

IL DECRETO LEGISLATIVO 152/2006: IL CODICE AMBIENTALE

di Maria Cantarini

Premessa: il decreto della “discordia”

Il decreto legislativo n. 152/06¹ recante “Norme in materia ambientale” è stato uno dei provvedimenti maggiormente dibattuti dell’ultimo scorcio della XIV legislatura, e sembra destinato a far parlare di sé per un periodo ancora lungo, in quanto rimane uno dei temi di discussione all’interno del nuovo Governo Prodi, insediatosi nel maggio 2006. Con delibera del 31 agosto 2006 il Consiglio dei Ministri ha infatti approvato quelle che sono state dichiarate le “prime ed urgenti” modifiche² al Codice ambientale, fortemente volute dal Ministro dell’Ambiente, Alfonso Pecoraro Scanio³.

Il decreto legislativo 152/2006 riordina, di fatto, quasi tutta la materia ambientale, e ha superato l’ultimo passaggio solo il 3 aprile scorso, quando, dopo oltre quaranta giorni dalla trasmissione da parte del Governo, il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha emanato il decreto, ponendo così fine ad un percorso lungo e tortuoso avviato nel 2001 e conclusosi allo scadere della

¹ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento ordinario n. 96.

² Nel comunicato stampa n. 13 relativo alla seduta del Consiglio dei Ministri del 31 agosto 2006 Palazzo Chigi ha comunicato l’approvazione di un decreto legislativo (non ancora pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*) che apporta le prime, più urgenti modifiche alle norme in materia ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152) in attuazione della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004. Si tratta, a detta del Governo, di modifiche tese a rispondere a censure comunitarie a carico dell’Italia in alcuni delicati settori, la cui emanazione si è resa evidente immediatamente dopo l’entrata in vigore del decreto n. 152 (in data 3 luglio 2006 la Commissione Ue aveva infatti annunciato, con proprio comunicato, di deferire l’Italia alla Corte europea di Giustizia per la definizione troppo restrittiva di “rifiuto” contenuta nella legge 308/2004 e nel d.lgs. 152/2006; la questione riguardava, in particolare, l’esclusione dal regime dei rifiuti del Cdr di qualità, dei rottami metallici e di altri rifiuti utilizzati nell’industria siderurgica e metallurgica). Il Governo ha poi dichiarato il proprio intendimento a procedere successivamente a una complessiva riforma di tutti gli istituti contenuti nel predetto decreto che coinvolga adeguatamente i livelli territoriali di governo, regioni ed enti locali. Il provvedimento è stato approvato avendo acquisito a luglio i pareri della Conferenza Unificata (in data 19 luglio) e delle Commissioni Ambiente (VII e XIII) di Camera e Senato (in data 26 luglio). Va rilevato poi che già il 26 giugno u.s. con proprio Comunicato pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 146 il Ministero dell’ambiente aveva dato avviso che i 17 decreti emanati dal Ministro Matteoli in attuazione del dlgs 152/2006, non essendo stati preventivamente inviati alla Corte dei Conti per il controllo previsto dall’articolo 3, primo comma, della legge 20/1994, non erano stati registrati dal predetto organo e pertanto non potevano considerarsi giuridicamente produttivi di effetti. Inoltre, la legge 228/2006 di conversione del Dl 173/2003 (cd. “decreto milleproroghe”), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 155 del 6 luglio 2006, ha spostato l’entrata in vigore della disciplina Via prevista dal Dlgs 152/2006 al 31 gennaio 2007.

³ L’annuncio, ad inizio legislatura, del Ministro dell’Ambiente circa le imminenti modifiche al decreto aveva immediatamente provocato la reazione di Confindustria: il Presidente Montezemolo, nel suo intervento all’Assemblea annuale della Confederazione tenutasi a Roma lo scorso maggio, aveva infatti commentato positivamente il codice ambientale, dichiarando che non è possibile accettare che “in materie così delicate si possa ogni volta ripartire da zero”. Secondo Montezemolo, spetterebbe al nuovo Governo “varare le disposizioni applicative, evitando quei pesi burocratici e amministrativi che hanno troppo spesso reso le nostre norme ambientali più onerose rispetto a quelle dei Paesi concorrenti” (*Il Sole 24 ore* on line, 25 maggio 2006). Le stesse imprese (da ultimo, attraverso l’intervento di Valentino Vascellari, Consigliere di Confindustria Veneto con delega all’ambiente) avevano chiesto al Governo di introdurre “modifiche misurate” e di non stravolgere l’impianto del decreto 152/06 (soprattutto per quel che riguarda la parte più “gradita”, vale a dire le disposizioni meno restrittive in fatto di rifiuti, oltre alle procedure di semplificazione burocratica).

legislatura, dopo la richiesta di chiarimenti da parte del Quirinale, con le posizioni delle associazioni ambientaliste più che mai critiche (anche nei confronti dell'ultima versione del testo) e con l'annuncio di ricorsi alla Corte costituzionale e in sede europea da parte delle Regioni.

Eppure la storia del Codice ambientale era cominciata in un clima totalmente diverso da quello che prima ha accompagnato l'esame parlamentare della legge delega e poi la nascita del decreto legislativo di riordino: un maxiprovedimento che supera le 700 pagine, composto da 318 articoli e 45 allegati. Il mutato clima però non stupisce poi tanto se si considera che la materia ambientale rappresenta un tema centrale per lo sviluppo economico e per la gerarchia di valori di un Paese. Si tratta di un "caso interordinamentale", in quanto vede coinvolte le competenze di Unione europea, Stato e Regioni, e comporta costi elevati da sostenere: tutto ciò non può che contribuire alla complessità del clima politico e della legiferazione, e dare l'idea delle pressioni a cui può essere sottoposto un provvedimento del genere. Procedendo con ordine, bisogna ricostruire la storia del Codice partendo dall'esame di quella che è stata la sua "base": la legge delega 15 dicembre 2004, n. 308.

1) La 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"

L'iter della legge delega n. 308/2004 ha inizio nell'ottobre del 2001 con le migliori intenzioni: la relazione introduttiva al disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei Deputati (A.C. n.1798) contiene infatti in allegato il protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente e rappresentanti di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni che prevede una continua collaborazione tra il Governo e gli enti locali. Le polemiche però non tardano ad arrivare: tra i punti di scontro che caratterizzano il dibattito tra maggioranza e opposizione si trova la modalità di espressione del parere parlamentare sui decreti di riordino. L'opposizione, infatti, chiede la costituzione di una commissione bicamerale, ma la proposta è ostacolata dalla maggioranza.

Inoltre, l'opposizione accusa il Governo di stravolgere e riscrivere la legislazione vigente in materia, rendendola inorganica e confusa. La frattura più grave poi si riscontra in ciò che l'opposizione definisce "una sorta di vero e proprio condono edilizio-paesaggistico"⁴ che interessa le aree di maggior pregio ambientale tutelate dall'art. 9 della Costituzione. Pertanto, nella relazione di minoranza presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 18 novembre 2004, si chiedeva la non approvazione del testo parlamentare.

Ad ogni modo, il via libera alla legge delega giunge il 24 novembre 2004, quando la Camera dei Deputati approva definitivamente in quinta lettura l'a.c. 1798-D a seguito di numerose modifiche

⁴ In particolare, la relazione di minoranza (relatore: On. Michele Vianello) presentata dall'VIII Commissione permanente della Camera (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici) mette in evidenza come il testo del maxi emendamento del Governo proposto dopo la quarta lettura da parte delle Camere disegni "una sanatoria degli effetti penali, amministrativi, e, di conseguenza, anche civilistici (l'alienabilità delle costruzioni abusive), dei lavori edilizi e delle trasformazioni di ogni genere compiuti in violazione delle norme di tutela paesistica prevista dalle leggi Bottai del 1939, dalla legge Galasso, dalla legge 341/91 e dal recente Codice dei beni culturali e paesistici (Codice Urbani)". La sanatoria per le violazioni già compiute, infatti, non avrebbe limiti, "né di tipologia, né di materiali utilizzati, né di volumi", richiedendo solo il pagamento di una sanzione pecuniaria maggiorata e l'emanazione di un "atto atipico, inesistente nella legislazione: l'accertamento di compatibilità ambientale" (A.C. n. 1798-E-bis, Relazione della VIII Commissione Permanente, presentata alla Presidenza il 18 novembre 2004).

introdotte da entrambi i rami del Parlamento e con l'apposizione del *voto di fiducia* da parte del Governo⁵.

La legge consta di un maxi articolo che può essere suddiviso in due parti: la prima è la vera e propria delega al Governo di riordino della materia ambientale; la seconda riguarda una serie di disposizioni puntuali di varia natura di diretta applicazione. In base alla legge n. 308/2004, il Governo è delegato ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore (entro quindi l'11 luglio 2006) *uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione di testi unici*: gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela dell'acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per la valutazione ambientale integrata (IPPC); tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

L'intento è dunque quello di riordinare la materia in grandi aree ambientali attraverso la creazione di codici tematici. A tal fine, la legge (art. 1, comma 11) prevede l'istituzione di una speciale commissione composta da ventiquattro membri scelti tra professori universitari, dirigenti di istituti pubblici di ricerca e esperti di alta qualificazione, con il compito di affiancare gli uffici del Ministero dell'ambiente nella redazione dei decreti di riordino. La delega, inoltre, all'art. 1, comma 14, stabilisce che vanno individuate forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione dell'ambiente e per la tutela dei consumatori. Il Ministro dell'ambiente, ogni quattro mesi dalla data di istituzione della "commissione dei ventiquattro", è tenuto poi a riferire alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato dei lavori della medesima commissione (art. 1, comma 15).

Sugli schemi di decreti legislativi elaborati dal Ministero dell'ambiente, la legge n. 308/2004, all'art. 1, comma 5, prevede una doppia consultazione delle Commissioni parlamentari competenti per materia⁶; dopo il primo parere espresso dalle Camere, infatti, il Governo, tenuto conto delle

⁵ In particolare, alla Camera, nella seduta n. 551 del 24 novembre 2004, la discussione è particolarmente accesa. Tra le dichiarazioni di voto sulla questione di fiducia, troviamo quella dell'On. Marco Lion (verdi), che definisce la legge delega un "ecomostro giuridico normativo", e "il manifesto programmatico dell'incultura ambientale della maggioranza di centrodestra".

⁶ L'aumento dell'attività normativa primaria dell'esecutivo, verificatasi nel corso delle ultime due legislature, ha comportato un tendenziale mutamento della prospettiva di fondo sottesa all'attività parlamentare, attenuando la principale espressione vocativa del Parlamento, incentrata sulla produzione normativa, e determinando uno sviluppo qualitativo e quantitativo dell'attività consultiva sugli atti del Governo. Nella XIII legislatura, la transizione verso il sistema maggioritario ha dunque determinato un ampliamento dell'autonomia e del ruolo del Governo, ingenerando il frequente ricorso alla delega. L'espressione del parere parlamentare sugli atti del Governo risulterebbe quindi essere "figlia dell'espansione delle grandi deleghe" (v. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, Giuffrè, 2003): in effetti, attraverso la possibilità di un intervento "a valle" sul prodotto della delega, il Parlamento recupererebbe un ruolo perso nell'approvazione della legge di delega "ovviamente in veste diversa da quella propria e tradizionale, ma tale da assicurare, almeno in certi limiti, la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazione ad essi delle forze politiche democraticamente elette" (v. V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*, Atti del Convegno annuale, Cedam, 2001, p. 159).

Si è dunque giunti a ciò che parte della dottrina chiama "neoparlamentarismo consultivo" (v. P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo. Le tendenze del "neoparlamentarismo consultivo" nella XIV legislatura*), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, fasc. 3, pp. 2283-2308), ossia una "tendenza all'ampliamento del ruolo sostanziale del Parlamento e in particolare delle Commissioni, in relazione all'attività consultiva espletata sugli schemi di decreto legislativo predisposti dal Governo". Va poi sottolineato che soprattutto nel corso della XIV legislatura si è registrata la tendenza a lasciare in molti casi un certo margine di genericità nell'enunciazione di principi e criteri direttivi della delega: in questo modo l'Esecutivo, avvalendosi del modello elastico prefigurato dall'art. 76

osservazioni sollevate dalle Commissioni, ritrasmette di nuovo i decreti con le eventuali modifiche per il parere definitivo delle stesse.

Un ultimo (ma non in ordine di importanza, date le vicende che la previsione comporterà) rilievo riguarda quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della legge delega: i decreti legislativi di riordino sono adottati su proposta del Ministero dell'ambiente, di concerto con i Ministeri interessati, sentito il *parere della Conferenza unificata*⁷. Questa disposizione diventerà l'oggetto "privilegiato" dell'acceso dibattito che si scatenerà all'interno delle Commissioni parlamentari per l'elaborazione dei pareri sull'unico decreto legislativo in materia ambientale prodotto dal Governo.

2) Il decreto legislativo contenente "Norme in materia ambientale"

Dopo l'approvazione della legge n. 308/2004, la materia ambientale "scompare" dal dibattito parlamentare per circa un anno; la previsione di cui all'art. 1, comma 15, della delega viene dunque disattesa. Il Ministero dell'ambiente, infatti, non riferisce periodicamente alle Commissioni gli sviluppi dei lavori sui decreti: l'unica comunicazione è del luglio 2005. A fine novembre il Governo trasmette direttamente lo schema di un unico decreto legislativo⁸, sprovvisto però del parere della

Cost., tenderebbe sempre più a volgere a proprio favore le contraddittorie indicazioni della coalizione di maggioranza, sempre più "litigiosa" nel nostro sistema politico, valutando spesso più conveniente far approvare leggi delega generiche. Pertanto, di fronte a schemi di decreti legislativi in cui si assumono decisioni "significative", le osservazioni prospettate in taluni pareri (come nel caso in esame) risultano talvolta talmente puntuali e numerose che sembrano assolvere ad una funzione "paraemendativa", connotandosi come una sorta di impropri emendamenti "postumi" (v. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, op. cit., p. 2286).

⁷ A partire dalla XIII legislatura, le leggi delega e di delegificazione hanno sviluppato la prassi volta a prevedere, sugli schemi di atti normativi del Governo, oltre ai pareri parlamentari, ulteriori interventi consultivi da parte di figure soggettive, pubbliche e private, estranee all'ordinamento parlamentare, ed in genere rappresentative di specifici interessi. Tra i soggetti pubblici, è spesso richiesto il parere delle regioni, oppure della Conferenza Stato-regioni, della Conferenza Stato-Città o, più spesso, a partire dalla sua costituzione, nel 1997, della Conferenza unificata (di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281).

In tal modo il legislatore intende assicurare, accanto al classico "dialogo" tra Governo e Parlamento, un momento di confronto con quelli che saranno i destinatari (o esecutori) dell'atto normativo, al fine di raccogliere sia un "giudizio complessivo" circa la disciplina contenuta nell'atto di imminente emanazione, sia eventuali suggerimenti e proposte di modifica rispetto a tale testo. Risulta infatti evidente che le scelte contenute in un atto normativo del Governo formatosi con la partecipazione attiva dei soggetti interessati tendono ad essere dotate di un diverso ed ulteriore canale di legittimazione, indipendente, e in qualche modo alternativo, rispetto a quello derivante dall'intervento delle Camere (così N. LUPU, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, fasc. 4, pp. 973-1049. Delle parti sociali come "canali alternativi" rispetto al canale dei partiti e dello stesso Parlamento parla G. AMATO, *Un Governo in transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 335 s.; si vedano anche G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, 107, e F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, 1988, spec. 197 s.).

In genere, il parere della Conferenza si struttura in una forma abbastanza articolata contenente una parte preliminare che sintetizza il dibattito e gli esiti delle varie riunioni tecniche, ed una parte dispositiva in cui viene formulato il parere (favorevole o contrario), quasi sempre integrato con osservazioni, condizioni e raccomandazioni. Proprio la forma articolata con la quale si presenta l'apporto consultivo della Conferenza denota come questa rappresenti "la prima sede di negoziazione di decisioni rilevanti e, quindi, anche il primo momento in cui da parte delle autonomie si profilano valutazioni critiche, talvolta conflittuali", che, pur concentrandosi su aspetti di merito, non possono essere considerate "tecniche" in senso proprio data la chiara connotazione politica (v. A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, fasc. 3, pp. 2389-2337).

⁸ La scelta di emanare un solo decreto sembra essere intervenuta solo nell'ultima fase di attuazione della delega e si è risolta "nel mero accorpamento di discipline sostanzialmente autonome e come tali inizialmente pensate"; ciò emerge "in modo esemplificativo negli apparati definitivi che aprono ciascuna sezione e che invece di costituire l'indispensabile

Conferenza unificata. I Presidenti delle Camere assegnano comunque il decreto alle Commissioni competenti⁹, con la *riserva* però di non esprimere il parere prima della pronuncia della Conferenza unificata¹⁰.

Il decreto, fatta eccezione per la normativa sulle aree protette, riunisce in diversi capitoli tutti i settori previsti dalla delega; recepisce otto direttive comunitarie, abroga cinque leggi, due decreti legislativi, quattro Dpr, tre Dpcm e otto decreti ministeriali. Tanto basta per comprendere la mole di lavoro delle Commissioni dinanzi ad un provvedimento di tale portata. Alla reale ed oggettiva

chiave di lettura, interpretazione e applicazione di ciascuna parte del decreto, complicano il quadro complessivo per le numerose ripetizioni, sovrapposizioni e differenze, anche sostanziali, che le caratterizzano” (G. DI GASPARE, *La gestione delle risorse idriche e il servizio idrico integrato nel decreto legislativo n. 152/2006, attuativo della legge delega n. 308/ 15 dicembre 2004*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it).

⁹ Lo schema di decreto legislativo è assegnato per il parere alla Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati (con relatore l’On. Tommaso Foti di Alleanza nazionale) e alla Commissione XIII (Territorio, ambiente e beni ambientali) del Senato, che affida la relazione del provvedimento a quattro diversi senatori: il Sen. Moncada (Udc) per le parti prima e quinta, il Sen. Specchia (An) per le parti quarta e sesta, il Sen. Ponzo (Forza Italia) per la parte seconda e il Sen. Chincarini (Lega nord) per la parte terza.

¹⁰ La prassi in tema di parere parlamentare su atti normativi del Governo ha spesso messo in luce il problema del coordinamento, soprattutto temporale, rispetto all’intervento di altri soggetti ugualmente consultati dal Governo sul medesimo schema di atto normativo (la questione risulta poi aggravata dal fatto che la procedura per l’espressione del parere parlamentare è solo parzialmente disciplinata nei regolamenti di Camera e Senato).

Il problema si pone anche a livello sostanziale, dal momento che è tutt’altro che indifferente stabilire a quale soggetto spetti valutare a versione quasi definitiva dello schema di atto normativo, prendendo in considerazione anche il contenuto dei pareri espressi in precedenza. Inoltre, si è rilevato in dottrina (cfr. soprattutto P. CARETTI - M. MORISI, *I decreti legislativi della XII e XIII legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle commissioni parlamentari. Rapporto di sintesi della rilevazione svolta nell’ambito del seminario 1997*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno*, 19998, 139 s.) come la concomitanza dell’intervento consultivo di più soggetti tende ad incoraggiare la prassi delle modifiche sostanziali autonomamente introdotte dal Governo a ridosso dell’adozione del decreto legislativo. Spesso però, come nel caso di specie del Codice ambientale, si è cercato di superare un problema di questo genere con la previsione, all’interno della legge delega, del “doppio parere” delle Commissioni parlamentari, chiamando queste ad esprimersi due volte, per permettere loro di giudicare di nuovo il testo alla luce delle modificazioni apportate dal Governo in conseguenza della prima valutazione sul decreto.

Nella prassi, il problema del coordinamento temporale tra i diversi pareri ha portato in passato più volte i Presidenti delle Camere a stigmatizzare il comportamento del Governo, che non aveva atteso l’espressione degli altri pareri prima della trasmissione dell’atto al Parlamento; questa posizione ha però spesso portato ad un ampio conflitto con il Consiglio di Stato, che ha rivendicato il diritto all’ultima parola sugli schemi di regolamento e, quindi, all’esame immediatamente antecedente la loro delibera da parte del Consiglio dei Ministri. Sul piano delle previsioni legislative, invece, si è cercato in alcuni casi di superare il problema di coordinamento tra i pareri con la previsione, direttamente contenuta nella legge delega, di trasmettere gli schemi degli atti normativi in Parlamento successivamente all’acquisizione degli altri pareri previsti (v. N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, op. cit.), rispettando così una necessità sulla quale le Presidenze di Camera e Senato hanno espresso una posizione chiara (a tale proposito, si veda la lettera dei presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio del 3 novembre 1998 che, con riferimento generale agli schemi di atti normativi del Governo, ribadivano la necessità che la richiesta di parere parlamentare sia trasmessa alle Camere solo dopo che si è conclusa la fase procedimentale interna all’Esecutivo, con la previa acquisizione di tutti gli altri pareri prescritti alla formazione dell’atto).

Nella scorsa legislatura, come nel caso del Codice ambientale in esame, allo scopo di superare la “paralisi” che si determinerebbe di fronte alla vana attesa di ricevere il parere della Conferenza, si è verificato che il Governo abbia chiesto alle competenti Commissioni parlamentari di esprimere, comunque, il loro parere in modo da completare l’*iter*. L’argomento tecnico-giuridico adoperato si è fondato sul richiamo implicito all’art. 2 del d.lgs. n. 281/1997 in base al quale la Conferenza unificata, obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di decreti legislativi nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, si pronuncia entro 20 giorni; decorso tale termine, i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono emanati anche in mancanza del parere (si veda, ad esempio, il resoconto sommario della Commissione Territorio del Senato n. 308 del 24 marzo 2004 e, per quanto riguarda lo specifico caso in esame, la seduta n. 472 del 12 gennaio 2006 della medesima Commissione; sul punto, v. A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell’analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, op. cit., p. 2332).

difficoltà dell'esame del decreto, dovuta all'elevato tasso tecnico della materia in questione, si aggiunge poi la valanga di proposte emendative provenienti dai vari soggetti interessati: il Codice ambientale è stato infatti protagonista di un'intensa attività di *lobbying* che di certo non ha agevolato il lavoro delle Commissioni. Le proposte sono giunte dai soggetti più disparati: alle richieste di Regioni ed enti locali, si sono aggiunte quelle delle associazioni ambientaliste, dei sindacati, delle imprese di categoria, dei consorzi, di singole aziende, di singoli studiosi ed esperti. Questa forte reazione però denota evidentemente un insufficiente coinvolgimento dei soggetti interessati nel momento dell'elaborazione del decreto da parte del Governo: evidentemente anche la disposizione contenuta all'interno dell'art. 1, comma 14, della legge delega è stata disattesa.

All'interno delle Commissioni, la mancata approvazione del parere della Conferenza unificata finisce per rendere il dibattito estremamente *radicale*: da una parte, l'opposizione rivendica il rispetto delle procedure stabilite dalla legge delega; dall'altra, la maggioranza rivendica il diritto a deliberare. In questo modo, l'esame si allontana dal merito: lo scontro avviene principalmente su questioni di principio.

L'11 gennaio 2006 l'esame giunge ad una svolta: il Ministro per i rapporti con il Parlamento fa presente, a nome del Governo, che è decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere della Conferenza unificata: è il via libera per l'approvazione dei pareri delle Commissioni¹¹.

Delle sei parti di cui si compone il decreto, quelle soggette al maggior numero di osservazioni apportate dai due rami del Parlamento risultano essere la seconda (procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione di impatto ambientale e per l'autorizzazione ambientale integrata) la terza (norme in materia di difesa del suolo, acque e gestione delle risorse idriche), e la quarta (gestione dei rifiuti), ossia quelle che contengono il più alto numero di elementi innovativi rispetto alla legislazione vigente. Alla Commissione Ambiente della Camera l'opposizione non partecipa alla votazione della proposta di parere preparata dal relatore: si rimprovera al provvedimento di contrastare con la normativa comunitaria, e, in alcune sue parti, di essere viziato da palese incostituzionalità (eccesso di delega); secondo l'opposizione, poi, lo schema di decreto non prenderebbe in debita considerazione il ruolo di Regioni ed enti locali, e suscita la quasi unanime contrarietà a tutti i livelli costituzionali e nel mondo produttivo (come è emerso dalle audizioni informali svolte), fatta parzialmente eccezione per Confindustria.

Entrambi i pareri espressi dalle Commissioni approvati grazie al voto dei parlamentari di maggioranza contengono rilievi critici volti a sottolineare soprattutto la mancata compatibilità, in alcuni punti, con la normativa comunitaria¹²; altro aspetto segnalato più volte nelle osservazioni parlamentari è l'esigenza di un rinvio ad eventuali norme di Regioni e Province autonome, così come di un potenziamento del ruolo da attribuirsi alle autonomie locali in diversi procedimenti¹³.

¹¹ I pareri della Commissione VII della Camera e della Commissione XIII del Senato vengono approvati entrambi nelle sedute del 12 gennaio 2006.

¹² Entrambi i pareri rilevano, ad esempio, il contrasto con la normativa comunitaria riguardo al potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri, sia per le procedure di VAS che per le procedure di VIA. È infatti previsto che, nel caso in cui l'autorità competente non emetta il giudizio di compatibilità ambientale, il Consiglio dei Ministri esercita un potere sostitutivo che, se non esercitato, è da considerarsi favorevole. Ne discendono due osservazioni di merito: la prima è che il Consiglio dei Ministri non essendo un organo specialistico non è l'autorità competente prevista dalla normativa comunitaria: la seconda è che il parere favorevole in assenza di pronunciamenti del Consiglio dei Ministri, cosiddetto silenzio-assenso, potrebbe configurarsi come una violazione della disciplina comunitaria che invece sembra incentrata sull'obbligo di esprimere comunque una valutazione e decisione dell'Autorità competente (par. 1, articolo 2 direttiva 85/337/CEE).

¹³ In merito alla Parte terza, ad esempio, entrambi i pareri rilevano la necessità di preservare un elemento di raccordo fra autorità centrali e autorità territoriali, dando piena attuazione al criterio di delega di cui all'art. 1, comma 9, lettera c), della legge n. 308 del 2004, garantendo il raccordo con le diffuse competenze regionali in materia di governo del territorio e assicurando la collaborazione fra tutti i livelli di governo nelle funzioni legislative e amministrative connesse alla difesa del suolo, e, dunque, prevedendo tra gli organi delle future Autorità di bacino distrettuali una conferenza

Il Governo riapprova in seconda lettura il testo del decreto il 19 gennaio 2006: vengono recepite diverse osservazioni parlamentari (tra queste, la più rilevante riguarda l'introduzione del silenzio-rifiuto da parte del Consiglio dei Ministri nella procedura di VIA¹⁴), ma le polemiche non si placano: al centro dell'attenzione, la Parte terza sulla delimitazione e il governo dei distretti idrografici.

Il "decreto della discordia" torna così in Parlamento per l'ulteriore parere delle Commissioni competenti¹⁵: l'approvazione in seconda battuta del parere da parte di Camera e Senato permette quindi allo schema di decreto legislativo di tornare, a metà gennaio, di nuovo all'esame del Consiglio dei Ministri, che approva il testo "definitivo" il 10 febbraio 2006. A questo punto, manca solo la firma del Presidente della Repubblica che precede la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

3) Il parere della Conferenza unificata e il "rinvio" del Quirinale

Nella seduta del 26 gennaio 2006 la Conferenza unificata presenta un ordine del giorno recante il parere sullo schema di decreto elaborato dal Governo a norma della legge delega n. 308/2004: pertanto, la Conferenza decide finalmente di pronunciarsi sul decreto legislativo in materia ambientale, esprimendosi in maniera nettamente negativa.

Nell'allegato trasmesso al Governo, l'approvazione del decreto da parte del Consiglio dei Ministri viene infatti definita come "atto unilaterale che viola il principio di leale collaborazione tra le istituzioni e costituisce una scelta centralistica". Si legge nell'allegato che "i punti di criticità, nonché l'impostazione del decreto, sono tali da non rendere possibile una ricomposizione del testo, mediante l'apporto di specifici emendamenti in quanto gran parte del testo proposto: *contrasta* con diverse direttive comunitarie; *viola*, per eccesso di delega, la stessa legge delega 308/2004; *stravolge* l'assetto delle competenze definite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e dal decreto 112/1998 consolidate da diverse pronunce della Corte Costituzionale".

Le critiche sollevate, sia di metodo che di merito, sono molteplici e articolate: tra le diverse conseguenze che l'approvazione di un tale provvedimento può avere, c'è, secondo il parere espresso dalla Conferenza unificata, la totale paralisi dell'azione delle Regioni e degli enti locali in campo ambientale, data l'incompatibilità delle norme regionali vigenti con quelle dello schema di decreto.

Nell'allegato trasmesso si legge, inoltre, che il decreto "presenta rilevanti profili di incostituzionalità dovuti ad una generalizzata esorbitanza rispetto ai principi e criteri direttivi posti dalla legge di delegazione" (violazione dell'art. 76 Cost.). Il Governo, infatti, sarebbe "andato ben oltre quanto disposto dal Parlamento, non essendosi limitato ad operare una ricognizione delle

istituzionale permanente, della quale facciano parte anche i Presidenti delle regioni interessate e che abbia, fra le altre, anche la competenza a nominare il Segretario generale.

Inoltre, quanto al recepimento delle Direttive comunitarie, si sottolinea che "sembra essenziale recepire il contenuto dell'art 14 della direttiva 2000/60/CEE, che prevede forme puntuali di informazione e consultazione pubblica nella procedura di elaborazione, riesame e aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici".

¹⁴ Si veda nota n. 12.

¹⁵ Le Commissioni competenti di Camera e Senato approvano il secondo parere (favorevole con osservazioni e condizioni) allo schema di decreto legislativo in materia ambientale nelle sedute del 31 gennaio 2006. Il clima ostile dell'opposizione permane: in particolare, nella seduta della Commissione XIII del Senato, il Sen. Turrone (Verdi), afferma che il Governo è riuscito a "peggiore ulteriormente" il testo del decreto legislativo, inserendovi alcune modifiche che non erano state affatto invocate dalle Commissioni dei due rami del Parlamento con i pareri resi in precedenza; in questo modo si sarebbe dunque violato espressamente il disposto dell'art. 1, comma 5, della legge di delega, laddove questo prevedeva che il Governo trasmettesse alle Camere un nuovo testo di schema di decreto legislativo redatto sulla base dei pareri espressi dalle Commissioni competenti.

norme vigenti, a coordinarle tra loro, e ad integrarle ai fini della loro coerenza ed organicità, avendo bensì apportato modifiche sostanziali alla disciplina vigente ed inciso significativamente non solo sul riparto di competenze tra Stato e Regioni¹⁶, ma addirittura sulla natura, struttura e funzioni di alcune istituzioni ed organismi”.

Il parere negativo della Conferenza unificata ha suscitato in particolar modo le perplessità del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi che, prima di firmare il decreto legislativo in materia ambientale, ha ritenuto opportuno chiedere chiarimenti al Governo. Il Presidente, in particolare, ha chiesto spiegazioni non solo sul parere negativo espresso dalle autonomie, ma anche in merito al mancato vaglio del provvedimento da parte del Consiglio di Stato¹⁷.

Sul piano tecnico e giuridico non si è trattato quindi di un vero e proprio rinvio¹⁸; la decisione del Capo dello Stato ha comunque di fatto bloccato l’emanazione del provvedimento, ed ha lanciato un forte segnale alla Presidenza del Consiglio. L’azione del Quirinale ha suscitato il plauso di tutte

¹⁶ Con particolare riferimento al principio di sussidiarietà, individuato dalla legge delega tra i principi fondamentali ai quali i decreti attuativi dovevano ispirarsi, insieme al rispetto del quadro costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, l’attuale decreto opererebbe 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 attuato con le leggi Bassanini”.

¹⁷ Si veda nota n. 19.

¹⁸ La Costituzione non prevede il rinvio presidenziale per un decreto legislativo; per l’emanazione degli atti aventi forza di legge manca infatti una norma analoga all’art. 74 Cost. o, comunque, una norma che in modo espresso riconosca al Capo dello Stato, in tale sede, alcuno specifico potere. Pertanto, il silenzio della Costituzione non solo pone il problema dell’ammissibilità di poteri presidenziali, ma è esso stesso un fatto problematico (G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli Editore, 2000), anche perché in dottrina è stato variamente interpretato. Una prima linea di pensiero configura questo silenzio come un silenzio assolutamente eloquente, tale da non consentire, oltre l’ipotesi eccezionalissima di rifiuto della firma per alto tradimento od attentato alla Costituzione, o di totale mancanza dei requisiti essenziali dell’atto, di riconoscere alcun ulteriore potere presidenziale in merito (in questo senso CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, vol. X, 7). Nel caso di specie varrebbe dunque il principio *quod Constitutio (lex) voluit, dixit, quod non voluit, non dixit*. D’altronde, secondo questo filone interpretativo, la Costituzione italiana avrebbe usato per le competenze del presidente della Repubblica il sistema della elencazione tassativa, sicché non sarebbero ammissibili poteri che non siano attribuiti *nominatim* al Capo dello Stato. Il silenzio della Costituzione sui poteri presidenziali in sede di emanazione sarebbe perciò da interpretare nel senso di una vera e propria esclusione degli stessi.

Per altri interpreti, invece, detto silenzio non escluderebbe affatto la possibilità di riconoscere al Presidente della Repubblica in sede di emanazione un potere analogo a quello spettante allo stesso in sede di promulgazione. La stretta analogia, desumibile in via sistematica dalla Costituzione, fra promulgazione ed emanazione renderebbe del tutto secondario il silenzio costituzionale in proposito (in questo senso, tra gli altri, CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e Società*, 1980, n. 3, 564 ss.).

Ancora diversa è l’opinione di quegli autori che ritengono che il richiamato silenzio costituzionale sia un dato che, non solo permetterebbe di riconoscere al Capo dello Stato poteri analoghi a quelli connessi con la promulgazione, ma anzi consentirebbe di attribuirgliene di maggiori, ove fossero altrimenti desumibili dalla Costituzione (così CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*, 1959, 1013-1014). Per questa dottrina il silenzio costituzionale, non solo non avrebbe valore ostativo, bensì permetterebbe all’interprete di ricercare con la massima libertà quali poteri competerebbero al Presidente all’atto dell’emanazione, visto che rispetto a questa mancherebbe uno schema procedurale tipizzato come quello previsto per la promulgazione.

Tra i pochi casi, concretamente verificatisi nella prassi, di mancata emanazione di atti aventi forza di legge, troviamo, sotto la presidenza Cossiga, tre decreti legislativi: il primo, in materia di sicurezza di fabbrica; il secondo, in tema di subappalti; il terzo, concernente la proroga dei poteri dei giudici istruttori titolari delle inchieste sulle stragi. Si tratta di tre episodi che si inseriscono in un clima di crescente ostilità fra Capo dello Stato e Governo e che fanno seguito ad alcune dichiarazioni rese dal Presidente Cossiga sin dalla prima metà del 1991, con le quali questi, dopo una rovente polemica con il suo ex partito, la Democrazia Cristiana, aveva fatto sapere che da quel momento avrebbe parlato solo con “atti formali, messaggi, leggi respinte e decreti non firmati” (per un’analisi dettagliata dei casi di “rinvio” presidenziale di atti avente forza di legge, si veda G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione degli atti con forza di legge*, op. cit., pp. 139-151)

le associazioni ambientaliste che si erano rivolte proprio a Ciampi con un appassionato appello (datato 10 febbraio 2006, giorno della delibera del Consiglio dei Ministri) in cui si chiedeva al Presidente di “fare quanto in suo potere per arrestare l’iter di approvazione del decreto legislativo di riforma della normativa ambientale”.

Il “rinvio” presidenziale ha portato ad un ulteriore esame del decreto da parte del Governo che, il 29 marzo 2006, ha approvato nuovamente il provvedimento modificando il contenuto di due articoli: l’art. 267 e l’art. 318. Le modifiche all’art. 267 accolgono i rilievi avanzati dall’Autorità dell’energia e del gas; questa infatti aveva proposto modifiche legate al corretto funzionamento del mercato dell’energia e dei certificati verdi e ai possibili riflessi sulla gestione in sicurezza del sistema elettrico nazionale. La modifica apportata all’art. 318, invece consente alle associazioni ambientaliste di essere titolari di azione giudiziaria.

Per quanto riguarda il rilievo circa il mancato vaglio del decreto da parte del Consiglio di Stato, il Governo ha precisato, in una nota di Palazzo Chigi apparsa sul sito istituzionale, che il testo non è stato sottoposto al parere del supremo giudice amministrativo in quanto non si tratta di un testo unico¹⁹.

4) Conclusioni: una questione ancora “aperta”

La cronistoria del decreto legislativo in materia ambientale lascia poco spazio a commenti. Lo scontro evidente e la totale mancanza di accordo tra le istituzioni su un provvedimento così importante per il Paese non possono far altro che lasciare insoddisfatti e far riflettere sull’ulteriore tentativo di riordino della materia. Sembra lecito affermare che il “rinvio” presidenziale chiuda in modo coerente una legislatura che, in materia di riforme ambientali, è stata caratterizzata da diversi punti di scontro: dalle polemiche per la soppressione della valutazione di impatto ambientale nella “legge obiettivo” per le grandi opere, alle fratture dovute alla normativa sul condono edilizio.

Il mondo ambientalista, come all’inizio della legislatura, è rimasto fino alla fine schierato compatto contro il Governo e contro il Ministro Matteoli, accusato di aver indebolito gli strumenti di tutela ambientale.

L’ultima parola potrebbe spettare alla Corte Costituzionale che, molto probabilmente, come annunciato dai rappresentanti di diverse Regioni, sarà chiamata a giudicare la legittimità costituzionale del provvedimento di riordino.

Il nodo cruciale da sciogliere rimane, in ogni caso, quello della definizione delle competenze in materia ambientale degli enti coinvolti²⁰. La Consulta, con la sentenza n. 407 del 2002²¹ ha già avuto modo di pronunciarsi sul tema “ambiente”, escludendo però che possa identificarsi una

¹⁹ Il Consiglio di Stato è chiamato, in via generale, ad esprimere il parere sugli schemi di regolamenti del Governo e sugli schemi di testi unici, in applicazione dell’art. 17, commi 1, 2 e 4 della l. n. 400/1988, nonché della disciplina introdotta dall’art. 17, commi 25-28, della l. 15 maggio 1997, n. 127 (per una definizione accurata e approfondita di “testo unico”, si veda N. LUPU, *Testo unico (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Vol. VI, p. 5936).

²⁰ A tal proposito, il testo costituzionale non risulta essere molto chiaro: l’art. 117, comma 2, lettera s), affida alla legislazione esclusiva statale la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Lo stesso art. 117 Cost., al comma 3, affida alla legislazione concorrente la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, il governo del territorio, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia: tutte materie strettamente collegate alla materia ambientale.

²¹ Con la sentenza n. 407/2002, la Corte dichiara illegittima la legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (“Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti”) impugnata dal Governo, facendo rientrare le disposizioni legislative sollevate nell’ambito materiale riservato alla lettera s) dell’art. 117, comma 2 della Costituzione (“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”).

“materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata: essa, al contrario, investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, rileva la Corte, dalla giurisprudenza costituzionale antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale²².

²² Cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998.