

**Cecilia Nardelli**

## **Il procedimento di formazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi: opportunità e limiti dell'intervento del Consiglio di Stato.**

1. Premessa; I. La tormentata evoluzione della normativa ambientale; II. I decreti correttivi ed integrativi del Codice dell'ambiente; III. La richiesta di parere al Consiglio di Stato: un atto possibile o un atto dovuto?

### **1. Premessa**

L'adozione del secondo decreto correttivo del D.Lgs n. 152 del 2006<sup>1</sup>, cosiddetto Codice dell'ambiente, rappresenta uno dei casi più recenti di esercizio di una delega per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative di un decreto legislativo principale di riordino della materia.

Il lungo e tormentato processo di riordino e coordinamento della normativa ambientale è iniziato nel 2001 con la presentazione di un disegno di legge di delega per l'adozione, da parte del Governo, di decreti legislativi di riordino della materia e risulta, ad oggi, non ancora concluso. In un lasso temporale di sette anni, infatti, sulla base delle disposizioni contenute nella legge delega, sono stati emanati un decreto legislativo principale (D.lgs n. 152 del 2006) e, successivamente, due decreti correttivi ed integrativi che hanno in larga misura modificato l'impostazione, nonché il contenuto, del c.d. Codice dell'ambiente.

Numerose sono le questioni interpretative sorte dalle vicende che hanno caratterizzato l'*iter* sommariamente ricordato, con particolare riferimento ai successivi decreti, sotto il profilo della dinamica delle fonti normative (incostituzionalità della legge delega; limiti della delega integrativa e correttiva, etc); tuttavia in questa sede ci si cercherà di comprendere, principalmente, il ruolo svolto dal Consiglio di Stato.

Il decreto legislativo n. 4 del 2008, recante "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"<sup>2</sup>, fornisce infatti un valido punto di riferimento per comprendere i limiti della funzione consultiva concretamente svolta dal Consiglio di Stato nei procedimenti di formazione di decreti legislativi di riordino di interi settori dell'ordinamento.

In particolare quest'ultimo correttivo del Codice dell'ambiente rappresenta un'ottima occasione per individuare le ipotesi in cui il parere del Consiglio di Stato deve essere richiesto dal legislatore, per delimitare l'oggetto del parere ed infine per comprendere le opportunità e i limiti che derivano dall'intervento stesso.

Per comprendere a pieno le problematiche sorte nel corso del procedimento di adozione del provvedimento principale e dei suoi correttivi si rende necessario ripercorrere brevemente le differenti tappe dell'evoluzione della normativa ambientale.

<sup>1</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", G.U. n. n. 88 del 14 aprile 2006, Suppl. Ordinario n. 96.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008, Suppl. Ordinario n. 24/L. Il decreto, volto a sanare ben 6 procedure di infrazioni comunitarie già in corso avverso il nostro paese, introduce delle modifiche consistenti al decreto legislativo n. 152 del 2006, cosiddetto Codice dell'Ambiente. Particolare attenzione deve essere rivolta alla nuova Parte Prima, dal titolo "Disposizioni comuni e principi generali", che consta di sei articoli aggiuntivi volti ad introdurre alcuni principi generali del diritto ambientale. Il decreto, inoltre, sostituisce integralmente la parte seconda del precedente testo in cui si disciplinavano le procedure di Valutazione di impatto ambientale (VIA) e di Valutazione ambientale strategica (VAS); mentre modifica solamente alcuni aspetti della disciplina delle parti terza e quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di rifiuti e difesa del suolo e tutela delle acque.

### **La tormentata evoluzione della normativa ambientale**

Il legame sempre più stretto tra politiche a tutela dell'ambiente e politiche per la crescita economica, nonché la crescente attenzione delle istituzioni internazionali e sovranazionali per tematiche in passato rimesse alla società civile, hanno reso quanto mai evidente l'inadeguatezza della normativa italiana al perseguimento degli obiettivi di bilanciamento della crescita economica con il contrasto dei cambiamenti climatici.

La legislazione ambientale italiana anteriore al 2006, infatti, risultava frutto della stratificazione e della sovrapposizione di autonomi atti normativi, nazionali e regionali, relativi a specifici settori della vasta materia ambientale; a ciò si aggiungevano numerosi regolamenti e direttive comunitarie, volti a dettare regole uniformi della materia che sono stati nel tempo, più o meno diligentemente, recepiti nel nostro ordinamento.

La complessità, e soprattutto l'ampiezza, della materia "ambiente" hanno reso necessario un intervento del legislatore atto a garantire la predisposizione di un corpo di norme organico e di facile consultazione.

La via prescelta per realizzare questo obiettivo è stata quella della delega legislativa, probabilmente più adatta rispetto al procedimento legislativo ordinario per un intervento di ampio respiro, di rilevante impatto economico e tecnicamente complesso, come si preannunciava sarebbe stato quello in materia ambientale<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La delega legislativa è stata utilizzata sin dall'inizio degli anni '90, con le riforme Amato, come strumento per consentire al Governo di realizzare concretamente e rapidamente la propria azione, riconoscendogli il ruolo di attore principale nell'esercizio della funzione legislativa nella stagione delle riforme di ampio respiro e valenza riformatrice. A questo rafforzamento del ruolo del Governo si è, tuttavia, cercato di porre un limite prevedendo dei complessi procedimenti per l'adozione dei decreti legislativi: la notevole ampiezza delle materie individuate dalle leggi delega e la genericità dei criteri e dei principi direttivi posti dalle Camere a fondamento dell'intervento legislativo del Governo hanno, infatti, trovato un bilanciamento della frequente previsione dell'intervento obbligatorio, in sede consultiva, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. In tal senso si è espresso anche lo stesso Consiglio di Stato che, osservando la storia della legislazione recente, ha notato come «mentre in passato le deleghe legislative erano per lo più utilizzate per realizzare riforme di singoli microsettori dell'ordinamento (si pensi alla codificazione, alla materia tributaria, all'attuazione della disciplina di origine comunitaria), negli anni novanta si è registrata una vistosa tendenza ad utilizzare lo strumento della delega per perseguire alcuni grandi obiettivi di tipo strategico, tradizionalmente riservati al procedimento legislativo ordinario, come il risanamento economico, l'adeguamento alle regole della concorrenza, le grandi riforme dell'amministrazione». Una efficace analisi delle cause determinanti il successo della delega legislativa si trova in N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 10 ss, ovvero in G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 73 ss. Si deve tuttavia sottolineare come il crescente utilizzo dei decreti legislativi di riassetto di intere materie si sia inserito anche, e soprattutto, nel processo di semplificazione e razionalizzazione della legislazione vigente. Dopo l'esperienza del riordino con l'utilizzo di testi unici misti sulla base delle previsioni della legge n. 59 del 1997, infatti, la legge di semplificazione per il 2001 (Legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001") ha previsto l'utilizzo di un nuovo strumento: i decreti legislativi di riassetto normativo, detti anche "codici" di settore, relativi alle norme legislative sostanziali e procedurali di singoli settori dell'ordinamento, affiancati da fonti normative secondarie (quando di competenza dello Stato). Analoga impostazione si riscontra anche nella legge di semplificazione per il 2005 (Legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".) che continua a porre alla base dell'attività di riordino l'adozione di "codici di settore", sulla base di principi e criteri direttivi comuni per tutti i settori contenuti nella stessa legge di semplificazione, con cui provvedere al coordinamento sostanziale e formale delle disposizioni vigenti nella materia evitando, contestualmente, una rilegificazione dei profili trasposti in sede regolamentare. Per gli aspetti attinenti l'utilizzo della delega legislativa nei processi di semplificazione si veda G. Savini, *Esperienze di nuova codificazione: i codici di semplificazione di settore*, Padova, Cedam, 2007.

La discussione sul disegno di legge delega<sup>4</sup>, iniziata nel 2001 in un clima di generale condivisione della necessità di procedere alla razionalizzazione e semplificazione della normativa ambientale da parte di tutte le forze politiche, si è conclusa solamente nel 2004, a seguito di cinque passaggi parlamentari, con l'approvazione da parte della Camera dell'A.C. 1798-D. Nel corso dell'esame in Parlamento sono insorte, infatti, numerose perplessità da parte degli esponenti dell'allora opposizione di centro-sinistra circa le modalità da adottare per procedere al riordino: ancorché non vi fosse una contrarietà assoluta nei confronti della delega legislativa, l'ampiezza della delega predisposta dal Governo e l'eccessiva genericità dei criteri e dei principi direttivi determinavano il sorgere del rischio di espropriare il Parlamento della propria funzione legislativa. Inoltre, il testo governativo prevedeva l'adozione di testi unici di riordino senza distinguere le materie per le quali era necessario procedere solamente ad un riordino e quelle per le quali sarebbero stati invece necessari elementi di innovazione<sup>5</sup>.

Nonostante le dure critiche l'*iter* della legge delega è comunque giunto alla conclusione; con la legge n. 308 del 2004 il Parlamento delegava il Governo ad adottare, entro 18 mesi, uno o più decreti legislativi di riordino della normativa vigente, di coordinamento e di integrazione delle disposizioni legislative con la disciplina comunitaria, anche mediante la redazione di testi unici. In particolare l'art. 1, comma 1, prevedeva l'adozione di decreti legislativi nei seguenti settori: a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata IPPQ; g) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera<sup>6</sup>.

La scelta, effettuata nella legge delega, di individuare i settori che sarebbero dovuti essere oggetto dei decreti di riordino, integrazione e coordinamento si è resa necessaria, come si evince anche dalla relazione che accompagna il disegno di legge delega, per garantire che nessun settore della materia "ambiente" rimanesse escluso dall'intervento del legislatore delegato ed evitare che si creassero lacune normative o che permanessero nell'ordinamento dannose stratificazioni di disposizioni.

Nella legge delega si prevedeva inoltre che, nel termine di due anni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi "principali", e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti nella stessa legge delega, il Governo potesse adottare disposizioni integrative e correttive nella forma di modifiche testuali, specificando in modo espresso le norme su cui si andava ad intervenire e le ragioni delle modifiche proposte<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> A.C. 1798, di iniziativa governativa, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale", XIV Leg. Per un'ampia ricostruzione del dibattito che ha accompagnato l'approvazione della legge n. 308 del 2004 si veda M. Cantarini, *Il Decreto legislativo 152/2006: il Codice ambientale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>5</sup> Nella relazione di minoranza al disegno di legge A.C. 1798-C-bis, presentata il 9 ottobre 2003, nel corso della seconda lettura del disegno di legge presso la Camera dei Deputati, il relatore on. Vianello (DS-U) ha affermato che «a fronte del riconoscimento della necessità di intervenire organicamente, anche attraverso lo strumento della delega, sulla legislazione ambientale, il testo in esame presentava due problemi: il segno politico e programmatico dell'intervento e la constatazione che non tutta la legislazione ambientale doveva essere riscritta radicalmente». XIV Leg., Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 9 ottobre 2003.

<sup>6</sup> Legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004, Suppl. Ordinario n. 187.

<sup>7</sup> Al pari di numerose deleghe legislative utilizzate nell'ultimo decennio la legge delega in esame contiene una ulteriore delega per l'adozione di decreti correttivi ed integrativi, autorizzando quindi il Governo ad emanare ulteriori norme che vadano ad incidere sui decreti legislativi principali adottati in attuazione della delega stessa. Il primo caso di utilizzo di una siffatta previsione, volta a consentire un duplice intervento del Governo, si ebbe negli anni '70 con la legge delega

L'ampiezza della delega veniva in parte compensata dal particolare procedimento introdotto all'art. 1, c. 5, per l'adozione dei decreti di riordino - procedimento esteso anche agli eventuali decreti correttivi ed integrativi successivamente adottati - che prevedeva il parere obbligatorio della Conferenza Unificata, il duplice passaggio presso le competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere e una triplice approvazione da parte del Consiglio dei Ministri: in questo modo le Commissioni parlamentari venivano ad inserirsi nell'*iter* dei decreti legislativi come parte integrante del circuito di indirizzo politico, al fine di consentire comunque al Parlamento un controllo sull'attività normativa del Governo<sup>8</sup>.

Nonostante la legge delega avesse mantenuto in larga misura l'impianto originariamente voluto dal Governo, la predisposizione degli schemi dei decreti legislativi di riordino, coordinamento ed integrazione, e la presentazione alle Camere per acquisirne il parere, è avvenuta solamente sul finire della XIV legislatura. In particolare un solo schema di decreto legislativo è stato presentato alle Camere per il parere nel gennaio del 2006 per essere poi approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 3 aprile 2006<sup>9</sup>; il Governo ha quindi scelto di ricondurre tutti i settori della materia ambientale in un unico decreto legislativo, suddiviso al suo interno in più parti che riproducono i settori individuati dall'art. 1 della legge delega.

Non appare questa la sede più adatta per svolgere un'approfondita analisi né del merito del decreto, né delle critiche contenutistiche avanzate dalle Camere e dalla Conferenza Stato-Regioni;

---

per la riforma tributaria; a partire da questo momento la clausola, inizialmente giustificata da situazioni di emergenza ovvero di grande complessità tecnica, è divenuta un elemento quasi ordinario delle deleghe legislative. La previsione all'interno della medesima legge parlamentare di una delega principale ad emanare un decreto di riassetto della materia, a cui si aggiunge una delega secondaria ad adottare decreti integrativi e correttivi del primo decreto emanato, portano ad un esercizio frazionato della delega legislativa in cui si riscontrano due momenti ben distinti: una prima fase di sperimentazione sulla base dei decreti di prima attuazione della legge delega ed una successiva fase di assestamento, in cui il Governo dispone gli adattamenti necessari per eliminare le criticità emerse nel corso della sperimentazione stessa. Il radicamento del modello nel sistema delle fonti può trovare molteplici spiegazioni. In primo luogo, in considerazione del rafforzamento del ruolo del Governo nell'esercizio del potere legislativo, l'utilizzo delle deleghe correttive ed integrative consente di estendere ulteriormente gli orizzonti temporali di questo potere, rendendolo quasi "stabile". In secondo luogo in presenza di deleghe di ampio respiro, spesso intersettoriali, la possibilità di intervenire in momenti successivi consente un'attuazione graduale degli obiettivi prefissati. Infine, le deleghe correttive rappresentano strumenti di sperimentazione delle riforme più complesse che consentono di intervenire sul testo iniziale contestualmente all'emersione dei problemi, senza la necessità di percorrere nuovamente l'*iter* parlamentare per l'emanazione di una ulteriore legge di delega al Governo. Per un'ampia ricostruzione sul tema si veda M. Cartabia, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di incostituzionalità*, in V. Cocuzza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 71 ss., e N. Lupo, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi e correttivi*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 46 ss. Il meccanismo delle deleghe integrative e correttive è stato oggetto di numerose accuse di incostituzionalità, tuttavia la Corte Costituzionale ne ha sempre legittimato l'utilizzo sostenendo che la scelta di consentire al legislatore delegato di modificare le norme adottate nell'esercizio di una delega principale, avente ad oggetto un'intera materia, non contrasta con l'art. 76 della Costituzione e con i principi di istantaneità e non reiterabilità dell'esercizio della legge delega; la Corte, infatti, nella sentenza 206 del 2001, ha precisato come questa procedura si presti ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può richiedere un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque l'opportunità «di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto». In questo senso si vedano, ad esempio, Corte Cost. 6 maggio 1985, n. 156, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 1111 ss., Corte Cost. 9 ottobre 2000, n. 425, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 3192 ss.; Corte Cost. 26 giugno 2001, n. 206, in *Giur. Cost.*, 2001, n. 46, pp. 1537 ss.

<sup>8</sup> Naturalmente il parere delle Commissioni parlamentari anche se obbligatorio non potrà mai essere vincolante perché altrimenti si verificherebbe una riappropriazione del potere delegato che può avvenire solamente con una legge o un atto avente forza di legge. Si veda R. Pagano, *Breve storia della normativa italiana sui testi unici*, S. Traversa (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 411-412.

<sup>9</sup> L'atto n. 596 è stato presentato dal Governo alle Camere il 23 gennaio 2006 ed ha ottenuto il parere favorevole con condizioni ed osservazioni delle Commissioni Ambiente di Camera e Senato il 31 gennaio 2006.



tuttavia ci si deve soffermare brevemente sulle numerose difficoltà procedurali incontrate dallo schema di decreto legislativo per giungere alla conclusione del complesso *iter* sopra descritto.

Innanzitutto le Commissioni parlamentari sono state chiamate ad esprimersi, in prima battuta, in assenza del preventivo parere della Conferenza Unificata<sup>10</sup>. Inoltre la Conferenza Unificata, allorché si è espressa, ha reso un parere fortemente negativo sostenendo che l'approvazione dello schema di decreto si era configurata come un atto unilaterale del Governo tale da violare il principio di leale collaborazione tra le istituzioni e aveva rappresentato una scelta fortemente centralistica; peraltro il testo proposto era in contrasto con diverse direttive comunitarie, violava per eccesso di delega la legge 308 del 2004 e stravolgeva l'assetto delle competenze definite dagli art. 117 e 118 della Costituzione nonché la consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>11</sup>.

Infine il Presidente della Repubblica, a fronte delle numerose proteste delle associazioni ambientaliste, del parere fortemente critico espresso dalla Conferenza Stato-Regioni e delle numerose condizioni ed osservazioni di merito avanzate dalle Commissioni parlamentari nei propri pareri, ha "rinviato informalmente" il decreto legislativo al Governo chiedendo alcuni chiarimenti sulle considerazioni negative venute da più parti e sulla mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato<sup>12</sup>. Il Governo, per quanto interessa in questa sede, ha specificato che lo schema di decreto non è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato in quanto si trattava di un passaggio non previsto dalla legge delega e non necessario ai sensi della normativa vigente non trattandosi di un testo unico. A fronte dei chiarimenti pervenuti dal Governo e di alcune modifiche apportate al testo, il 3 aprile il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto che è così divenuto il testo normativo di riferimento in materia ambientale.

### **I decreti correttivi ed integrativi del Codice dell'ambiente**

A pochi mesi dall'approvazione del D. Lgs 152/2006 il nuovo Governo di centro sinistra ha approvato, con la massima urgenza, nel corso del Consiglio dei Ministri del 31 agosto 2006, il D. Lgs. 284 del 2006<sup>13</sup> volto ad apportare le prime e più urgenti modifiche al testo adottato; con il decreto correttivo sono state recepite alcune osservazioni emerse nelle Commissioni parlamentari, in Conferenza Unificata ovvero provenienti dalla Comunità Europea, con l'obiettivo di chiudere le numerose procedure di infrazione pendenti contro l'Italia.

---

<sup>10</sup> Al momento della presentazione dell'atto da parte del Governo, i Presidenti delle Camere avevano comunque assegnato l'atto n. 572 alle competenti Commissioni parlamentari, ancorché privo del prescritto parere della Conferenza Stato-Regioni, per l'espressione del parere precisando, tuttavia, che il parere sarebbe stato espresso solamente a seguito della trasmissione delle osservazioni della Conferenza, sulla base di prassi consolidate e delle disposizioni della stessa legge delega; il 12 gennaio 2006 le Commissioni hanno espresso comunque il primo parere senza attendere la deliberazione della Conferenza Stato-Regioni, a seguito della richiesta del Ministro per i Rapporti con il Parlamento di procedere in quanto il termine per l'espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni era ormai decorso inutilmente.

<sup>11</sup> Parere espresso nella seduta della Conferenza Unificata del 26 gennaio 2006.

<sup>12</sup> Non si può parlare di rinvio in senso tecnico del Presidente della Repubblica in quanto non ha ad oggetto un disegno di legge, bensì un atto avente forza di legge. Per una breve ricostruzione della dottrina su questo tema si veda M. Cantarini, *op. cit.*, pp. 8.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284, recante "Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", G.U. n. 274 del 24 novembre 2006. Tra le principali modifiche si ricorda la proroga delle Autorità di bacino nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al titolo II della Parte terza del Codice e della revisione della relativa disciplina legislativa con un successivo decreto legislativo correttivo; la soppressione dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti; la proroga da sei a dodici mesi del termine per l'adeguamento dello Statuto del Consorzio nazionale imballaggi (Conai) ai principi contenuti nel decreto, in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché quelli di libera concorrenza nelle attività di settore.

Inoltre, ancor prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del primo decreto correttivo del Codice dell'ambiente, il Governo ha approvato un secondo schema di decreto correttivo c.d. "rifiuti", riguardante la terza e la quarta parte del Codice<sup>14</sup>. Tale schema di decreto tuttavia è decaduto prima della conclusione del proprio *iter* a causa della tardiva trasmissione del testo da parte del Ministero per i Rapporti con il Parlamento alle Camere. Il testo, infatti, dopo essere stato approvato il 19 luglio 2006 dalla Conferenza Stato-Regioni ed aver ricevuto il primo parere, con osservazioni e condizioni, delle Commissioni di Camera e Senato il 26 luglio, nonché il secondo via libera dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio, è stato trasmesso alle Camere per il secondo parere alcuni giorni dopo il termine previsto dalla legge delega.

Come si è già accennato, infatti, la legge delega n. 308 del 2004 prevede che l'adozione dei decreti correttivi avvenga sulla base di un procedimento identico a quello previsto per i decreti principali e che consta dell'espressione di due pareri delle Commissioni parlamentari e di tre passaggi in Consiglio dei Ministri; nel caso in esame il provvedimento è stato trasmesso al Parlamento per il secondo parere non rispettando i quarantacinque giorni di tempo con decorrenza dal primo parere, dunque entro l'11 agosto, ma è giunto con oltre una settimana di ritardo<sup>15</sup>.

Nel frattempo era iniziato l'*iter* del terzo decreto correttivo, c.d. "VIA/VAS", relativo alla Valutazione d'Impatto Ambientale e alla Valutazione Ambientale Strategica, approvato in prima lettura nel Consiglio dei Ministri del 27 luglio 2007.

Il Consiglio dei Ministri del 13 settembre ha fatto confluire in quest'ultimo schema di decreto anche il contenuto del secondo schema decaduto, annullando *de facto* l'*iter* percorso e consentendone nuovamente la sottoposizione all'attenzione delle Camere.

Nella relazione di accompagnamento del terzo schema di decreto c.d. "VIA/VAS", il Ministero dell'Ambiente evidenziava la necessità di adottare urgentemente il decreto correttivo sia per recepire i rilievi già resi dalle competenti Commissioni parlamentari e dalla Conferenza Unificata sul decreto correttivo c.d. "rifiuti" decaduto per decorso dei termini, sia al fine di adeguare numerose disposizioni del Codice ambientale al diritto comunitario, consentendo così l'estinzione delle numerose procedure di infrazione pendenti nei confronti dell'Italia ed evitando le conseguenti sanzioni pecuniarie.

Anche l'*iter* di questo correttivo è stato accompagnato da numerosi dibattiti parlamentari. In particolare l'opposizione ha criticato la scelta del Governo di riproporre le disposizioni già presenti nel testo decaduto nel nuovo schema di decreto.

L'art. 1, c. 6, della legge delega 308 del 2004 recita infatti che «il mancato rispetto dei termini di trasmissione degli schemi di decreti legislativi comporta la decadenza dall'esercizio della delega legislativa». Secondo l'opposizione, quindi, la restituzione dello schema di decreto c.d. "rifiuti" da parte dei Presidenti delle Camere al Governo avrebbe determinato la decadenza del Governo dall'esercizio della delega, con conseguente perdita, da parte dello stesso, della possibilità di presentare un successivo atto normativo; conseguentemente il nuovo testo all'esame delle Commissioni parlamentari sarebbe dovuto essere considerato radicalmente nullo<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2006.

<sup>15</sup> Il ritardo nella trasmissione alle Camere da parte del Governo è stato giustificato dallo stesso Ministro dell'Ambiente on. Pecoraro Scanio nel corso del suo intervento presso l'VIII Commissione Ambiente della Camera del 16 ottobre 2007. Il Ministro ha infatti spiegato che il ritardo nella trasmissione del secondo schema di decreto correttivo è avvenuto in buona fede, come conseguenza della scelta dal Ministro dei Rapporti con il Parlamento, a cui il testo era stato trasmesso dal Ministero dell'Ambiente nei termini di legge, di tenere un comportamento corretto nei confronti del Parlamento trasmettendo l'atto alle Camere solamente dopo l'interruzione estiva dei lavori. XV Leg., Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 16 ottobre 2007.

<sup>16</sup> In questo senso si veda l'intervento dell'on. Nucara (Rc-Se) nel corso della discussione sull'atto n. 168 presso la Commissione Ambiente della Camera del 10 ottobre 2007. Camera dei Deputati, XV Leg., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 10 ottobre 2007.

Il Governo ha diversamente interpretato la norma delle legge delega sostenendo che il decorso dei termini fosse in grado di determinare solamente la decadenza dall'esercizio del potere di delega con riferimento a quello specifico testo, e non anche la decadenza dall'esercizio del potere di delega generale. Il Governo avrebbe quindi potuto ancora esercitare il potere integrativo e correttivo, fino alla scadenza del termine nell'aprile 2008, con la presentazione di nuovi testi<sup>17</sup>.

L'interpretazione del Governo è stata confermata dal Consiglio di Stato che, nell'esprimersi sul testo del terzo correttivo, ha sostenuto che costituisce «un principio consolidato quello secondo cui la pronuncia di improcedibilità riguardi unicamente la sequenza in cui essa si forma e che, per la natura sua propria, non possa avere effetti al di fuori del procedimento stesso; mentre conclusioni diverse valgono per il provvedimento conclusivo, che esplica, salva diversa previsione di legge, gli effetti attribuitigli dall'ordinamento generale». Applicando il principio generale al caso concreto del correttivo al Codice dell'ambiente, il Consiglio di Stato ha sostenuto che non si è verificata una deroga al principio generale, poiché la legge n. 308 del 2004 utilizza l'espressione “decadenza dall'esercizio” e non “decadenza dalla delega”, qualora si abbia una violazione dei termini perentori. Questa conclusione deve essere condivisa anche alla luce della considerazione che altrimenti si condizionerebbe ad un adempimento meramente formale la possibilità di dare un conforme assetto a una disciplina difettosa o inefficiente, in un termine che rimane comunque precedente rispetto a quello previsto in sede di delega<sup>18</sup>.

In questo modo, conclude il Consiglio di Stato, l'esercizio della delega legislativa correttiva potrà essere nuovamente attivato, mediante l'apertura di un nuovo procedimento, nel rispetto dei tempi (e dei modi) che lo consentono.

---

<sup>17</sup> La posizione del Governo è stata illustrata alla Camera dal Sottosegretario all'Ambiente sen. Piatti, nel corso della seduta della Commissione Ambiente del 10 ottobre 2007, in risposta alle obiezioni sollevate dall'opposizione. La tematica della reiterazione dell'esercizio della delega legislativa è stata oggetto di grande attenzione da parte della dottrina. Alla base del contrasto tra opposizione e Governo si pongono due differenti letture della previsione costituzionale della delega del potere legislativo al Governo per un tempo limitato (art. 76 Cost.); animata ed intensa è stata, infatti, la discussione sull'incostituzionalità, per violazione del principio di istantaneità, del meccanismo delle deleghe correttive ed integrative. L'attribuzione del potere di correggere disposizioni precedentemente adottate, infatti, ha portato parte della dottrina a sostenere che, in questo modo, il Governo sarebbe divenuto titolare di una delega perpetua nella materia in questione, con la conseguenza che si sarebbe potuto parlare non solo di delega del potere legislativo, bensì di delega della funzione legislativa da parte del Parlamento, tale da determinare una lesione del principio di istantaneità sancito dall'art. 76 della Costituzione. In realtà il principio di istantaneità della delega al Governo - principio peraltro non espressamente previsto a livello costituzionale - è stato rivisto dalla dottrina più recente e si è passati dal concetto letterale di istantaneità (che determinava l'esaurirsi del potere delegato del Governo con un unico atto di esercizio) al concetto di temporaneità, secondo cui il potere delegato del Governo si esaurisce non in virtù di un unico atto di esercizio, bensì in concomitanza con lo spirare del termine previsto nella stessa legge di delegazione dal Parlamento. Entro l'arco di tempo predeterminato, quindi, il Governo è libero, fatto salvo il rispetto dei principi e criteri direttivi, di intervenire sulla materia anche in più occasioni successive. Per un'attenta analisi della problematica si veda M. Cartabia, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di incostituzionalità*, in V. Cocuzza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 79. Anche la Corte Costituzionale ha fornito il proprio importante contributo al dibattito dottrinale sostenendo in più occasioni che «al legislatore delegato è consentita, in linea di massima, anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega, purché nel rispetto dell'art. 76 della Costituzione». In questo senso Corte Cost., 14 dicembre 1994, n. 422, in *Giur. Cost.*, 1994, n. 6.

<sup>18</sup> Il Consiglio di Stato ha infatti sostenuto che «tra le varie interpretazioni va evidentemente data la preferenza a quella che consente la lettura delle norme più coerente al principio di ragionevolezza. Ora non v'è dubbio che un'esegesi dell'ultima parte del comma 5 dell'art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che escludesse la potestà legislativa (e non già il mero esercizio della stessa) per decorrenza di termini diversi da quelli assegnati per il compimento dell'opera correttiva e integrativa, si rivelerebbe in immediato contrasto con le ragioni di fondo alle quali è preordinata l'emanazione dei relativi decreti». Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 5 novembre 2007, sullo schema di decreto legislativo concernente “Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”, Considerato A, punto 2.3.

Dall'opposizione parlamentare è stato fortemente criticato anche il merito del provvedimento che non si limita ad un intervento correttivo, ma dispone un intervento totalmente sostitutivo rispetto al precedente decreto legislativo n. 152 del 2006. Il Governo avrebbe infatti riscritto integralmente molte parti del Codice dell'ambiente, sostituendo in particolare l'intera parte seconda del Codice, invece di limitarsi ad apportare semplici correzioni ed integrazioni: ciò avrebbe determinato un'evidente illegittimità dello schema di decreto per eccesso di delega. In questo modo, come ha in più occasioni sottolineato l'opposizione parlamentare, si sarebbe verificato un vero e proprio esproprio del potere legislativo in materia ambientale nei confronti del Parlamento<sup>19</sup>.

Il Governo ha risposto alle critiche avanzate sostenendo che "lo schema di decreto in esame non sostituisce integralmente la parte seconda del decreto 152 del 2006, poiché ne mantiene inalterato l'impianto di base, apportando soltanto le modifiche necessarie a renderlo coerente con la normativa comunitaria"; peraltro il Governo sostiene che la scelta tecnica di riscrivere interamente la parte seconda del codice in materia di VIA e VAS, invece di intervenire con una lunga serie di modifiche testuali a singoli articoli, è stata motivata da esigenze di chiarezza e di leggibilità del provvedimento, e non ha determinato uno stravolgimento del decreto legislativo originario<sup>20</sup>.

Anche questo profilo è stato attentamente valutato dal Consiglio di Stato che si è espresso favorevolmente sulla scelta del Governo di sostituire integralmente la seconda parte del decreto legislativo 152 del 2006, ritenendola conforme alla delega legislativa.

La sostituzione complessiva dell'articolato, in luogo di espedienti tecnici come la novella o altre misure di più modesta incidenza sulla normativa, è stata ritenuta particolarmente coerente con il contenuto dell'intervento che «non si risolve in una specie di trattamento estetico di un testo, che,

---

<sup>19</sup> Si vedano gli interventi degli on. Battaglia (An), Tortoli (Fi), Foti (FI) e Mereu (UDC), Camera dei Deputati, XV Leg., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 10 ottobre 2007. L'individuazione dei confini per l'esercizio, da parte del legislatore delegato, del potere correttivo ed integrativo rappresenta un'operazione di grande complessità data la difficoltà di individuare confini netti tra modifiche correttive del testo ed interventi innovativi. La stessa Corte Costituzionale, più volte investita di questioni relative differenti profili di costituzionalità di decreti correttivi si è espressa, solamente di recente, circa l'ampiezza del potere correttivo negando che il potere correttivo possa essere utilizzato solamente in presenza di fatti sopravvenuti (tesi avanzata dalla ricorrente), e sostenendo che ciò che conta, invece, «è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega principale». In questo modo, scrive Lupo, la Corte avrebbe riconosciuto alla delega correttiva una portata più limitata rispetto alla delega principale, poiché la delega correttiva deve «attenersi alla perimetrazione dell'oggetto della delega per come effettuata in concreto al momento dell'emanazione del decreto legislativo principale e non già ai confini desumibili in astratto dalle indicazioni contenute nella legge delega». L'autore prosegue sottolineando l'importanza della presa di posizione della Corte con particolare riferimento alle deleghe ad oggetto plurimo poiché decorso il termine per l'adozione dei decreti principali il legislatore delegato non potrà supplire alla propria inerzia nel termine ulteriore previsto per l'adozione dei decreti correttivi. Cfr N. Lupo, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, Nota a sentenza della Corte Costituzionale n. 206/2001, in *Giur. Cost.*, n. 46, 2001, pp. 2667. In senso negativo la Corte Costituzionale, nella sentenza 425 del 200 aveva già precisato, con riferimento al decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 che apportava modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (D.Lgs 385 del 1993), che «per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di "integrazione e correzione" perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri direttivi posti a base del testo unico bancario, è certamente da escludersi che la suddetta delega legittimi una disciplina retroattiva e genericamente validante, sia pure nell'esercizio del potere di armonizzazione di tale testo unico con il resto della normativa di settore»; il veni meno di ogni continuità logica con la delega, e la conseguente rottura della necessaria consonanza che deve intercorrere tra quest'ultima e la norma delegata sono quindi elementi tali da determinare una violazione dell'art. 76 Cost. e la conseguente illegittimità della norma delegata.

<sup>20</sup> Intervento in Commissione del Ministro dell'Ambiente on. Pecoraro Scanio, Camera dei Deputati, XV Leg., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 16 ottobre 2007. Analoghe considerazioni si leggono dettagliatamente anche nella relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto secondo cui il Governo ha ritenuto necessario modificare le disposizioni del Codice dell'ambiente al fine di adeguarle al diritto comunitario, in continua evoluzione, e per determinare la chiusura di numerose procedure di infrazione già pendenti nei confronti dell'Italia.



seppure bisognoso di una migliore veste, mantiene inalterati i contenuti precettivi», ma al contrario «incide sulla materia così da dare nuova esposizione ai principi comunitari e costituzionali e rimedi alle incongruenze sopra rappresentate anche in relazione ai su citati procedimenti di infrazione che gravano sul Governo italiano». Peraltro la volontà espressa dal legislatore delegato di rendere il decreto legislativo n. 152 del 2006 un vero e proprio codice della materia, lasciando inalterato l'impianto di fondo del D.Lgs. n. 152 del 2006, meglio si realizza introducendo un corpo sostitutivo e sistematico di norme, che individui una disciplina di settore coerente ed unitaria sul piano formale non meno che su quello sostanziale, piuttosto che utilizzando correzioni sotto forma di interpolazione del testo<sup>21</sup>.

Senza entrare nel merito delle valutazioni sostanziali sull'articolato dello schema di decreto, si deve comunque ricordare un'ulteriore osservazione di carattere generale del Consiglio di Stato sul merito del provvedimento. L'organo consultivo, infatti, richiamando anche la precedente giurisprudenza costituzionale, ha voluto precisare l'estensione del potere correttivo del Governo sul Codice dell'ambiente sostenendo che, nel caso di specie, l'utilizzo dell'endiadi "decreti correttivi ed integrativi" nella legge delega implica la possibilità da un lato di intervenire sotto il profilo correttivo, introducendo disposizioni che mirano «a eliminare illegittimità comunitarie e a correggere errori tecnici, illogicità, contraddizioni, ovvero disposizioni che si siano rivelate di difficile applicazione»; e dall'altro la possibilità di ampliare «l'oggetto di intervento a quei profili della materia delegata, come individuata nei criteri base, trascurati in sede di prima attuazione»<sup>22</sup>.

Nonostante le difficoltà di cui si è dato conto lo schema di decreto ha comunque ottenuto il duplice parere favorevole delle Commissioni parlamentari<sup>23</sup> ed è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 per essere poi emanato dal Presidente della Repubblica.

### **La richiesta di parere al Consiglio di Stato: un atto possibile o un atto dovuto?**

Uno dei profili che ha suscitato maggiori critiche in sede parlamentare, e che presenta particolare interesse in questa sede, è rappresentato dalla decisione del Governo di trasmettere lo schema di decreto alla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato per acquisirne il parere. Tale scelta è stata peraltro motivata, a conclusione della relazione illustrativa che accompagnava il terzo schema di decreto, dalla considerazione che le disposizioni in via di adozione erano volte a «modificare il decreto legislativo 152 del 2006, testo unico in materia ambientale».

Il Consiglio di Stato è infatti chiamato ad esprimersi, ai sensi della legge n. 127 del 1997, comunemente detta legge Bassanini *bis*, in via obbligatoria per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici, per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e per l'adozione di schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti

---

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 5 novembre 2007, Considerato A, punto 5.1. La stessa sezione aveva già auspicato, in occasione del secondo decreto correttivo poi decaduto, che «il Governo, in luogo di una pluralità di decreti correttivi, ne adotti uno soltanto (compatibilmente con l'esigenza di interventi urgenti), atteso che una pluralità di correttivi, sebbene tecnicamente e giuridicamente consentita, non giova alla esigenza di certezza del diritto e stabilità delle norme, che costituisce una legittima aspettativa degli operatori, in una logica di qualità formale e sostanziale della regolazione e di semplificazione normativa e amministrativa». Consiglio di Stato, Ad. Gen., 5 novembre 2007, n. 3838, Considerato A, punto 1

<sup>22</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Gen., 5 novembre 2007, n. 3838, Considerato A, punto 4 e 5.

<sup>23</sup> I pareri favorevoli, con condizioni ed osservazioni, della Commissione Ambiente della Camera sono stati approvati in data 24 ottobre e 12 dicembre. La Commissione Ambiente del Senato si è espressa invece in data 24 ottobre e 13 dicembre approvando a sua volta due pareri condizionati.

da uno o più ministri<sup>24</sup>. Alla luce della normativa vigente quindi non sussiste alcun obbligo generale per il Governo di sottoporre al parere del Consiglio di Stato gli schemi di decreti legislativi; tuttavia il parere diviene necessario allorché si tratti di decreti legislativi che rappresentino testi unici<sup>25</sup>.

La scelta del Governo relativa al decreto correttivo del Codice dell'ambiente ha visto scontrarsi in Parlamento due opposte interpretazioni: da un lato l'opposizione che ha in più occasioni criticato la richiesta di parere al Consiglio di Stato definendola come il frutto di «un'invenzione normativa», causata dalla confusione tra le disposizioni di carattere procedimentale della legge di delegazione ed il procedimento stabilito dalla legge 400 del 1988 per i regolamenti governativi e, soprattutto, come uno stratagemma per superare i numerosi errori commessi dal Ministero dell'Ambiente nella fase di redazione e di presentazione alle Camere dello schema di decreto<sup>26</sup>.

Il Governo ha invece sostenuto la propria decisione precisando che il parere del Consiglio di Stato è prescritto dalla legge per l'emanazione di testi unici, ed ha inoltre ricordato che, in occasione della promulgazione del D. Lgs 152 del 2006, il Presidente della Repubblica Ciampi chiese alcuni chiarimenti al Governo proprio con riferimento all'assenza di detto parere. Infine il Governo, soggetto istituzionale a cui spetta la valutazione dell'opportunità di attivare il tale parere, ha ritenuto comunque di grande utilità l'intervento del Consiglio di Stato, soprattutto in considerazione della volontà di qualificare il decreto legislativo n. 152 del 2006 come un vero e proprio «codice ambientale» connotato da sistematicità e da un nucleo di principi comuni<sup>27</sup>.

Per comprendere quale delle due letture è corretta si deve valutare se il D. Lgs 152 del 2006, e i decreti di questo correttivi ed integrativi, possano rientrare nella categoria dei testi unici soggetti al parere obbligatorio del Consiglio di Stato.

---

<sup>24</sup> Il Consiglio di Stato rappresenta, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, l'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia dell'amministrazione. Sin dalla sua origine, infatti, ed ancora prima dell'esercizio della funzione giurisdizionale nelle controversie tra privati e pubblica amministrazione, il Consiglio di Stato è stato chiamato a svolgere un'intensa attività consultiva, sotto forma di pareri obbligatori e facoltativi, nei confronti della pubblica amministrazione e del Governo. Un punto di svolta si è avuto con la legge 15 maggio 1997, n. 127, comunemente detta legge Bassanini *bis*, che con l'art. 17, c. 25, ha introdotto una serie di ipotesi in cui il parere del Consiglio di Stato deve essere acquisito in via obbligatoria dal Governo, riducendo contestualmente le ipotesi di interventi consultivi facoltativi sulle proposte di legge e sugli affari su cui sia richiesto un parere dal Governo stesso, in precedenza previste dal T.U. del Consiglio di Stato del 1924, soltanto ai casi in cui sussista un interesse pubblico. Ulteriore modifica per l'attività di consulenza normativa da parte del Consiglio di Stato, è stata l'istituzione di una sezione consultiva *ad hoc* per l'esame degli schemi di atti normativi per cui il parere del Consiglio di Stato sia prescritto per legge, o sia comunque richiesto dall'amministrazione, e degli schemi di atti normativi dell'Unione europea. La ratio alla base di tale novità può essere individuata nella volontà del legislatore di creare un interlocutore stabile per il Governo nell'esercizio dell'attività normativa (giudici specializzati nell'esercizio della funzione consultiva su atti normativi) e di accelerare i procedimenti per l'adozione degli atti del Governo. In tal senso si rinvia a O. Roselli, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 239.

<sup>25</sup> La nozione di testo unico risulta di difficile definizione per la dottrina in quanto «non sono rinvenibili norme espresse nell'ordinamento in materia di emanazione di testi unici anche perché non si tratta di fonti di produzione tipiche, ma di un modo di atteggiarsi di fonti diverse». In questo senso R. Ferrari Zumbini, *Voce Testo Unico*, in *Enc. Giur. Treccani*, pp. 2.

<sup>26</sup> L'art. 17 della legge 400 del 1988 dispone che il Governo debba acquisire il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sui regolamenti governativi e ministeriali. In questo senso si veda l'intervento dell'on. Foti, Camera dei deputati, XV Leg., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, seduta del 16 ottobre 2007.

<sup>27</sup> Intervento in Commissione del Ministro dell'Ambiente on Pecoraro Scanio, Camera dei Deputati, XV Leg., Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VIII Commissione Ambiente, 16 ottobre 2007. Si ricorda inoltre che il Governo aveva già optato in precedenza per la sottoposizione di uno schema di decreto legislativo correttivo al parere del Consiglio di Stato anche in assenza di una espressa previsione nella legge delega (Consiglio di Stato, parere del 6 giugno 2007, n. 1750 sullo schema del secondo decreto correttivo del D. Lgs 163 del 2006, recante Codice dei contratti).

Nel fare ciò di grande aiuto appare lo stesso Consiglio di Stato che, nell'importante parere n. 2/2004 dell'Adunanza generale, capostipite di una lunga serie di pronunce in materia di codici di settore, ha introdotto principi fondamentali per l'attività di codificazione. In questo senso si deve ricordare l'approfondita analisi sulla natura e la portata innovativa dei codici di settore, sulla differenza con lo strumento dei testi unici, sui rapporti dei decreti di riassetto con la normativa secondaria nonché sull'utilizzo della codificazione in settori in cui si intrecciano le competenze legislative statali e regionali alla luce del nuovo titolo V della Costituzione<sup>28</sup>.

In quella sede il Consiglio di Stato ha infatti ripercorso brevemente le tappe del processo di semplificazione legislativa in atto in Italia precisando che, nonostante si debba considerare esaurita la stagione delle grandi codificazioni caratterizzate dall'unità del soggetto giuridico e dalla centralità e sistematicità del diritto civile, non per questo non si avverte la necessità di un ritorno al concetto di codificazione con riferimento a «micro-sistemi legislativi, dotati di una razionalità più debole, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati allo sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica» al fine di realizzare una semplificazione normativa e amministrativa dell'ordinamento italiano<sup>29</sup>.

Questo processo di semplificazione ha visto l'utilizzo in prima battuta dello strumento dei testi unici misti e successivamente dei codici di settore, entrambi sotto forma di decreti legislativi. Il Consiglio di Stato ha enucleato la differenza tra questi due strumenti spiegando come non si tratti di una differenza di tipo funzionale, essendo entrambi volti a riorganizzare le fonti normative con la creazione di raccolte organiche, né qualitativa, poiché il legislatore interviene sempre attraverso fonti primarie (decreti legislativi), bensì di tipo quantitativo. I decreti legislativi denominati codici di settore infatti si caratterizzano per l'abbandono del livello regolamentare e, soprattutto, per la facoltà di attuare non solo un riordino, ma anche un vero e proprio processo di innovazione dei contenuti della disciplina oggetto di codificazione<sup>30</sup>.

Il Consiglio di Stato prosegue, quindi, nella propria analisi cercando di individuare alcuni profili della metodologia e della tecnica di elaborazione dei codici e dei testi unici che potrebbero

---

<sup>28</sup> Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 ottobre 2004, n. gab 2/2004 sullo schema di decreto legislativo, predisposto ai sensi dell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, recante "Delega al Governo per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale". Per un commento si veda B. G. Mattarella, *Commento all'Ad. Gen., 25 ottobre 2004, n. 2*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 1, e G. Savini, *Esperienze di nuova codificazione: i codici di semplificazione di settore*, Padova, Cedam, 2007, pp. 88 ss.

<sup>29</sup> Il legislatore italiano inizia ad occuparsi delle tematiche della semplificazione normativa ed amministrativa con la legge 59 del 1997 che all'art. 20 dispone l'adozione di una legge annuale di semplificazione che individui le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari (testi unici misti). Si apre così la stagione dei testi unici misti che volge al termine con l'approvazione della legge annuale di semplificazione per il 2001 (Legge 29 luglio 2003, n. 229) che prevede l'adozione di decreti legislativi di riassetto normativo, detti anche "codici" di settore, relativi alle norme legislative sostanziali e procedurali di singoli settori dell'ordinamento individuati dalla stessa legge delega, ed il contestuale abbandono dell'utilizzo dei testi unici misti previsti dalla legge 50 del 1999. Analoga impostazione si riscontra anche nella legge di semplificazione per il 2005 (Legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"). La legge 273 del 2002, che delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati, non rientrava tra le deleghe contenute nella legge di semplificazione per il 2001, tuttavia il Consiglio di Stato ha ritenuto che «la delega su cui si fonda il codice in oggetto costituisce un'anticipazione di quelle della legge di semplificazione per il 2001[...]. Si può, quindi, affermare che l'intervento in esame segna l'avvio di una nuova fase in materia di semplificazione e riordino (ora denominato "riassetto") normativo dopo quella dei cd. "testi unici misti" di cui all'abrogato art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (soppresso dall'art. 23, comma 3, della l. n. 229 del 2003)». Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 ottobre 2004, n. gab 2/2004, Considerato 1.

<sup>30</sup> Il Consiglio di Stato sostiene inoltre che l'espressione testi unici è stata utilizzata, fino al 2003, indistintamente, sia per indicare i testi unici "compilativi" che quelli "innovativi"; a partire dal 2003 invece per i testi unici innovativi si è tornato ad usarsi il termine "codice", che deve comunque ritenersi compreso nell'ambito di applicazione dell'art. 17, c. 25 della legge 127 del 1997. Oltre al parere del Consiglio di Stato si veda anche G. Savini, *I pareri del Consiglio di Stato sui primi schemi di Codici di settore*, in *Iter Legis*, 2005, n. 4, pp. 7 ss.

fornire una base comune per i futuri interventi legislativi: in primo luogo il legislatore deve procedere ad una “perimetrazione” dell’opera individuando gli ambiti della materia che devono essere presi in considerazione dal testo unico; in secondo luogo è necessario redigere un piano dell’opera, quasi una sorta di indice del codice; infine deve essere garantita una allocazione sistematica delle norme nel testo. Queste caratteristiche devono essere presenti nei codici di settore alla cui realizzazione è delegato il Governo dalla legge di semplificazione annuale, tuttavia esse rappresentano un punto di partenza per tutti gli atti normativi che si vogliono atteggiate a codici di riordino e testi unici. Il processo di semplificazione normativa presenta, infatti, dei confini più estesi rispetto alle materie prese in considerazione ed elencate dalle leggi di semplificazione annuale, poiché l’esigenza di disporre di un corpo unitario e chiaro di norme è avvertita in tutti i settori dell’agire umano.

Con riferimento al decreto legislativo 152 del 2006, soprattutto come modificato a seguito degli interventi correttivi approvati nel corso della XV legislatura, il Governo ha attuato una delega parlamentare volta al riordino, al coordinamento e alla integrazione delle disposizioni legislative in materia ambientale per mezzo di decreti legislativi; nel fare ciò i Governi che si sono succeduti nel corso della XIV e XV legislatura non hanno solo compilato un testo unico giustapponendo le normative esistenti, ma hanno dato vita ad un corpo organico di norme che presenta profili innovativi<sup>31</sup>.

Proprio la presenza di elementi innovativi della normativa precedente consente di ritenere applicabile allo schema di decreto legislativo correttivo del Codice dell’ambiente la posizione espressa dal Consiglio di Stato secondo cui «per i “decreti di riassetto” o codici (come già per i decreti di “riordino”) che recano invece, come elemento caratterizzante, anche la raccolta in un “testo unico” delle disposizioni vigenti, va ritenuta applicabile la disposizione che prevede il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, anche laddove la specifica norma di delega non dovesse contenere tale indicazione».

Nell’ambito del processo di semplificazione in atto il Consiglio di Stato è più che consapevole di giocare un ruolo fondamentale; nell’Adunanza generale 2 del 2004 si legge infatti che «con la previsione del parere obbligatorio dell’istituto su ogni manifestazione regolamentare del Governo e dei singoli Ministri e la creazione di un’apposita Sezione esclusivamente dedicata all’attività consultiva sugli atti normativi del Governo è venuto emergendo il chiaro disegno dell’ordinamento statale di utilizzare quale organo ausiliario dell’attività di regolazione, sia secondaria che di riordino e di riassetto, il Consiglio di Stato»<sup>32</sup>. Il Consiglio di Stato inoltre ha affermato che la propria posizione di terzietà e di garanzia è tale da conferire al parere sugli schemi di atti normativi un ruolo peculiare che lo colloca al termine del processo redazionale degli atti del Governo, in un momento appena precedente alla deliberazione finale in Consiglio dei Ministri dello schema definitivo, che tenga conto degli apporti endoprocedimentali acquisiti<sup>33</sup>.

Per quanto concerne l’ampiezza ed il contenuto dell’intervento consultivo sugli atti normativi del Governo, il Consiglio di Stato aveva davanti a se due possibilità: avrebbe potuto

---

<sup>31</sup> In questo senso si può ricordare, a titolo esemplificativo, l’art. 1 c. 1 e 2, D. Lgs 4 del 2008, che introduce una nuova parte prima al D. Lgs 152 del 2006 che prende il titolo “Disposizioni comuni e principi generali”, ovvero la strutturazione interna del decreto in modo da rispecchiare le differenti tematiche individuate dalla legge delega da sottoporre al riordino.

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, Ad. Gen., 25 ottobre 2004, n. 2, sul Codice della proprietà industriale, considerato n. 6.1. Cfr. sul punto anche il parere dell’Adunanza generale del 2 ottobre 2003, n. 4, relativo al Consiglio di giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, nonché il parere della Sezione per gli atti normativi del 17 maggio 2004, n. 3075 sulla disciplina attuativa in materia di immigrazione.

<sup>33</sup> Unica eccezione è riconosciuta con riguardo al parere delle Commissioni parlamentari che potrà essere anche successivo a quello del Consiglio di Stato in quanto espressione di una funzione di indirizzo politico al Governo ontologicamente differente rispetto a quella prettamente tecnica espressa dall’organo consultivo. In questo senso M. Della Morte, *op. cit.*, pp. 673 ss.



mantenere un profilo essenzialmente tecnico, esprimendo parere negativo ogni qual volta avesse riscontrato che la normativa sottoposta allo scrutinio non rispettava i criteri di semplicità chiarezza e funzionalità delle norme, o non era conforme al sistema costituzionale delle fonti (ad esempio per eccesso di delega) ovvero presentava profili di incostituzionalità in ordine al quadro normativo in cui andava ad incidere; altrimenti avrebbe potuto intervenire nel processo normativo con un “atteggiamento prudente nella fermezza”<sup>34</sup>.

Proprio questo secondo metodo è stato preferito con la conseguenza che l'impostazione utilizzata dal Consiglio per rapportarsi con le amministrazioni è stata più di stampo persuasivo che prescrittivo: non sono stati espressi semplicemente pareri positivi o negativi bensì, utilizzando l'intero strumentario a sua disposizione, pareri interlocutori, pareri favorevoli con osservazioni e condizioni, pareri contrari solamente su specifici profili della normativa sottoposta all'esame etc<sup>35</sup>.

Il Consiglio di Stato ha quindi impostato il proprio rapporto con le amministrazioni procedenti alla collaborazione piuttosto che al contrasto, in modo tale da favorire lo stesso recepimento delle osservazioni di stampo tecnico formulate e giuridicamente motivate in modo quanto più convincente.

In questo modo il Consiglio di Stato è riuscito ad inserirsi proficuamente nel processo legislativo dell'esecutivo, evitando di essere estromesso dalla fase “ascendente” di adozione della normativa e di poter incidere sulle scelte governative solamente in una fase successiva all'entrata in vigore della norma nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

In conclusione, riprendendo le acute osservazioni di Nocilla, si può sostenere che il Consiglio di Stato ha compreso la necessità di svolgere pienamente la funzione di collaborazione nel processo di semplificazione, e più in generale nei procedimenti legislativi guidati dal Governo, non per garantire la realizzazione dell'indirizzo politico della maggioranza, ma per raggiungere il fine della semplificazione nell'interesse generale dei cittadini e della certezza dell'ordinamento. In quest'ottica quindi diventano condivisibili anche le “incursioni” del Consiglio di Stato che esulando dall'ambito prettamente tecnico-giuridico, sfiorano l'indirizzo politico costituzionale di cui sono titolari gli organi costituzionali di garanzia.

---

<sup>34</sup> Così D. Nocilla *La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un'esperienza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, n. 4, pp. 1037.

<sup>35</sup> Nocilla, nella sua ricostruzione, si sofferma sul ruolo dei pareri interlocutori del Consiglio di Stato precisando che il loro utilizzo, per richiedere alle amministrazioni adempimenti e chiarimenti, implica l'emergere di dubbi sulla legittimità dell'atto sotto il profilo sostanziale (dubbi di legittimità delle norme e di coerenza con l'ordinamento) o formale (competenza dell'amministrazione procedente, necessario coinvolgimento di altri organi); dubbi che peraltro qualora non fossero superati dal Governo potrebbero ripresentarsi con maggiore forza in sede giurisdizionale laddove il parere interlocutorio del Consiglio di Stato sarebbe tenuto in alata considerazione. D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 1038.