

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE. PRIME OSSERVAZIONI

a cura di *Gianfranco Amendola*

Pur se con diverse forzature, il governo ha varato il testo unico della normativa ambientale. Si tratta di 318 articoli e 45 allegati, con cui, abrogando quasi tutta la normativa vigente, si legifera nella **parte seconda** in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione di impatto ambientale (VIA), autorizzazione ambientale integrata (IPPC), nella **parte terza** in tema di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche, nella **parte quarta** in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, nella **parte quinta** in tema di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, mentre nella **parte sesta** si dettano norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Ci sarà tempo e modo di riflettere, studiare ed analizzare i contenuti del testo unico. Ma l'esperienza insegna che, specie quando si ha a che fare con un testo così ponderoso, è meglio non avere fretta; perchè spesso, a prima vista, sfuggono correlazioni e novità importanti in positivo o in negativo.

Tuttavia, di certo si può dare un giudizio complessivo sia sulle procedure che hanno portato alla nuova legge sia sulla sua efficacia rispetto al passato recente. Ed entrambi i giudizi sono negativi. Quanto alle procedure, infatti, basta ricordare che un testo così impegnativo risulta sia stato elaborato in meno di un anno da 24 "saggi" (a dire il vero, quasi tutti non particolarmente conosciuti per competenza in materia di normativa ambientale). Ma, se poi si va ad approfondire, si apprende che i 24 si sono riuniti solo 3 o 4 volte, praticamente senza discutere, e che alla fine sono stati invitati a votare per via telematica entro poco più di 48 ore sul testo loro inviato dal Ministero. Si aggiunga che, contrariamente a quanto stabilito nella legge delega e concordato in modo formale, le associazioni ambientaliste sono state anche esse messe di fronte ad un testo già elaborato, senza alcuna possibilità di discuterne le scelte. Ma, fatto ancora più grave, il testo è stato approvato, sempre in violazione della legge delega, senza acquisire neppure il parere della Conferenza Stato-Regioni, non espresso in quanto le Regioni non sono state messe in grado di poterlo fare nei pochi giorni che il Governo voleva loro imporre. E, quindi, come denunciato dalle Regioni stesse, <<l'intervenuta approvazione del Consiglio dei Ministri rompe di fatto l'accordo firmato il 4 ottobre 2001 fra il Ministro Matteoli, le Regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. nel quale le parti avevano concordato di "operare pariteticamente nell'elaborazione legislativa ai fini di conseguire gli obiettivi condivisi e garantire una interlocuzione sistematica con le Regioni e gli Enti locali nella fase preliminare ed in quelle successive sui singoli temi dell'elaborazione dei decreti legislativi previsti dal disegno di legge delega.">>.

Insomma, appare evidente che il testo unico era già pronto da tempo e che sono state violate dal Ministero dell'ambiente tutte le clausole, legislative e pattizie, che gli imponevano almeno un minimo di discussione esterna.

Pare che sia questo il motivo (fondatissimo) per cui il Presidente della Repubblica non ha firmato il decreto ed ha chiesto chiarimenti al governo, apponendo la firma solo dopo una nuova approvazione del testo (con alcune modifiche) da parte del Consiglio dei Ministri.

Quanto alla efficacia del nuovo testo, il giudizio è ancora più semplice. Non si può elaborare un testo unico su tutta la normativa ambientale se prima non si definiscono alcuni principi basilari cui ispirarsi; insomma occorre prima una legge quadro. Proprio quello che non ha fatto la legge delega, la quale si è limitata a poche righe del tutto generiche e fin troppo ovvie. Ed era, quindi, inevitabile che l'attuale testo unico fosse costituito da un insieme di norme raffazzonate, la maggior parte delle quali ricalca (quasi sempre con peggioramenti) la vecchia normativa, senza criteri uniformi e, a seconda dei settori, con diverse priorità politiche. Pare quasi che il Ministero abbia fatto tutto questo terremoto legislativo non per riaccorpere, uniformare e coordinare, ma solo per "rivedere" alcune parti della normativa che gli stavano particolarmente a cuore; guarda caso, quasi sempre quelle (poche) che funzionavano in difesa dell'ambiente. E, nel contempo, per creare nuovi centri decisionali di settore fortemente centralizzati o, comunque, controllati dal Ministero.

Sia l'impianto sia l'articolato, infatti, rivelano da un lato l'esigenza di far presto e dall'altro quella di intervenire in modo drastico solo su alcune parti della legge esistente, lasciandone tuttavia quasi inalterata la struttura. Insomma, appare chiaro che a questo legislatore interessano solo alcune parti dell'attuale normativa mentre si disinteressa quasi totalmente delle altre, pur quando esse avrebbero veramente bisogno di essere riscritte o, quanto meno, chiarite. Tanto per fare un esempio, c'è un abisso tra la minuziosa e maniacale stesura delle norme relative all'ambito dei rifiuti e la raffazzonata norma di cui all'art. 199, comma 3, lett.f), secondo cui nei piani regionali si devono prevedere <<le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei>>; dove si usano con disinvoltura e in assoluta libertà termini quali <<rifiuti civili>> (?), e <<discariche>> che possono addirittura essere oggetto di <<versamento nel terreno>>.

Ciò premesso, il primo esame riguarda la compatibilità del testo unico con i dettami della nostra legge fondamentale, la Costituzione, in quanto, in caso contrario, potrebbe intervenire, anche a breve, la scure della Corte costituzionale.

E allora, iniziamo a vedere se il nuovo testo si è attenuto ai principi cogenti ricevuti dal governo in sede di delega legislativa conferita dal Parlamento con la legge 15 dicembre 2004, n. 308. A tal fine, leggiamo insieme l'art. 1, comma 8:

Art. 1 legge 15 dicembre 2004, n. 308 (“Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”)

8. I decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano, nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del principio di sussidiarietà, ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, della promozione sul piano internazionale delle norme destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello locale, regionale, nazionale, comunitario e mondiale, come indicato dall'articolo 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea, e successive modificazioni;

b) conseguimento di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali, nonché certezza delle sanzioni in caso di violazione delle disposizioni a tutela dell'ambiente;

c) invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica;

d) sviluppo e coordinamento, con l'invarianza del gettito, delle misure e degli interventi che prevedono incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali, volti a sostenere, ai fini della compatibilità ambientale, l'introduzione e l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, come definite dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, nonché il risparmio e l'efficienza energetica, e a rendere più efficienti le azioni di tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, anche attraverso strumenti economici, finanziari e fiscali;

e) piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza;

f) affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio «chi inquina paga»;

g) previsione di misure che assicurino la tempestività e l'efficacia dei piani e dei programmi di tutela ambientale, estendendo, ove possibile, le procedure previste dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443;

h) previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali, incentivando in particolare i programmi di controllo sui singoli impianti

produttivi, anche attraverso il potenziamento e il miglioramento dell'efficienza delle autorità competenti;

i) garanzia di una più efficace tutela in materia ambientale anche mediante il coordinamento e l'integrazione della disciplina del sistema sanzionatorio, amministrativo e penale, fermi restando i limiti di pena e l'entità delle sanzioni amministrative già stabiliti dalla legge;

l) semplificazione, anche mediante l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale. Resta fermo quanto previsto per le opere di interesse strategico individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni;

m) riaffermazione del ruolo delle regioni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nell'attuazione dei principi e criteri direttivi ispirati anche alla interconnessione delle normative di settore in un quadro, anche procedurale, unitario, alla valorizzazione del controllo preventivo del sistema agenziale rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale, nonché alla promozione delle componenti ambientali nella formazione e nella ricerca;

n) adozione di strumenti economici volti ad incentivare le piccole e medie imprese ad aderire ai sistemi di certificazione ambientale secondo le norme EMAS o in base al regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001 e introduzione di agevolazioni amministrative negli iter autorizzativi e di controllo per le imprese certificate secondo le predette norme EMAS o in base al citato regolamento (CE) n. 761/2001 prevedendo, ove possibile, il ricorso all'autocertificazione.

Appare subito di tutta evidenza che si tratta di principi molto generici e, per molti aspetti, totalmente ovvi. Anche se la legge delega non lo avesse detto, infatti, era ed è scontato che una legge italiana deve rispettare la Costituzione e le norme comunitarie, così come, del resto, ribadisce appunto la Costituzione stessa.

E tuttavia, appare anche altrettanto evidente che, nonostante questi ovvi richiami della legge delega, il nuovo testo si pone, per molti aspetti, in insanabile contrasto sia con la Costituzione sia con le norme comunitarie. Basta leggere, in proposito, il severo giudizio delle Regioni italiane, le quali, chiamate ad esprimere il loro parere sul nuovo testo, prima della sua approvazione avevano rilevato che esso <<contrastava con diverse direttive comunitarie, viola, per eccesso di delega, la stessa legge delega 308/2004, stravolge l'assetto delle competenze definite dall'art.117 e 118 Costit. e dal decreto legislativo 112/1998 consolidate da numerose pronunce della Corte Costituzionale. E l'eventuale adesione delle Regioni comporterebbe una corresponsabilità nelle suddette violazioni.

Le conseguenze di una eventuale definitiva approvazione di questo atto unilaterale e centralistico sarebbero quelle di indebolire le politiche ambientali nel nostro Paese e la loro coerenza con le

direttive dell'Unione europea, nonché quelle di determinare l'abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente e della salute a danno di tutti i cittadini senza, peraltro, che a questo possa corrispondere l'auspicata semplificazione delle procedure e dei processi attuativi per gli operatori e le imprese. Ulteriore grave conseguenza sarebbe quella di determinare la totale paralisi dell'azione delle Regioni e degli Enti locali in campo ambientale data all'incompatibilità delle norme regionali vigenti con quelle dello schema di decreto>>.

In realtà la illegittimità, per eccesso di delega, del nuovo testo è riscontrabile già nella sua ampiezza. Infatti, la legge 308/2004 delegava il Governo ad emanare uno o più decreti di “riordino, coordinamento od integrazione” in alcuni settori della normativa, mentre molto spesso sono state introdotte vere e proprie innovazioni non autorizzate, e quindi prive di legittimazione. Ciò è avvenuto anche con riferimento alla divisione, costituzionalmente stabilita, delle competenze tra Stato e Regioni, denunciato dalle Regioni stesse, secondo le quali <<l'attuale decreto opera un tentativo di riappropriazione a livello centrale di funzioni e compiti conferiti alle Regioni e da queste agli enti locali, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo attuato con le leggi Bassanini. Alla luce del delineato quadro costituzionale emergono con evidenza una pluralità di ipotesi di sconfinamento rispetto ai limiti fissati nella delega ed in ragione dei quali il decreto delegato risulta radicalmente inficiato di incostituzionalità...>>.

Del resto, già la stessa legge delega del 2004 era palesemente contrastante, in alcuni punti, con i principi comunitari e costituzionali, come già denunciato sia dalla Commissione UE sia dalla magistratura italiana. Ed era, quindi, conseguenziale che il testo da essa scaturito avrebbe mantenuto tale contrasto. Questo è quanto avvenuto, ad esempio, a proposito dell'annosa questione circa l'ambito del termine <<rifiuto>>. Il nuovo testo, infatti, non solo conferma, ma anzi amplia il contenuto derogatorio introdotto, in proposito, dall'art. 14 D.L. 8 luglio 2002 n. 138, convertito con L. 8 agosto 2002 n. 178, il quale, proponendo una “interpretazione autentica della definizione di «rifiuto»”, in sostanza ne restringeva l'ambito alle sole operazioni di smaltimento e di recupero elencate nei due allegati comunitari recepiti dal D.Lgs. n. 22/1997 come allegato B e C; derivandone, nel secondo comma, che non si trattava di rifiuti se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo anche dopo aver subito un trattamento preventivo. Si trattava di una impostazione contrastante con la giurisprudenza costante della Corte europea, la quale ha sempre sostenuto che, in base al principio di precauzione, non sono consentite interpretazioni restrittive del termine <<rifiuto>>. Tanto è vero che la Corte europea (CGCE, sez. 2, 11 novembre 2004, proc. C-457/02, Niselli) dichiarava il predetto art. 14, con la sua <<interpretazione autentica>>, contrastante con il diritto comunitario con riferimento ad un procedimento relativo a rottami metallici e, nel contempo, estendeva tale contrasto anche alle cd <<materie prime secondarie>> inventate dall'Italia, precisando seccamente che un rifiuto resta tale fino a che non venga completato interamente il processo di recupero. Ma pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza appena citata, il Parlamento approvando la citata legge delega confermava integralmente l'art. 14 ed escludeva dalla nozione di rifiuto i rottami metallici che

vengano destinati <<in modo oggettivo ed effettivo all'impiego nei cicli produttivi siderurgici o metallurgici>>. Esattamente il contrario di quanto statuito dalla Corte europea di giustizia, tanto è vero che la magistratura italiana chiedeva l'intervento della Corte costituzionale.

Il nuovo testo, come prevedibile, va nello stesso senso: non solo i rottami metallici continuano ad essere esclusi dalla normativa sui rifiuti, ma scompaiono quasi del tutto i rifiuti industriali da recuperare, perchè diventano sottoprodotti, materie prime secondarie, combustibili o prodotti. Basta che un rifiuto possa essere impiegato come combustibile o come un volume per non essere più un rifiuto. E ciò avviene, nonostante il 20 dicembre 2005, la Commissione UE, annunciando con comunicato stampa, di aver iniziato contro l'Italia ben 9 procedimenti di infrazione per non ottemperanza alla normativa e alla giurisprudenza comunitarie proprio nel settore dei rifiuti, avesse scritto testualmente: <<Negli ultimi anni l'Italia ha introdotto un meccanismo che restringe la definizione dei rifiuti e limita l'applicazione della direttiva quadro. Quattro procedure d'infrazione a tale riguardo sono già in corso. Nel novembre 2004, la Corte di giustizia ha giudicato contraria alla direttiva l'interpretazione data dall'Italia alla definizione dei rifiuti. L'Italia deve ancora adottare misure per conformarsi a questa sentenza. Inoltre, una legge adottata nel dicembre 2004 ha per effetto che alcuni tipi di rifiuti non sono più considerati tali in Italia, benché rientrino nella definizione di "rifiuti" ai sensi della direttiva. I rifiuti in questione sono i rottami metallici, altri rifiuti utilizzati nell'industria siderurgica e metallurgica e il combustibile derivato da rifiuti. In risposta alle violazioni contenute nella legge italiana, nel luglio scorso la Commissione ha avviato una nuova azione legale nei confronti dell'Italia per infrazione "strutturale e persistente" alla direttiva quadro sui rifiuti. L'Italia non ha risposto in modo soddisfacente alla prima lettera d'avvertimento della Commissione, e la Commissione ha pertanto deciso di inviare un ultimo avvertimento scritto>>.

L'esempio appena fatto, peraltro, pare anche la migliore dimostrazione che il nuovo testo unico di certo non si attiene a quei principi di <<garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana...>>, né, a maggior ragione, alla <<affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali...>>, enunciati dall'art. 1, comma 8 della legge delega.

Né si riscontrano passi avanti nella delicatissima questione dei controlli ambientali, oggi totalmente carenti, che pure, secondo la legge delega, dovevano tendere ad una maggiore efficienza e tempestività. E così anche l'obiettivo di <<certezza delle sanzioni in caso di violazioni delle disposizioni a tutela dell'ambiente>> resta tutto sulla carta. Anzi, il nuovo testo unico introduce a piene mani deroghe di favore, ad esempio attraverso il ricorso massiccio agli accordi di programma, per cui, specie quando si tratta di grandi imprese inquinanti, non la certezza ma l'elasticità più o meno discrezionale diventa la regola.

Nello stesso quadro si deve evidenziare che il regime sanzionatorio è rimasto sostanzialmente lo stesso, conformemente a quanto stabilito dalla legge delega. Ma sono venuti meno, in buona parte i precetti da sanzionare. Tanto per restare ad un esempio già fatto, poco importa che le sanzioni

in tema di rifiuti restino le stesse se, nel contempo, scompare quasi del tutto la categoria dei rifiuti industriali cui esse si riferiscono.

Probabilmente, la migliore dimostrazione di quale fosse l'intento del governo a proposito delle sanzioni è costituito, in tema di bonifiche, dall'art. 257, comma 4, a norma del quale <<l'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti del presente decreto costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.>>

In altri termini, l'inquinatore, se bonifica, non è punibile per aver provocato l'inquinamento e per tutti gli altri reati ambientali connessi con il medesimo evento. Quindi, un evidente condono permanente che elimina alla radice ogni deterrenza della sanzione penale e costituisce oggettivamente un incentivo all'inquinamento.

Gianfranco Amendola

Terni, li 10.4.06