SCHEMA DI DECRETO DELEGATO ATTUATIVO DELLA 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".

Premessa

Il metodo istituzionale

Il Ministro Matteoli ha inviato alla Conferenza dei Presidenti il testo del decreto delegato in materia ambientale, così come sottoposto al Consiglio dei Ministri che lo ha approvato in prima lettura il 18 novembre 2005, ai fini dell'invio alle Commissioni parlamentari e al parere della Conferenza Unificata.

L'intervenuta approvazione del Consiglio dei Ministri rompe di fatto l'accordo firmato il 4 ottobre 2001 fra il Ministro Matteoli, le Regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. nel quale le parti avevano concordato di "*operare pariteticamente nell'elaborazione legislativa ai fini di conseguire gli obiettivi condivisi e garantire una interlocuzione sistematica con le Regioni e gli Enti locali nella fase preliminare ed in quelle successive sui singoli temi dell'elaborazione dei decreti legislativi previsti dal disegno di legge delega.*"

L'approvazione dello schema di decreto si configura come atto unilaterale del Governo, che viola il principio della leale collaborazione tra le istituzioni e costituisce una scelta centralistica. L'assenza di un tavolo di confronto tra Ministero e Regioni, con i tempi congrui che sarebbero necessari, impedisce alle Regioni stesse e al sistema delle autonomie locali lo svolgimento di un lavoro collegiale e complessivo di analisi e proposta.

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 dall'art. 117 e 118 Cost. e dal decreto legislativo 112/1998 consolidate da numerose pronunce della Corte Costituzionale

e l'eventuale adesione delle Regioni comporterebbe una corresponsabilità nelle suddette violazioni.

Le conseguenze di una eventuale definitiva approvazione di questo atto unilaterale e centralistico sarebbero quelle di indebolire le politiche ambientali nel nostro Paese e la loro coerenza con le direttive dell'Unione europea, nonché quelle di determinare l'abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente e della salute a danno di tutti i cittadini senza, peraltro, che a questo possa corrispondere l'auspicata semplificazione delle procedure e dei processi attuativi per gli operatori e le imprese.

Ulteriore grave conseguenza sarebbe quella di determinare la totale paralisi dell'azione delle Regioni e degli Enti locali in campo ambientale data all'incompatibilità delle norme regionali vigenti con quelle dello schema di decreto.

L'approccio metodologico generale

La versione degli elaborati attuativi della legge delega in materia ambientale, rispetto ai precedenti testi informalmente diramati, presenta la novità di accorpare in un unico decreto legislativo tutte le norme relative ai comparti di materia oggetto della delega stessa, con la sola eccezione della gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna.

Ne consegue un voluminoso corpus juris di 318 articoli e 45 allegati, per un totale di oltre 700 pagine, e recante il titolo di "Norme in materia ambientale", elaborato in totale assenza di un qualsiasi confronto con le istituzioni competenti in materia e che non solo conferma, ma anzi aggrava le perplessità espresse sin dall'inizio.

Il prodotto dell'elaborazione della Commissione dei 24 saggi costituita ai sensi della legge di delegazione n. 308/2004, contrariamente a quanto preannunciato nel titolo della stessa legge, non si limita a coordinare, riordinare o integrare la normativa dei diversi settori di cui si compone la materia ambientale,

ma mina le fondamenta su cui poggia l'attuale impianto normativo, senza peraltro fornire gli elementi per l'organizzazione di un diverso sistema, coerente con il quadro costituzionale e aderente ai principi comunitari in materia di tutela ambientale.

L'obiettivo generale e l'azione concreta e l'esperienza delle Regioni e degli enti locali in questi anni sono stati quelli di ricondurre le questioni della tutela dell'ambiente, sia negli aspetti della tutela dagli inquinamenti, sia negli aspetti della tutela delle risorse naturali e di preservazione degli equilibri ecologici, al criterio di prevenzione ed a quello di sostenibilità dello sviluppo, in stretta connessione con le politiche settoriali e col governo del territorio.

Solo una acquisizione nelle politiche settoriali e nel governo del territorio delle problematiche di tutela ambientale può garantire infatti il successo e la compatibilità economica di una politica ambientale.

Emerge viceversa dal complesso delle norme proposte una serie di elementi che inducono a considerare l'intervento una vera e propria opera di smantellamento delle iniziative che nel corso di questi ultimi anni sono state assunte, come nel caso della normativa adottata dalle Regioni in attuazione del d.lgs. 112/1998.

Si spostano competenze dalla periferia al centro, si sovrappongono e duplicano funzioni e piani, si separano settori che al contrario necessitano da tempo di integrazione, si aggiungono a valle dei processi decisionali altre decisioni e funzioni di controllo, che nell'insieme e nel dettaglio configurano un quadro involutivo rispetto all'attuale, aumentando l'incertezza degli operatori pubblici e privati, annullando processi regionali e locali di grande valore e di riconosciuta efficacia, allontanando l'allineamento del nostro Paese alla disciplina ed al livello europeo.

Lo schema di decreto continua quindi ad essere caratterizzato da una spiccata tendenza neocentralista, che comprime le competenze delle istituzioni regionali e locali per assegnare soprattutto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio un ruolo, anche minutamente gestionale, antitetico al principio di sussidiarietà ed adeguatezza, anche con riferimento alle prerogative delle Regioni e Province autonome per le quali deve essere prevista la nota "clausola di salvaguardia".

Il mero assemblaggio materiale di singoli testi nati separatamente non consente poi di ritenersi di fronte ad una "normativa in materia ambientale" in quanto non sussistono i presupposti per considerare tale disciplina un corpo unitario di norme, difettando un nucleo fondamentale di disposizioni di principio comune alle diverse discipline settoriali.

Nell'elaborazione del testo l'Esecutivo statale si è infatti abbandonato ad una minuziosa disciplina di dettaglio, mentre un corretto approccio metodologico avrebbe richiesto, da un lato, la costruzione in questa materia soprattutto di un "diritto per principi", poiché solo questi ultimi sono in grado di guidare in modo trasversale e coordinato i vari settori delle discipline giuridiche coinvolte, e dall'altro il necessario coinvolgimento sin dalla fase di elaborazione della normativa di tutti i livelli territoriali di governo secondo il principio di corresponsabilità e di leale collaborazione.

Nel ritenere pertanto necessario un ripensamento complessivo della materia che veda il contributo effettivo e sostanziale delle Regioni nella fase ascendente di elaborazione dei decreti, si evidenziano di seguito gli aspetti giuridicamente più rilevanti che inficiano nel suo complesso e radicalmente il contenuto del decreto delegato e che ricorrono ripetutamente in una pluralità di previsioni e in ciascuna delle parti dedicate alle distinte normative settoriali.

Profili di illegittimità costituzionale

Il decreto delegato presenta rilevanti profili di incostituzionalità dovuti ad una generalizzata esorbitanza rispetto ai principi e criteri direttivi posti dalla legge di delegazione che, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, "costituiscono non solo il fondamento ma anche il limite delle norme delegate e un criterio per la loro interpretazione" [1].

Lo schema di decreto appare innanzi tutto viziato sotto questo profilo poiché, mentre la legge 308/2004 delegava il Governo ad emanare uno o più decreti di "riordino, coordinamento od integrazione" in una serie specifica di settori puntualmente individuati, ci si trova in realtà di fronte ad un vero e proprio testo

[1] Corte Cost. n. 15/1999; nn. 126 e 163 del 2000.

innovativo che, per essere tale, avrebbe dovuto trovare nella legge delega la sua fonte di legittimazione espressa [2].

Nel caso *de quo* il Governo è andato ben oltre a quanto disposto dal Parlamento, non essendosi limitato ad operare una ricognizione delle norme vigenti, a coordinarle tra loro, ad integrarle per quanto necessario ai fini della loro coerenza ed organicità ed a raccoglierle in un testo omogeneo, avendo bensì apportato modifiche sostanziali alla disciplina vigente ed inciso significativamente non solo sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma addirittura sulla natura, struttura e funzioni di alcune istituzioni od organismi.

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, l'attuale decreto opera quindi un tentativo di riappropriazione a livello centrale di funzioni e compiti conferiti alle Regioni e da queste agli enti locali, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo attuato con le leggi Bassanini.

Alla luce del delineato quadro costituzionale emergono con evidenza una pluralità di ipotesi di sconfinamento rispetto ai limiti fissati nella delega ed in ragione dei quali il decreto delegato risulta radicalmente inficiato di incostituzionalità, per le ragioni illustrate nell'allegato documento in cui sono esemplificate le più rilevanti ipotesi di violazione dell'articolo 76 Cost. rilevate nelle singole disposizioni.

La legge 308/2004 pone infatti tra i principi della delega legislativa:

a) il rispetto delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, come definite dall'articolo 117 della Costituzione, dalla legge 59/1997 e dal decreto legislativo 112/1998;

b) la riaffermazione del ruolo delle regioni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nell'attuazione dei principi e criteri direttivi definiti dallo Stato.

Sotto il profilo della funzione legislativa, è comune opinione che vi sia una continuità nell'assetto delle competenze costituzionalmente garantite in materia ambientale cui lo Stato avrebbe dovuto attenersi secondo i criteri elaborati, ante e post la novella del 2001, dalla giurisprudenza della Consulta e nello specifico:
a) il riconoscimento dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze regionali, spettando allo Stato le sole determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale[3];
b) l'affermazione dello spirito di corresponsabilità e di leale collaborazione, che deve informare i rapporti interistituzionali per garantire l'effettività della tutela attraverso un approccio alle tematiche delle politiche ambientali che, coinvolgendo tutti gli enti esponenziali delle peculiarità territoriali, possa tener conto della complessità del tema[4];
c) l'ampia applicazione del principio di sussidiarietà, di matrice europea, rapportando gli interventi alla dimensione territoriale degli interessi e all'individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni.

Nel decreto legislativo in esame non si rinviene invece traccia alcuna della sintesi dei sopra evidenziati elementi, sintesi che avrebbe dovuto informare il riordino della normativa ambientale al principio di unitarietà e contestualmente a quello di differenziazione.

Il principio dell'unitarietà giustifica infatti in questo settore l'intervento della competenza legislativa esclusiva statale per fini di uniformità ed omogeneità strategica, nonché per la definizione degli standard minimi delle misure di protezione, mentre il principio di differenziazione impone l'intervento della legislazione regionale e dell'azione degli altri livelli del governo locale per adattare gli interventi di tutela ai diversi contesti territoriali e introdurre, se del caso, misure più rigorose di quelle previste al livello superiore .

---

[2] Corte Cost. n. 280/2004

[3] Corte Cost. nn. 407 del 2002; 536 del 2002; 222, 307, 311 e 331 del 2003; 259 del 2004; 62,111 e 214 del 2005. Già nella sentenza 183 del 1987 la Corte costituzionale considerava l'ambente "non materia" in senso tecnico, bensì "interesse" perseguibile dalle Regioni nell'esercizio delle competenze nei settori di materie strettamente connesse con l'ambiente quali l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura, la caccia e la pesca, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione e i porti lacuali.

[4] Corte Cost. nn. 50 e 219 del 2005.

Secondo il giudice costituzionale inoltre la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, incidendo su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, in parte di competenza concorrente delle Regioni, non può comprimere la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire nell'esercizio delle loro competenze in tema ad esempio di tutela della salute, politica del territorio, difesa del suolo, energia, innovazione tecnologica, agricoltura, trasporti, salute, ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni.

Anche la scelta compiuta dal legislatore delegato in ordine alla ridistribuzione delle competenze amministrative comprime radicalmente la sfera di intervento delle Regioni e delle Autonomie locali favorendo un deciso accentramento dei poteri a livello ministeriale non giustificato da esigenze di trattamento unitario degli interessi coinvolti: l'esatto inverso di un corretto principio di sussidiarietà e partecipazione delle comunità locali nel governo della materia .

L'art. 118 cost. prevede infatti in proposito che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

Ponendosi in contrasto con l'art. 118 Cost., in ambito pianificatorio i vincoli stabiliti in sede ministeriale ledono irreversibilmente le potestà regionali in ordine alla definizione degli indirizzi e all'organizzazione dei sistemi di governo delle attività rilevanti nei diversi settori della materia ambientale, mentre le Province vengono esautorate delle funzioni di programmazione dei sistemi di governo e di coordinamento delle politiche dei propri Comuni.

La parcellizzazione delle responsabilità dei compiti e delle potestà di approvazione, autorizzazione e di controllo che si riscontra nel testo in esame creano inoltre un percorso ad ostacoli per la gestione dei servizi agli utenti e non consentono di identificare con precisione soggetti titolari delle funzioni, in sostanza deresponsabilizzando questi ultimi anche nel delicato ambito dei poteri di vigilanza, di accertamento e di repressione degli abusi.

Lo schema di decreto delegato appare inoltre viziato anche per quanto riguarda i principi generali disposti dalla normativa vigente per il recepimento delle direttive comunitarie.

Sotto il profilo ad esempio dell'attuazione della direttiva 2000/60/CE, autorevole dottrina ha già osservato che la stessa formava oggetto di delega nell'ambito della Legge comunitaria 2003 che assegnava al Governo diciotto mesi per esercitare la delega, termine ormai ampiamente scaduto.

La legge n. 308/2004 non ha tuttavia rinnovato la delega al Governo per recepire tale direttiva e, d'altro canto, non si può ritenere esaustivo in tal senso quanto previsto dalla stessa all'articolo 1, comma 8, lett. e), che impone quale criterio ispiratore dei decreti delegati quello di "dare piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie".

Tale criterio è posto infatti per le direttive già recepite e non certamente per quelle non ancora trasfuse nell'ordinamento interno, stante la obbligatorietà della previa delega del Parlamento.

In una pluralità di disposizioni la disciplina del decreto si pone inoltre in contrasto con le previsioni della normativa comunitaria e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, determinando in tal modo una palese violazione dell'articolo 117, comma 1 della Costituzione che prevede che lo Stato eserciti la propria potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.