non sono disciplinate alcune delle materie oggetto della delega), non essendo ancora completamente decorsi i 18 mesi previsti dalla legge delega per il riordino di tutta la materia ambientale anche se la imminente fine della corrente legislatura non presuppone a favore di una immediata definizione di tale compito.

9 aprile 2006

Filippo Gargallo