

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:

- *contrastata* 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 accorpate 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 espressa².

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 nazionale³;

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 tema⁴;

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'ambiente "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 redistribuzione 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.

Allegato

Sono di seguito riportati alcuni esempi, fra tutti quelli analizzati, significativi per le Regioni, delle disposizioni in contrasto sia con il quadro costituzionale che con gli aspetti tecnico-amministrativi.

Parte seconda- VAS – VIA -IPPC

La parte seconda del Decreto delinea una procedura di VAS assimilata "erroneamente" a quella di VIA, senza tenere in debita considerazione le differenze sostanziali dei due processi decisionali. In particolare senza tenere conto delle differenze stabilite per i due differenti strumenti nelle Direttive europee.

Al riguardo basta ricordare che la proposta di Direttiva avanzata dalla Commissione (GU C 129 del 25 aprile 1997, pag. 14, e GU C 83 del 25 marzo 1999, pag. 13) lasciava alla decisione dei singoli Stati membri se prevedere la VAS:

1. come procedura di ulteriore autorizzazione (dal punto di vista ambientale) del piano o programma;
- oppure
2. come processo di integrazione delle tematiche ambientali nella procedura di approvazione del piano o programma.

La Direttiva 2001/42/CE, approvata ed oggi vigente, ha compiuto una scelta netta, eliminando l'ipotesi di considerare la VAS come una ulteriore procedura di approvazione e/o autorizzazione per i piani e programmi. All'opposto prevede una fortissima integrazione tra tematiche (ed autorità) ambientali e tematiche (ed autorità) dei settori interessati.

Il Titolo II del Decreto individua, all'opposto, un iter in cui la valutazione e la pianificazione/programmazione non si intersecano realmente, ma rimangono come fasi consequenziali e sostanzialmente separate.

Infatti, prevede che su un piano o programma venga emesso, da un soggetto diverso, un "giudizio di compatibilità ambientale", a cui il piano o programma deve obbligatoriamente adeguarsi, pena la nullità del provvedimento di approvazione. Se la valutazione ambientale non arricchisce il processo di pianificazione/programmazione essa si configura solo come un aggravio ed un irrigidimento procedurale.

In particolare, è del tutto evidente che la previsione di un giudizio di compatibilità ambientale (con i previsti effetti di obbligatorio adeguamento, pena la nullità del provvedimento di approvazione) consegna un enorme potere, di ingerenza e di veto, alla individuata "autorità competente"; in primo luogo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nei confronti di tutti gli altri Ministeri.

Tutto ciò è aggravato dalla estensione (prevista dall'art. 7, comma 3), oltre quanto previsto dalla direttiva europea, della VAS a "i piani e programmi ... contenenti la definizione del quadro di riferimento ... per la realizzazione di opere ed interventi i cui progetti, pur non sottoposti a VIA, ... possono tuttavia avere effetti significativi sull'ambiente a giudizio della sottocommissione competente alla VAS". Sulla base di tale disposizione nessun piano o programma può quindi essere escluso dalla VAS. Basta un giudizio della sottocommissione.

Per la VIA (Titolo III del Decreto delegato) si rileva che negli elenchi allegati al decreto in esame (Elenchi A e B dell'Allegato III alla parte seconda del Decreto delegato, che elencano i progetti assoggettati rispettivamente a VIA ed a Verifica - Screening) mancano alcune categorie progettuali contemplate nelle direttive comunitarie.

Tale mancata previsione è già oggetto di procedura di infrazione europea (Parere motivato 2003/2049 C(2005)2341 del 05/07/2005).

Inoltre essa è aggravata dalla scelta compiuta negli Elenchi A e B dell'Allegato III alla parte seconda del decreto delegato di non prevedere alcune ulteriori categorie progettuali (2 nell'Allegato A e 30 nell'Allegato B) previste dalle norme comunitarie rispetto a quelle già segnalate nel citato parere motivato. Tutto ciò è aggravato dalla scelta dell'art. 23, comma 4, in cui si dispone l'esclusione dall'ambito di applicazione della VIA di una serie di tipologie di progetti, in contrasto con le disposizioni comunitarie che prevedono l'esclusione solo per i progetti relativi ad opere ed interventi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale.

Ancora va rilevato che nell'art. 24 tra le finalità della VIA, non è ricompresa la considerazione delle "principali alternative prese in esame dal committente, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale". Questa mancanza è in contrasto con la prescrizione dell'art. 5, comma 3, della Direttiva 85/337/CE come modificata dalla direttiva 97/11/CE, che prevede tale obbligo.

L'esercizio del potere sostitutivo in capo al Consiglio dei ministri (di cui all'art. 31, comma 2) in caso di ritardata emanazione del Giudizio di compatibilità ambientale da parte di qualunque autorità competente, si pone in contrasto con la legge delega 308/2004 ed integra una grave ipotesi di violazione della riserva assoluta di legge di cui all'art. 120 della Costituzione.

In contrasto con i criteri di delega stabiliti dalla legge 308/2004 è l'attribuzione allo Stato della competenza per le procedure di VIA e per le procedure di verifica - screening per i progetti sottoposti ad autorizzazione statale (prevista dall'art. 25) e, con ogni probabilità, appare non valutato nelle sue conseguenze pratiche ed organizzative. Infatti, in base alla lettera di questa disposizione, quasi tutte le procedure (di VIA e di verifica - screening) possono essere attribuite allo Stato. In tal modo, infatti, non viene rispettato il principio di sussidiarietà e conseguentemente le competenze così come delineate dal D. Lgs. 112/1998.

La previsione di forme di pubblicità in deroga previste in più articoli (10, comma 5; 16, comma 4; 19, comma 2; 20, comma 3; 26, comma 3; 43, comma 3, lett. d), agisce in senso restrittivo rispetto alle previsioni della direttiva 2001/42/CE, 85/337/CEE, 97/11/CE e 2003/35/CE e concreta un'ulteriore ipotesi delle direttive nonché della Convenzione di Århus in materia di informazione e partecipazione in campo ambientale. Si rileva inoltre una forte contraddittorietà in termini di scelte di politica legislativa anche nei confronti del recente D. Lgs. 19 agosto 2005 di recepimento della Direttiva 2003/4/CE in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Si segnala, inoltre che l'art. 6, comma 6, delinea un ruolo circoscritto per l'unico "esperto" regionale (per tutte le materie: VAS, VIA; IPPC, ed opere soggette alla "Legge Obiettivo") previsto all'interno della Commissione tecnica consultiva nazionale. Tale previsione appare fortemente limitativa della specifica responsabilità del rappresentante regionale. Inoltre l'attribuzione del ruolo di "esperto" non risponde pienamente alla censura (sentenza n. 303/2003) della Corte Costituzionale sulla mancata piena integrazione (punto 16 della parte dispositiva della sentenza) di rappresentanti regionali nella Commissione VIA speciale relativa alle opere della "Legge Obiettivo".

Parte III- Difesa suolo Tutela Acque e Gestione risorse idriche

Mentre il titolo della parte presupponeva una trattazione integrata come auspicato, il testo ripropone, aggravando la odierna disciplina, la separatezza delle tre sezioni in cui è articolato il contenuto della parte (difesa del suolo e desertificazione - la tutela delle acque dall'inquinamento - la gestione delle risorse idriche). A distanza di oltre un decennio dalla legge Galli e dalla legge 183 e di un quinquennio dalla 152 e dalla Direttiva 2000/60 il testo si presenta del tutto inadeguato rispetto alle necessità di riforma del settore "acqua" che necessita di una visione unitaria e assolutamente aggiornata.

La difesa del suolo: la disarticolazione del sistema cooperativo regioni-autorità di bacino-enti locali.

Occorre osservare, in via preliminare, che in questa parte il decreto attiene ad una materia che, in base al nuovo art. 117 Cost. e secondo un consolidato orientamento dottrinale e giurisprudenziale, condiviso dalla Conferenza delle regioni nell'ambito dell'approfondimento condotto sul Titolo V, rientra nella materia "governo del territorio" che ha natura di materia concorrente. Al contrario, il testo che segue contiene una completa rivisitazione della normativa, che viene disciplinata puntualmente, ledendo così la sfera legislativa regionale costituzionalmente garantita.

In particolare, vengono disciplinate in senso centralistico funzioni già trasferite alle regioni e alle autorità di bacino sia dalla L. 183/89 (legge quadro sulla difesa del suolo) sia per effetto del decentramento amministrativo, in attuazione del quale le regioni hanno legiferato definendo l'assetto di competenze in capo agli enti locali.

Sotto questo profilo, il decreto prevede i distretti idrografici e le relative "Autorità", abbandonando la logica del bacino idrografico quale unità di riferimento per la pianificazione e la programmazione degli interventi.

disponendo altresì che tali organismi siano di totale emanazione ministeriale, abrogando le vigenti autorità di bacino di rilievo nazionale, interregionale e regionale.

Suscita poi sgomento che il ruolo delle regioni per l'approvazione dei piani di bacino sia limitato, da un lato, alla partecipazione ad una cd. conferenza di servizi e, dall'altro, ad un parere (neanche un'intesa) in sede di Conferenza Stato-regioni.

Per quanto riguarda il procedimento di adozione degli atti di pianificazione attraverso la conferenza di servizi, si osserva che il piano di bacino è un atto amministrativo generale a contenuto normativo che non può essere il prodotto di una conferenza di servizi. Inoltre, il procedimento dovrebbe prevedere adeguate forme di pubblicizzazione e la possibilità di osservazione da parte di chi ne abbia interesse, così come disposto dalle vigenti LL.183/89 e 365/00, trattandosi di un provvedimento che ha la natura conformativa della proprietà nonché la prevalenza sugli strumenti urbanistici. La sola conferenza programmatica, attuale sede di espressione del parere sul progetto di piano cui partecipano regione, enti locali interessati e autorità di bacino ai sensi della L.365/00, è prevista limitatamente al piano stralcio per l'assetto idrogeologico dall'art. 68 senza la fase di pubblicizzazione ed osservazione, con ciò determinando una mancata coerenza dell'impianto normativo.

Il decreto appare quindi ulteriormente in contrasto anche con i principi della normativa comunitaria che prevedono un ampio ricorso a forme di partecipazione pubblica dei portatori di interessi.

Gli istituti di pianificazione

Il tentativo di trasfondere nell'ordinamento interno gli istituti di pianificazione previsti dalla direttiva 2000/60/CE e di coordinarli con le vigenti disposizioni che prevedono i Piani di bacino ed i Piani di tutela delle acque è a dir poco fallimentare.

Innanzitutto perché le scelte compiute in merito paiono viziata a monte dall'incursione operata sulle Autorità di bacino della l. 183/1989 al fine di farne non solo e non tanto Autorità di distretto ai sensi della precitata direttiva, quanto piuttosto per trasformarle in organismi di esclusiva emanazione ministeriale e con ciò riaccentrare funzioni di alta pianificazione da tempo attribuite a quegli organismi a composizione mista statale e regionale che il legislatore delegante intendeva valorizzare nel ruolo e nelle competenze (art. 1, comma 9, lettera c) legge 308/2004).

Il vizio originario produce conseguentemente un sistema di pianificazione di "tutela delle e delle acque" che non riordina la materia in maniera organica, né coordina i diversi livelli di pianificazione ordinaria e straordinaria, nonché di programmazione e finanziamento degli interventi definiti dalle norme vigenti, limitandosi a riproporre parti dei provvedimenti abrogati senza una verifica della coerenza e della compiutezza della costruzione che ne deriva.

Il risultato è un insieme di norme confuse, lacunose e stravolgenti sia in materia di allocazione di competenze sia in materia di definizione dei procedimenti di formazione e approvazione dei piani e dei programmi di intervento.

A fronte di un criterio di delega che prevede l'adozione "di misure che assicurino la tempestività e l'efficacia dei piani e dei programmi di tutela ambientale", il testo propone infatti:

- 1. Il Piano di bacino distrettuale**
- 2. Il Piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico**
- 3. Il Piano di gestione**
- 4. La definizione degli obiettivi a scala di bacino**
- 5. Il Piano di Tutela delle acque**
- 6. Il Programma di misure**

In conclusione le principali incongruenze e problematiche insite nella sezione decreto dedicato alla difesa del suolo possono così schematicamente riassumersi:

- Recepimento solo formale della Direttiva 2000/60 e violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 308/2004;
- Accentramento delle competenze in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio con conseguente esclusione delle Regioni;

- Frammentazione delle competenze nella pianificazione, programmazione e gestione degli interventi nei settori della difesa del suolo, della tutela quali-quantitativa e della gestione delle risorse idriche;
- Incompletezza e confusione nelle procedure di adozione e di approvazione dei piani di bacino;
- Mancato coordinamento tra i piani di settore tra loro e tra questi e gli strumenti di pianificazione vigenti;
- Mancanza di regole fino all'approvazione del piano di bacino idrografico;
- Impossibilità, allo stato attuale, di approvare il piano di bacino industriale;
- Perplexità e dubbi in merito alla legittimità delle norme di costituzione e composizione delle autorità di bacino di distretto.

Come si evince da quanto sopra riportato, i postulati di riordino, semplificazione, tempestività ed efficacia sono stati completamente disattesi per creare la frammentazione e la ripetizione di aspetti naturalmente trasversali e tra loro interconnessi in differenti livelli e strumenti di pianificazione, non conseguendo ma addirittura minacciando quel governo unitario per ecosistemi di bacino che, secondo le intenzioni del legislatore comunitario, dovrebbe divenire il cardine delle politiche economiche e territoriali.

Conseguenza di un simile assetto sarà tra l'altro la completa vanificazione degli enormi sforzi effettuati dalle Regioni che hanno già adottato il Piano di tutela delle acque o si stanno accingendo a farlo profondendo ingenti risorse finanziarie, strumentali e umane.

In materia di gestione delle risorse idriche, nell'ultimo decennio è stata avviata in molte parti del Paese, una corposa e significativa revisione dell'intero sistema di gestione e tutela del patrimonio idrico che, iniziata con la dichiarazione di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee di cui alla L.36/994, è culminata nell'adozione del decreto legislativo 11 maggio 1999 n. 152, legge quadro anticipatrice della nuova politica comunitaria in materia di acque delineata dalla direttiva 60/2000/CE.

Si rileva che in tale settore il testo proposto cerca di tenere conto delle problematiche emerse in fase di attuazione della riforma del Servizio idrico integrato prevista dalla legge Galli del 1994, ma, non solo non da risposte adeguate, ma, in alcuni casi le soluzioni proposte finiscono con il danneggiare quel processo di sua attuazione che in alcune Regioni le autonomie locali con fatica hanno cercato di portare a compimento.

Ripristinare, come compie il testo di decreto, un controllo centralistico vanifica la possibilità per le Regioni di definire l'organizzazione e la regolamentazione di tali aspetti nel modo più appropriato e conveniente per le regioni stesse, anche in funzione delle specifiche peculiarità e dell'organizzazione e strutturazione territoriale che costituiscono di fatto l'ossatura fondamentale per il governo delle competenze trasferite.

E' infine da rilevare come alcune disposizioni del testo confliggano con quelle già legittimamente adottate ed attuate da alcune Regioni, con conseguente rischio di rendere illegittime situazioni amministrative e contrattuali consolidate con grave danno alle Regioni stesse, delle Autonomie Locali, delle loro società e di eventuali soggetti privati coinvolti nella gestione dei servizi idrici.

Parte quarta – Rifiuti e bonifiche

RIFIUTI

Nell'attuazione della delega vengono meno i principi di ottimizzazione, semplificazione e razionalizzazione della gestione dei rifiuti per i quali è stata affidata al Governo la possibilità di "prevedere i necessari interventi per garantire la piena operatività delle attività di riciclaggio". Desta preoccupazione in tal senso la previsione del passaggio del regime obbligatorio al regime volontario per l'adesione ai consorzi di filiera degli imballaggi e ai consorzi di filiera per il recupero di particolari tipologie di rifiuti. A titolo di esempio, mentre le direttive comunitarie affermano inequivocabilmente sia il principio della rigenerazione degli oli usati, sia il divieto dell'autosmaltimento, la nuova norma consentirebbe una eliminazione diretta del suddetto rifiuto.

Accordi di programma sostitutivi della attività normativa secondaria

La previsione di accordi di programma sostitutivi dell'attività normativa secondaria (art. 181 e 195) tra soggetti pubblici e privati esorbita sia rispetto al mandato conferito dalla legge delega sia rispetto ai limiti propri dell'istituto essendo previsto che i medesimi accordi possano attuare le norme del decreto sostituendosi ampiamente all'attività normativa secondaria. Ciò contrasta con le norme di principio generale (art. 11 e 13 della l. n. 241/1990 e ss.mm.) che escludono la possibilità di accordi con i privati nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

Nel merito infine un tale utilizzo dell'accordo di programma viola la normativa della direttiva 91/156/CEE sulla necessità di fissazione nell'ambito di atti normativi definiti in via generale dei criteri per l'espletamento delle attività di recupero.

Affidamento del servizio esclusivamente tramite gara - criteri di aggiudicazione delle gare

La scelta effettuata dal legislatore di affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti esclusivamente tramite gara parrebbe lesiva delle competenze affidate alle regioni che, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, sarebbero abilitate attraverso le proprie norme di settore ad effettuare una scelta nell'ambito dei modelli di affidamento del servizio previsti dal legislatore statale. Inoltre, il richiamo rivolto alle modalità di aggiudicazione delle gare come stabilito dall'articolo 113, comma 7 d. leg. 267/2000 e da emanandi decreti del Ministero dell'Ambiente appare contrario ai principi espressi dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 272 del 27 luglio 2004. L'estremo dettaglio nell'indicare i criteri di aggiudicazione rende, secondo la Corte, l'intervento statale inadeguato e invasivo della competenza legislativa della regione.

Riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Enti Locali

Le competenze regionali vengono limitate in quanto gli atti regionali devono attenersi a specifici criteri emanati dallo Stato in una serie di aspetti che attengono alla sfera di intervento regionale. Il rimescolamento e la frammentazione delle attribuzioni delle funzioni sottratte alle province e affidate ad altri soggetti e istituti (es. albo, ATO, Autorità di vigilanza, accordi di programma) impedirà la sistematicità dell'organizzazione e delle informazioni. Non è chiaro inoltre il ruolo svolto dall'ATO nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione anche rispetto alle competenze regionali e provinciali. Si rileva che viene affidata all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti una serie di poteri di controllo difficilmente coordinabili con le competenze attribuite agli enti locali.

Poteri sostitutivi

Si ritiene inoltre in contrasto con il principio di sussidiarietà, costituzionalmente garantito, e di omogeneità di cui alla l. 59/1997 la previsione di un potere sostitutivo in capo al Ministro dell'Ambiente per omissioni rispetto ai contenuti del piano regionale.

Tariffa

La definizione dell'istituto è contraddittoria in quanto non corrisponde ai requisiti richiesti per essere definita tale. Non vi sono collegamenti con la produzione dei rifiuti in contrasto con i principi che regolano la definizione della tariffa. Pur essendo ricomparsa la definizione di tariffa il contenuto della norma rimanda alle caratteristiche della tassa.

B) BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI

Il nuovo testo, alterando di fatto l'impianto giuridico costituito dall'articolo 17 del d.lgs. 22/1997, tende a spostare l'obiettivo della norma dalla primaria tutela dell'ambiente alla tutela dell'attività produttiva senza troppo temperare queste due lecite istanze, configurando a tutti gli effetti un eccesso rispetto alla delega conferita dal Parlamento che prevedeva una distinzione delle previsioni tra siti con attività produttive e non.

La riforma in materia di bonifica si incentra infatti sull'introduzione delle definizioni di "messa in sicurezza operativa" e di "sito con attività in esercizio": tale modalità di intervento, benché essenzialmente prevista dalla legge delega, risulta eccedere rispetto alle previsioni della legge 308/2004, dando implicitamente la possibilità alle aziende di inquinare le aree di propria competenza fatta salva la necessità di monitorare che tale inquinamento non causi problemi sanitari ai lavoratori e non si propaghi all'esterno, rinviando di fatto l'attività di bonifica *sine die*. Tale previsione viola altresì i criteri di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente previsti dalla legge delega.

Parte quinta – Tutela dell'aria e riduzione delle emissioni

Secondo il mandato della legge delega il decreto doveva affrontare la revisione della disciplina per le emissioni di gas inquinanti in atmosfera, nel rispetto delle norme comunitarie ed in particolare della Direttiva 2001/81/CE, la cosiddetta "Direttiva NEC" (recepita con d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171), e degli accordi internazionali sottoscritti in materia, prevedendo una serie di attività di cui solo le n. 1 (integrazione della disciplina relativa alle emissioni provenienti dagli impianti di riscaldamento per uso civile), n. 3 (disciplina in materia di controllo delle emissioni derivanti dalle attività agricole e zootecniche) e n. 6 (prescrizioni per i grandi impianti di combustione esistenti) sono, sia pure in modo molto discutibile, trattate nella Parte quinta in esame.

Il decreto non tratta affatto gli altri punti che, peraltro, avrebbero certamente richiesto un coordinamento con altri Ministeri, in particolare quello delle Attività Produttive, coordinamento che il testo del decreto in esame dimostra non essere avvenuto nemmeno all'interno del Ministero Ambiente medesimo (vedasi, ad esempio, nella parte Rifiuti, la citazione di norme che, nella parte Aria, vengono abrogate).

Il decreto sembra principalmente, anzi unicamente, finalizzato agli aspetti dei processi autorizzatori, tanto che anche i diffusi e ripetuti richiami ai piani e programmi previsti in materia di qualità dell'aria, ne colgono solo l'aspetto riguardante la fissazione di "Prescrizioni" o "Valori limite" più o meno restrittivi da parte delle autorità preposte alla loro elaborazione, ricordando che non è ammissibile imporre limiti più restrittivi senza aver completato i processi di pianificazione.

Sembra inoltre che il decreto sia ispirato ad una limitazione dei poteri oggi in capo alle Regioni: all'art. 281, comma 10, si prevede, infatti, la necessità di un'intesa con il Ministro dell'Ambiente per la fissazione di limiti più restrittivi da parte della Regione, disposizione inaccettabile e lesiva delle attuali competenze regionali di programmazione/pianificazione in materia.

La legge delega non conteneva mandato per il recepimento della Direttiva 2001/80/CE relativa ai grandi impianti di combustione (Direttiva LCP che doveva essere recepita in via amministrativa nell'ambito della Legge comunitaria 2002), ma si limitava a richiedere la predisposizione del piano nazionale di riduzione di cui all'articolo 4, paragrafo 6 della medesima per stabilire prescrizioni per i grandi impianti di combustione esistenti (vale a dire quelli la cui autorizzazione iniziale di conduzione sia stata concessa anteriormente al 1° luglio 1987, termine che l'Italia aveva già fatto diventare 1° luglio 1988 nel decreto di recepimento della vecchia direttiva 88/609/CEE di cui la 2001/80/CE costituisce "aggiornamento"). Peraltro il suddetto piano nazionale di riduzione avrebbe dovuto essere presentato entro il 27 novembre 2003 alla Commissione Europea, perché lo potesse valutare entro il 27 maggio 2004, tutti termini ampiamente trascorsi prima dell'approvazione della legge delega n. 308/2004.

Occorre rilevare che la definizione di impianto di cui all'art. 268 della proposta di decreto non è conforme a quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia (direttiva 84/360/CEE) e fino ad oggi consolidato nel rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera (ex DPR 203/88, anche in relazione al DM 44/04, ecc.) che considera l'impianto non come singola macchina o punto di emissione ma come l'insieme delle installazioni funzionali alla produzione di beni o servizi, ivi compreso il sito in cui queste sono ubicate.

Per tutti gli impianti che hanno emissioni in atmosfera e che ricadono nel campo di applicazione del Titolo I viene introdotta la fissazione di un tempo massimo di validità dell'autorizzazione. Tale innovazione potrebbe essere accolta favorevolmente, se non fosse contraddittoria: da un lato è certamente positiva rispetto ad una situazione in cui le autorizzazioni ex DPR 203/88 non avevano scadenza; dall'altro lato, la durata di 15 anni sembra assolutamente sproporzionata, sia rispetto ai processi di adeguamento degli impianti alle nuove esigenze ambientali dettate dalle politiche di sostenibilità (viene infatti annullata la possibilità per l'autorità competente di modificare d'ufficio le prescrizioni dell'autorizzazione in seguito all'evoluzione delle Migliori Tecniche Disponibili e della situazione ambientale, possibilità che viene conservata esclusivamente ogni 15 anni in sede di rinnovo dell'autorizzazione), sia rispetto alla durata di altre autorizzazioni ambientali, quali ad esempio:

- autorizzazione integrata ambientale (IPPC) che di norma dura 5 anni, oppure 6 anni per impianti certificati ISO 14.000 e 8 anni per quelli certificati EMAS;
- autorizzazione allo scarico idrico che dura 4 anni.

Questa particolarità sembra anche un indicatore del fatto che la previsione che era contemplata nella legge delega di giungere ad una semplificazione dei procedimenti autorizzatori con il rilascio di un'autorizzazione unica, non trova nessun riscontro nel testo della bozza di decreto e torna ad essere privilegiato l'approccio settoriale.

Una strada possibile di riunificazione potrebbe essere proprio, in primis, quella di estendere i termini di durata delle autorizzazioni fissati per gli impianti IPPC a tutte le normative settoriali; una tale scelta consentirebbe anche di evitare il defaticante lavoro di autorizzazione secondo normative assolutamente

non innovate (l'Allegato I è sostanzialmente la riproposizione del D.M. 12 luglio 1990) previsto all'articolo 281, permettendo che gli impianti oggi esistenti, peraltro già dotati di autorizzazione (anche se tacita in alcuni casi), vadano fino alla naturale scadenza della stessa (5 anni dall'entrata in vigore del presente decreto) nel rispetto delle condizioni attualmente autorizzate.

Con riferimento al Titolo II si deve osservare che la materia degli impianti termici continua ad essere oggetto di molteplici normative tra loro non coerenti, nonostante la necessità evidenziata in ~~diverse sedi~~ ivi compresa la legge delega n. 308/2004, di razionalizzare le disposizioni in un'ottica di semplificazione e certezza normativa. A questo riguardo, gli articoli di riferimento (artt. 282-290) pongono forti perplessità poiché non vanno nella direzione auspicata. Le disposizioni di questo titolo infatti continuano a non raccordarsi con la normativa "energetica" vigente né tanto meno con quanto previsto dal D. Lgs n. 192/2005 di recente emanazione attuativo della direttiva 2002/91/CE in materia di rendimento energetico degli edifici. Si evidenzia inoltre che all'art. 283, lettera i), continua a persistere l'annosa questione relativa alle autorità competenti in materia di controlli, che a seguito dell'art. 31 del D. Lgs 112/98 dovrebbero essere unicamente le Province (come sottolineato alla Regione Piemonte dal Commissario di Governo).

Si evidenzia infine che i valori limite per le emissioni fissati negli allegati specifici sono una mera riproposizione delle linee guida statali emanate con decreto ministeriale 12/7/90 per gli impianti esistenti alla data di emanazione del dpr 203/88. Gli allegati 1,2,3 contengono valori limite alle emissioni minimi e massimi la cui logica aveva senso nel 1988, in quanto per la prima volta, dava un assetto unico sul territorio nazionale, ma indicava anche l'opportunità di adeguarsi a detti valori entro e non oltre il 1997. Appare ovvio che la riproposizione degli stessi valori limite e degli stessi criteri di valutazione corrisponderebbe ad ammettere che le attività produttive non hanno ottemperato, a distanza di sette anni dall'ultima data di scadenza prevista, al contenuto della norma stessa. Inoltre, comporterebbe la vanificazione degli strumenti amministrativi e tecnici che le regioni hanno posto in essere per il contenimento delle emissioni in atmosfera. Sostanzialmente l'approvazione e la conseguente adozione del contenuto di questi tre allegati riporterebbe la situazione emissiva al 1990, con il conseguente peggioramento della qualità dell'aria e il mancato incentivo nella applicazione delle migliori tecniche disponibili.

La mancata possibilità delle regioni, in particolar modo per quelle ad alta industrializzazione, di mantenere comunque in essere le proprie discipline specifiche, molto più restrittive rispetto ai contenuti della legge delega, provocherebbe uno stato di confusione procedurale, amministrativa e di contenuto nei singoli provvedimenti portando ad un trattamento non univoco con possibile esborso economico differenziato fra un soggetto in possesso di un atto regionale e un soggetto sottoposto alla disciplina statale in approvazione.