

APRILE - GIUGNO 2005

ANNO LVII

Poste Italiane S.p.A. - Sped. in abb. post. 70% - DCB Roma



RASSEGNA
AVVOCATURA
DELLO STATO

RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 2005

ANNO LVII - N. 2

APRILE-GIUGNO 2005

RASSEGNA
AVVOCATURA
DELLO STATO

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE DI SERVIZIO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 2005

COMITATO SCIENTIFICO: Presidente: *Luigi Mazzella*. Componenti: *Franco Coppi – Giuseppe Guarino – Natalino Irti – Eugenio Picozza – Franco Gaetano Scoca*.

DIRETTORE RESPONSABILE: *Oscar Fiumara* – Condirettori: *Giuseppe Fiengo – Giacomo Arena*.

COMITATO DI REDAZIONE: *Giacomo Aiello – Vittorio Cesaroni – Roberto de Felice – Maurizio Fiorilli – Massimo Giannuzzi – Maria Vittoria Lumetti – Antonio Palatiello – Giovanni Paolo Polizzi – Mario Antonio Scino – Tito Varrone*.

SEGRETERIA DI REDAZIONE: *Francesca Pioppi*.

Telefono: 066829431 – E-mail: rassegna@avvocaturastato.it

ABBONAMENTI ANNO 2005

	ITALIA	ESTERO
ABBONAMENTO ANNUO.....	€ 41,00	€ 77,00
UN NUMERO SEPARATO.....	€ 12,00	€ 21,00

Prezzi doppi, tripli, quadrupli ecc. per tutti quei fascicoli che, stampati in unico volume, sostituiscono altrettanti numeri della prevista periodicità annuale.

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

Funzione Editoria

P.zza Verdi, 10 – 00198 Roma

Tel. 0685082207 – 0685084124

Fax 0685084117

E-mail: venditeperiodici@ipzs.it

c/c postale n. 387001

Stampato in Italia – Printed in Italy

Autorizzazione Tribunale di Roma – Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

(P505025/101) Roma, 2005 — Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. – S.

INDICE – SOMMARIO

TEMI ISTITUZIONALI

<i>Discorso del Presidente Silvio Berlusconi all'insediamento dell'Avvocato Generale dello Stato, Oscar Fiumara</i>	Pag.	3
<i>Discorso dell'Avvocato Generale Oscar Fiumara alla cerimonia di insediamento</i> »		8
<i>Il saluto dell'Avv. Oscar Fiumara al Presidente e ai Vice Presidenti uscenti della Corte Costituzionale Piero Alberto Capotosti, Guido Neppi Modona e Fernanda Conti</i>	»	15
<i>Il Saluto dell'Avv. Oscar Fiumara al nuovo Presidente della Corte Costituzionale Annibale Marini e ai Giudici Sabino Cassese, Maria Rita Saulle e Giuseppe Tesauro</i>	»	18

INCONTRI DI STUDIO

<i>L'ambiente è sviluppo. «L'attuazione della Delega ambientale» (Roma 12 settembre 2005, Avvocatura Generale dello Stato)</i>	»	21
<i>Atti del Convegno con interventi di: Gabriella Palmieri, Oscar Fiumara, Giuseppe Fiengo, Paolo Togni, Alberto Romano, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Giampaolo Maria Cogo, Armando Pozzi</i>	»	21
<i>Atti della tavola rotonda con interventi di: Roberto Passino, Piero Angelini, Solveig Cogliani, Sandro Amorosino, Franco Giampietro, Paolo Dell'Anno, Francesco Lettera, Giampaolo Schiesaro, Beniamino Caravita di Toritto, Stefano Grassi, Rosa Filippini, Gianpaolo Polizzi, Salvatore Sfrecola, Michele Pallottino, Paolo Togni, Giuseppe Fiengo</i>	»	65
<i>Comunicazioni a margine del Convegno</i>	»	160
<i>Il riordino della normativa ambientale: un passo avanti per un nuovo codice dell'ambiente, di Ennio Fano</i>	»	160
<i>La necessità di riferimenti precisi per le opere pubbliche, di Giovanni Magarò</i>	»	163
<i>Il risentimento delle Regioni sulle procedure e sui contenuti, di Diego Tommasi</i>	»	171

Avvicendamenti

A partire dal prossimo numero la *Rassegna Avvocatura dello Stato* avrà un nuovo direttore responsabile: all'avv. Oscar Fiumara, nominato avvocato generale dello Stato il 22 luglio 2005, succede l'avv. Giuseppe Fiengo.

L'avv. Luigi Mazzella, nominato giudice costituzionale, lascia la Presidenza del Comitato scientifico, che viene assunta dal vice avvocato generale Glauco Nori.

Gli avvocati e i procuratori dello Stato ringraziano l'avv. Mazzella e l'avv. Fiumara ed augurano buon lavoro all'avv. Nori e all'avv. Fiengo.

TEMI ISTITUZIONALI

Discorso del Presidente Silvio Berlusconi all'insediamento dell'Avvocato Generale dello Stato, Oscar Fiumara

Rivolgo un cordiale saluto a tutti gli intervenuti. Al Presidente della Repubblica, alle Autorità, a tutti i Signori e le Signore.

Sono davvero lieto di partecipare a questa cerimonia di insediamento del nuovo Avvocato Generale dello Stato, Oscar Fiumara, a cui vanno le felicitazioni mie e del Governo e i nostri auguri più cordiali per l'impegno di alta responsabilità che lo attende. Egli è da 45 anni Avvocato dello Stato e siamo certi che saprà svolgere questo nuovo compito al più alto livello, mettendo a frutto la sua indubbia professionalità e la sua consolidata esperienza di giurista. Complimenti vivissimi, avvocato Fiumara, e davvero tanti, tanti auguri.

L'occasione mi è propizia per ribadire la gratitudine del Governo nei confronti dell'Avvocatura di Stato per la preziosa opera di supporto giuridico prestata al Paese e alle sue Amministrazioni.

Stiamo attraversando un periodo di grande cambiamento istituzionale: la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nella scorsa Legislatura, ha prodotto, per diverse ragioni che non è il caso di esaminare in questa sede, una significativa crescita, nelle dimensioni e nella complessità, del contenzioso costituzionale tra le diverse amministrazioni ed in particolare tra Stato e Regioni.

Nonostante questa situazione, l'Avvocatura dello Stato è sempre riuscita a svolgere con grande professionalità il suo ruolo sia di difensore in giudizio sia di consulente legale del Governo e delle Amministrazioni pubbliche.

In questa Legislatura il Parlamento sta portando a termine una più organica ed ampia riforma costituzionale che avrà, tra l'altro, il pregio di porre fine alla crescita fuori misura del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, frutto della cosiddetta legislazione concorrente, i cui confini sono labili ed indeterminati.

Questo Governo e questa maggioranza stanno assolvendo così al compito che molte Legislature si erano prefissate, quello di riformare, per aggiornarla, la seconda parte della Costituzione del '48, che era maturata in una situazione del Paese assai diversa da quella che viviamo oggi, in cui le condizioni di vita sono profondamente mutate, e in cui l'influenza internazionale si è fatta preponderante.

La globalizzazione determina effetti evidenti nei confronti dello Stato, proprio per la circolazione di capitali, di merci e di uomini. Viene modificato sostanzialmente il rapporto tra Stato ed economia, tra Stato e cittadini, e dello Stato come territorio senza dimenticare come elemento fondamentale del cambiamento anche lo sviluppo delle tecnologie.

Si tratta di contemperare la figura dello Stato come responsabile della comunità nazionale con la globalizzazione dei diritti e dei doveri, dei contatti e degli scambi, dei vincoli, che, per certi aspetti, superano la figura degli Stati nazionali come si erano sinora configurati.

Cambia oggettivamente la figura dello Stato e, certamente, voi siete avvertiti di ciò che questo comporta: fornire al Governo nazionale e ai Governi regionali l'opera della vostra consulenza giuridica su piani così sensibili per l'azione propria dell'esecutivo.

Il compito del Governo, oggi, è anche affermare l'identità di uno Stato moderno. Esso deve agire nell'ambito dello Stato nazionale mentre il mondo si organizza in forme diverse.

In molti Paesi lo Stato si dissocia dalla sfera dei diritti dell'uomo e del cittadino che fanno parte della cultura occidentale e di quella civiltà che l'Occidente ha indotto nel mondo.

Vi è un'egemonia nell'economia ma non nel diritto e, soprattutto, nella morale: in quel primato della persona e della libertà che sono i sentimenti della nostra civiltà.

La complessità del sistema delle garanzie istituzionali offerta dall'organizzazione del nostro Stato rende particolarmente difficile l'azione del Governo e lo pone in una situazione svantaggiata rispetto agli altri Paesi europei.

In Italia, i poteri del Governo sono più limitati rispetto ai problemi che deve affrontare: sembra esserci più attenzione ai poteri di garanzia che non a quelli di azione e di intervento.

Voi comprendete bene, come Avvocati dello Stato, i problemi che il Governo affronta nella sproporzione tra le sue responsabilità e i poteri di cui dispone.

Oltre al ringraziamento per il lavoro svolto sul piano interno, voglio rivolgere il mio plauso all'operato dell'Avvocatura anche nell'ambito delle relazioni internazionali.

Gli Avvocati dello Stato hanno assistito con profitto il Governo in importanti e complesse vicende e vertenze, evitando che sfociassero in contenzioso. Da ultimo, si è potuto apprezzare l'intervento dell'Avvocatura nella vicenda del recupero dagli Stati Uniti di preziosi reperti archeologici che appartengono al nostro patrimonio culturale.

Lo sviluppo degli ordinamenti sopranazionali, poi, ha visto l'Istituto ancora più impegnato nelle Corti internazionali ed in particolare davanti alla Corte di Giustizia della Comunità Europea.

Sono convinto che questo tipo di interventi sia destinato ad incrementarsi anche in considerazione dell'ampliamento del numero degli Stati membri dell'Unione Europea. Ciò suggerisce di valutare con rinnovata attenzione la possibilità di istituzionalizzare i rapporti tra l'Avvocatura e la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, per coordinare al meglio la fase pre-contenziosa delle relazioni con la Commissione, realizzando così una sinergia ormai indispensabile.

L'attitudine dell'Istituto, maturata proprio nel contenzioso costituzionale ed internazionale, a considerare lo Stato come entità complessiva, consente poi ai componenti dell'Avvocatura di svolgere l'attività di consulenza anche nelle questioni puramente interne, avendo a riferimento l'azione amministrativa nel suo complesso.

A differenza della difesa giudiziaria, che implica un inevitabile ruolo di parte, la consulenza legale consente di garantire la tutela non già dell'interesse contingente e parziale della singola amministrazione bensì degli interessi pubblici generali, attuando realmente il principio di legalità.

Il ruolo tecnico svolto consente, dunque, all'Istituto di tutelare gli interessi non solo dello Stato-apparato ma anche dello Stato-comunità. E di questa attitudine si ha la riprova nella proficua attività di assistenza che l'Avvocatura presta anche alle Autorità Indipendenti.

Del resto, l'Istituto, che ha accompagnato la vita dello Stato unitario sin dai primordi, è perfettamente idoneo a svolgere il suo ruolo anche in relazione alle nuove forme di organizzazione delle attività di rilevanza pubblica. Si pensi alle società per azioni costituite in vista della privatizzazione delle organizzazioni pubbliche operanti in fondamentali settori economici.

L'aggiornamento della Legge generale sul procedimento amministrativo ha chiarito che anche questi soggetti – in generale tutti i soggetti pubblici che ora sono regolati dal codice civile – nella loro azione debbono, comunque, perseguire l'interesse pubblico generale. Ed è quindi, corretto che essi facciano riferimento all'Avvocato pubblico istituzionale.

Per ultimo, ma non certo per importanza, sento l'obbligo di riconoscere il prezioso ruolo svolto dagli esperti Avvocati dello Stato nel coadiuvare il Governo a tradurre in pratica la privatizzazione del pubblico impiego, soprattutto nell'ambito della contrattazione collettiva.

Oggi i vertici istituzionali ed amministrativi dello Stato si trovano di fronte ad una grande sfida. La modernizzazione dello Stato, che deve superare il modello centralistico, divenuto obsoleto, costoso, inefficiente.

Questa Legislatura, come ho ricordato, sta portando a compimento le riforme legislative necessarie. Perseguiamo questo scopo con la dovuta determinazione e con l'altrettanto dovuta prudenza.

In questo processo di modernizzazione la struttura portante dello Stato centrale, della quale l'Avvocatura dello Stato è un pilastro fondamentale, deve venire finalmente salvaguardata, anzi, direi rafforzata. Senza uno Stato centrale forte non vi può essere un autentico sistema federale. Si cadrebbe nella frammentazione, nella duplicazione di funzioni, nell'aumento di costi.

Lo scopo finale che noi perseguiamo è, quindi, un sistema armonico di Istituzioni, basato sul principio di sussidiarietà. È questa la maniera per realizzare correttamente e concretamente gli ideali del Governo federale in un contesto politico ed istituzionale come quello italiano.

Sono fermamente convinto che la federalizzazione dello Stato e, contemporaneamente, il progressivo ritirarsi dello Stato medesimo dalle funzioni direttamente economiche, non faranno venir meno le ragioni delle sue funzioni, diciamo così, «regali», ma, anzi, le accenteranno.

Lo spostamento della fornitura di una serie di servizi dal centro alla periferia e, alla fine, della proprietà e della gestione di imprese ed aziende, rendono allo Stato le migliori condizioni per la sua neutralità ed indipendenza dal giuoco degli interessi costituiti e gli restituiscono le sue ragioni fondamentali di esistenza, ovvero assicurare ai cittadini quei beni e servizi che il mercato, per sua natura, non è in grado di offrire.

Nel cambiamento della forma dello Stato e della forma di Governo siamo guidati dal principio fondamentale per il quale lo Stato esiste per proteggere e garantire i diritti di tutti. Innanzitutto, dei soggetti più deboli.

Tutti i servitori dello Stato, a partire dai vertici istituzionali ed amministrativi, devono sempre ispirare la loro azione a questo principio, che si traduce nel perseguimento del bene comune, che è cosa diversa dalla somma degli interessi particolari.

Lo Stato e le Istituzioni pubbliche traggono, infatti, la loro legittimazione dal servire il bene comune, che, come ci insegna anche la dottrina sociale della Chiesa, è cosa diversa dalla somma degli interessi particolari.

Signor Presidente della Repubblica, Signore e Signori, la storia e l'esperienza di più di centotrenta anni di vita di questa Istituzione, confermano che l'Avvocatura dello Stato ha la capacità tecnica e l'attitudine professionale non solo per assolvere alla propria funzione con intelligenza e con onestà istituzionale ma anche per assumere quei nuovi compiti che l'Italia del 2000 richiede.

Signor Avvocato Generale, la Sua storia professionale di giurista e di Avvocato dello Stato è garanzia di una piena riuscita delle Sue funzioni.

A Lei, avvocato Fiumara, e a tutti i Suoi colleghi, a quelli che operano a Roma e a quelli impegnati in tutte le regioni d'Italia, rinnovo, anche a nome dei miei colleghi di Governo, i più fervidi auguri di buon lavoro. Certo di un suo costruttivo impegno alla guida di questa grande Istituzione ed assicurando la più proficua collaborazione con la Presidenza del Consiglio, la ringrazio. Vi ringrazio.

Roma, 25 ottobre 2005.

Sala Vanvitelli - Palazzo S. Agostino

*Discorso dell'Avvocato Generale Oscar Fiumara
alla cerimonia di insediamento*

Signor Presidente della Repubblica,
desidero innanzitutto esprimereLe, anche a nome di tutti coloro i quali lavorano in questo Istituto, i sensi della più viva gratitudine per aver voluto onorare, con la Sua presenza, questa cerimonia di insediamento.

Mi sia consentito ancora esprimere, a nome dell'Avvocatura dello Stato, prima ancora che mio personale, un sentito ringraziamento, al Vice Presidente del Senato, al Vice Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte Costituzionale, ai Ministri, a tutti i magistrati, alle Autorità civili e militari, ai colleghi dell'ordine forense, ai colleghi e al personale tutto dell'Avvocatura dello Stato ed a tutti coloro che hanno voluto, con la loro partecipazione, onorare questo Istituto.

Un sentimento di sincera gratitudine, desidero, inoltre, esprimere a Lei, signor Presidente del Consiglio dei Ministri, per la fiducia che mi è stata accordata con la nomina a questa carica nonché per le lusinghiere parole che ha voluto rivolgere all'Istituto e che costituiscono, per me personalmente e per tutti coloro che vi operano, un ambito riconoscimento del nostro impegno professionale ed uno sprone per la nostra attività futura.

Grande è l'onore e grande è altresì la responsabilità che mi vengono attribuiti ponendomi al vertice di un Istituto così prestigioso quale è l'Avvocatura dello Stato.

Prestigio che deriva dall'impegno continuo e costante, degli avvocati e procuratori dello Stato, coadiuvati nel loro lavoro da tutto il personale che presta la sua preziosa opera di collaborazione nelle ventisei sedi in cui si articola l'Istituto.

Impegno e lavoro che hanno potuto manifestarsi proficuamente anche grazie all'attività di impulso e di direzione che è stata svolta da coloro che mi hanno preceduto.

In essi ho potuto sempre riscontrare alcuni tratti comuni che ne hanno caratterizzato l'opera: il senso dello Stato, il rispetto delle leggi e delle Istituzioni, il forte legame con l'Istituto, la profonda e convinta tensione morale nello svolgimento dell'attività loro affidata, caratterizzata dalla diretta, quotidiana relazione con i cittadini, attraverso il processo.

Questi principi fondamentali hanno guidato l'Avvocatura dello Stato.

Ad essi intendo attenermi, in una linea ideale di continuità dell'Istituto che, pur naturalmente e necessariamente dinamica e proiettata nel futuro, al passo con il progresso, vuol essere il segno del grande riguardo e del massimo rispetto per una tradizione che data ormai 130 anni: una tradizione che ci ha consentito di accompagnare la vita del nostro Stato unitario, pur nei numerosi e radicali mutamenti istituzionali che l'hanno segnata, perseguendo e garantendo costantemente, senza rivendicazione di alcun potere ma con la sola forza della obiettività e della professionalità, la tutela dell'interesse pubblico che deve essere a base dell'azione amministrativa.

Di fronte a questo dato di fatto sorge spontanea una riflessione sulla funzione che ha caratterizzato e distinto l'Istituto e, prima ancora, sulla peculiarità della sua connotazione istituzionale.

Ritengo che ciò che è rimasto costante, e che a mio avviso non dovrebbe mai venire meno, è la connessione tra l'istituzione Avvocatura ed i principi dello Stato liberale di diritto. Fu proprio la connotazione liberale che lo Stato unitario volle darsi a rendere possibile, e a far ritenere opportuna, l'istituzione dell'Avvocatura.

Liberale è, in estrema ma non infedele sintesi, quello Stato nel quale il fondamento dell'ordinamento venga posto nell'individuo, e non nella struttura statale. Ecco, allora, che lo Stato unitario, in quanto liberale, decise di presentarsi in giudizio nello stesso modo in cui vi si presenta il cittadino, cioè per il tramite di un avvocato. Non volle sovrastare il cittadino con l'apparire avanti al giudice direttamente, ossia con il volto dell'autorità. La presenza in giudizio dello Stato venne intermediata dalla figura di un professionista legale, cioè di un soggetto il cui dovere deontologico fondamentale è quello di curare l'interesse della parte assistita esclusivamente nel quadro del diritto vigente, cioè non oltre e tanto meno contro il diritto vigente.

È evidente come in ciò risieda una fondamentale garanzia che la difesa dello Stato non sia svolta in modo autoritario, cioè una garanzia di parità delle parti in causa anche quando materia di questa siano provvedimenti del potere pubblico, ed una ulteriore garanzia dell'indipendenza del giudice che su quella causa dovrà pronunciarsi. Insomma, lo Stato quando si difende in giudizio, non esercita alcuna forma di supremazia sul cittadino né di influenza sul giudice. Il diritto pubblico comparato attesta che non è stato sempre così, e che non è così dovunque.

Questa peculiarità della nostra posizione è stata del resto magistralmente colta da Pietro Calamandrei che in un suo breve scritto sulla funzione degli Avvocati dello Stato – a molti di noi molto caro e spesso ricordato – ebbe modo di affermare: «Come la Pubblica

Amministrazione, quando sta in giudizio non ha una posizione privilegiata e diversa da quella delle parti private, così i suoi difensori... non indossano dinanzi ai giudici altra toga che quella riservata ai patrocinatori dei privati litiganti: anche gli Avvocati dello Stato, sono nel processo, difensori di parte, niente meno e niente più».

Questi stessi principi hanno ispirato l'organizzazione dell'Istituto. Attraverso l'istituzione dell'Avvocatura si volle creare un'istituzione professionale unitaria, preposta in modo esclusivo alla missione della difesa in giudizio e della consulenza legale dello Stato, affinché si potesse formare al suo interno una cultura della legalità pubblica autonoma dalle esigenze e dalle tendenze del potere pubblico, che in democrazia sono e devono essere sempre particolari e mutevoli, ma che devono inevitabilmente trovare una sintesi nel diritto. Ciò, assicurava, inoltre, il miglior coordinamento nella difesa delle molteplici branche della amministrazione, la cui complessità è ben noto come, dall'epoca dell'unificazione ad oggi, sia venuta ininterrottamente accrescendosi.

Questi, in estrema sintesi, i principi ispiratori dell'attività e del modello organizzativo dell'Istituto.

Nel concreto, tuttavia, occorre chiedersi se essi abbiano funzionato e se l'Avvocatura dello Stato abbia efficacemente curato e curi ancora la funzione che le è stata affidata.

Lungi da me – da tutti noi appartenenti all'Istituto – il voler commentare o formulare valutazioni di merito in ordine alla nostra attività professionale.

Mi limito a fornire alcuni elementi oggettivi di conoscenza, alcuni dati numerici, che pur nella loro sinteticità, assolutamente necessaria in questa sede, possono dare un'idea della nostra attività e (perché no?) del nostro impegno.

Preciso innanzi tutto che l'organico dell'Avvocatura, nella sede centrale romana e nelle sedi distrettuali, è complessivamente di 370 legali e di circa 900 impiegati amministrativi. Ricordo che attualmente il numero degli affari nuovi per anno, in un ventaglio amplissimo di materie, è di circa 200.000, con un incremento costante negli anni (ad esempio, dieci anni fa, il numero era di circa 140.000), con un'assegnazione media nuova annua pro-capite di 500/600 affari (che si aggiungono a quelli anteriori pendenti). Il costo complessivo medio annuo per l'intera Avvocatura si aggira su € 130.000.000, il che significa che, mediamente, una pratica costa allo Stato per la sua difesa, € 600-650 (poco più di un milione delle vecchie lire). Con riferimento ai soli affari contenziosi, posso ricordare che la percentuale di cause da noi vinte è del 65%, percentuale già certamente altissima,

ma che potrebbe anche salire se si riuscisse a potenziare i mezzi dell'Avvocatura. E si tenga conto comunque che nella residua percentuale del 35% vi sono cause che possono considerarsi perdute in partenza, fisiologicamente, perché (come quelle sulla riparazione degli errori giudiziari o quelle numerosissime sull'indennizzo per la durata irragionevole del processo) sono conseguenti a norme che mirano ad un ripristino dell'equilibrio sociale infranto da difetti del sistema: una sorta di riconoscimento implicito delle inadeguatezze dei pubblici poteri e di riparazione per tali mancanze.

Già tali risultati mi sembrano dimostrare il grande impegno dei legali e del personale dell'Istituto e appaiono sostanzialmente positivi. Questo però non significa affatto che l'Istituto sia soddisfatto di sé: non possiamo intravedere alcun «attimo fuggente» da fermare per sentirci appagati, e nel nostro anelito, nel nostro «*Streben*», c'è ben altro da perseguire.

Sappiamo bene che i nostri clienti, le Istituzioni e le Amministrazioni pubbliche, così come tutti i clienti, richiedono ai professionisti cui si rivolgono un servizio sempre più efficiente e risultati sempre più soddisfacenti.

Siamo consapevoli che tempi e modi del servizio reso possono essere migliorati ed abbiamo avviato, in questi ultimi anni, riorganizzazioni al nostro interno per rispondere più efficacemente e più tempestivamente alle richieste che ci pervengono. Su questa strada stiamo proseguendo e proseguiremo, attenti alle nuove esigenze e alle nuove opportunità.

Poche disposizioni normative, di non particolare rilievo e di minimo impatto economico, potrebbero assicurare una migliore funzionalità dell'Istituto. Ma non è questa la sede e l'occasione per questo tipo di richieste che, del resto, stanno già trovando attenzione nella loro sede propria, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciò su cui però occorre un'ulteriore riflessione è se la costante che ha finora caratterizzato l'attività dell'Istituto e la sua collocazione nell'organizzazione del nostro Stato siano ancora attuali cioè funzionali agli attuali assetti istituzionali. Qualcuno ne ha dubitato e dobbiamo dare una risposta. Ed essa, a mio avviso – permettetemi un momento di fiducioso ottimismo –, non può essere che positiva, anche se possono essere necessari alcuni adattamenti, nello spirito dei principi già indicati.

Innanzitutto mi pare innegabile che i principi dello Stato liberale cui si è già accennato continuino a caratterizzare anche le più recenti disposizioni sull'azione della Pubblica Amministrazione.

A partire dagli anni Novanta, con le note riforme strutturali e della contabilità e finanza pubblica, l'accento si è spostato dall'atto amministrativo, come oggetto di valutazione essenzialmente giuridico formale, all'attività amministrativa vista come forma di impiego efficace ed efficiente delle risorse pubbliche.

Questo movimento si è riflesso anche nella disciplina dell'atto di esercizio delle funzioni pubbliche. A questo riguardo ricorderò, per tutti, il recente comma 1 *bis* dell'art. 1, della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla novella del 2005, in base al quale la Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato.

Mi sembra indubitabile che richiamare tale disciplina indichi con chiarezza, come è stato evidenziato, che si agisce su di un piano di parità giuridica.

D'altro canto, l'articolazione della nostra Pubblica Amministrazione, i suoi più recenti modelli di organizzazione non solo non contrastano con l'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato ma, anzi, contribuiscono a sottolinearne i pregi.

Formule amministrative, destinate a rendere più agile l'agire amministrativo, non hanno mutato la natura sostanziale dell'attività concretamente posta in essere. Essa rimane, salvo rare eccezioni, attività sostanzialmente di governo, cura di interesse pubblico generale, funzione primaria e propria dello Stato.

La stessa novella legislativa, che ho prima richiamato, contiene subito dopo il comma 1 *bis*, un'altra disposizione che precisa, con chiarezza, che i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative devono assicurare il rispetto delle stesse norme che regolano l'attività dell'Amministrazione in senso stretto.

Come è stato posto in evidenza, si tratta dei *munera*, che denotano una serie di casi molto differenziata che si va diffondendo nell'esperienza più recente: dai tradizionali concessionari di servizi e di lavori pubblici, ai soggetti agenti nell'ambito di programmi finanziati dallo Stato o dall'Unione Europea, alle funzioni rimaste imputate ad organizzazioni precedentemente pubbliche, poi trasformate in società per azioni, e così via.

Si tratta, in ogni caso, di attività di tipo pubblicistico, espressione di funzioni pubbliche affidate dalla legge o in base a rapporti di tipo convenzionale a soggetti privati.

In un momento storico caratterizzato da un'accentuata tendenza alla privatizzazione la norma acquista un importante risalto. Essa infatti significa che le attività di rilievo pubblico svolte dal soggetto restano assoggettate alla disciplina dell'azione amministrativa anche quando esso viene privatizzato.

In questa realtà in divenire, proprio in quanto l'azione amministrativa viene a svolgersi secondo modelli giuridici non più interamente tipizzati, permane e si rafforza la esigenza di unitarietà. Ciò non solo per assicurare uniformità all'azione dell'Amministrazione dello Stato ma anche per garantire la parità di trattamento che è uno dei principi cardine della nostra Carta Costituzionale.

L'Avvocatura dello Stato può essere di aiuto, nei suoi interventi nelle sedi giurisdizionali e con la sua attività di consulenza legale, a mantenere un quadro di riferimento unitario nei molteplici e rilevanti settori dell'agire pubblico.

È per questa esigenza di razionalizzazione e di uniformità, e non certo per un malinteso corporativismo assolutamente estraneo alla nostra cultura, che abbiamo talvolta rivendicato e rivendichiamo ancora l'organicità e l'esclusività del patrocinio del nostro Istituto nei casi in cui una norma autorizzi un'entità di evidenza pubblica ad avvalersene. Ciò non toglie che il principio possa essere temperato con intese fra Avvocatura ed Ente, che, per determinati casi e per esigenze obiettive, consentano, senza minare l'indispensabile visione unitaria e comparata degli interessi in gioco, l'affidamento della cura di una parte del contenzioso all'esterno dell'Istituto.

Più in generale, comunque, in questa considerazione globale delle problematiche, la funzione dell'Avvocatura può essere valorizzata in molti settori.

Ad esempio:

– nel campo del diritto costituzionale interno, l'Avvocatura dello Stato, come parte interveniente necessaria nelle questioni incidentali sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale, spesso propone letture adeguatrici delle norme sospettate di illegittimità costituzionale, e in tal modo contribuisce a ricomporre unitariamente nel quadro dei principi costituzionali conflitti che, diversamente, la formulazione a volte imperfetta o superata delle norme renderebbe insanabili;

– e come consulente e difensore del Governo nazionale nei rapporti con le autonomie regionali, l'Istituto è oggi chiamato a contribuire al superamento dell'impostazione meramente conflittuale proveniente dal previgente assetto costituzionale della materia, e passa a svolgere innanzitutto un vaglio precontenzioso delle leggi regionali che potrebbero occasionare un conflitto: in tal modo concorre ad attuare il fondamentale principio di leale cooperazione che deve ora caratterizzare i rapporti Stato/Regioni;

– nell'ambito delle procedure di applicazione del diritto comunitario, un centro unitario come l'Avvocatura dello Stato – che già svolge una funzione primaria nella difesa dello Stato dinanzi alla

Corte di giustizia delle Comunità europee, può assicurare – magari anche avvalendosi di una costituenda sede a Bruxelles – che le diverse articolazioni dello Stato, in quanto doverosamente preposte ciascuna alla cura di uno specifico ordine di interessi, non rappresentino istanze contraddittorie;

– un cenno va fatto alla recente esperienza del contenzioso seriale promosso da vaste platee di consumatori, a volte per effetto di provvedimenti delle Autorità indipendenti (si pensi alla vicenda dei rimborsi dei premi assicurativi in materia di responsabilità automobilistica), o in relazione a vicende di grande impatto sociale (si pensi alla tutela del risparmio o alla tutela della salute da rischi di massa); alcune proposte legislative tendono ad introdurre lo strumento della *class action* allo scopo di ridurre i costi processuali e di favorire soluzioni rapide e giuridicamente omogenee: in tale ambito l'Avvocatura dello Stato, per le descritte sue caratteristiche, oltre che prevenire o contenere tali tipi di contenzioso, potrebbe utilmente intervenire nella delicata fase preliminare di selezione delle cause pilota.

In connessione con quanto appena osservato, emerge poi la rilevanza centrale che nell'attività dell'Avvocatura riveste la funzione consultiva. In questa attività, oltre alla prevenzione delle liti, un organo giuridico indipendente e unitario può assicurare che vengano considerati e, nella misura consentita, garantiti gli interessi giuridicamente rilevanti di tutti i soggetti coinvolti, e quindi non solo dello Stato ma anche degli stessi cittadini. Ciò in diretta attuazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost.

Qui mi fermo. Ma, per l'amore che ho per questo Istituto al quale mi onoro di appartenere da oltre 45 anni, permettetemi di esprimere l'augurio, che non è solo una speranza ma una ragionevole certezza, che l'Avvocatura dello Stato saprà sempre essere all'altezza della tradizione e potrà offrire la sua opera con rinnovata efficienza ed efficacia, nell'interesse pubblico che istituzionalmente è chiamata a garantire.

Ringrazio ancora Lei, signor Presidente della Repubblica, ringrazio Lei, Signor Presidente del Consiglio, e ringrazio tutti per la Vostra cortese attenzione.

Roma, 25 ottobre 2005.

Sala Vanvitelli - Palazzo S. Agostino

*Il saluto dell'Avv. Oscar Fiumara al Presidente
e ai Vice Presidenti uscenti della Corte Costituzionale
Piero Alberto Capotosti, Guido Neppi Modona e Fernanda Contri*

È per me un privilegio poter porgere, a nome di tutta l'Avvocatura dello Stato e mio personale, un saluto a Lei, signor Presidente Piero Alberto Capotosti, a Voi, signora Vice presidente vicario Fernanda Contri e signor Vice presidente Guido Neppi Modona, in occasione della scadenza del Vostro mandato novennale.

Il Prof. Marini ha ricordato la storia personale di ognuno di Voi, sottolineando la multiforme esperienza professionale, l'importanza e la delicatezza delle funzioni svolte, che hanno costituito il giusto titolo per la nomina alla Corte da parte del Presidente della Repubblica. E il Prof. Marini ha poi illustrato in superba sintesi i contributi da tutti Voi dati alla giurisprudenza della Corte.

Non potrei aggiungere di più. Ma sento il dovere di sottolineare in questo momento, proprio muovendo dalla mia posizione istituzionale di rappresentante dell'Avvocatura dello Stato e, insieme, dal legame personale che a Voi mi ha legato in questi anni, come i contributi alla giurisprudenza di cui vi siamo debitori siano espressione compiuta non soltanto di straordinaria dottrina, ma anche della Vostra complessiva storia personale e della Vostra individualità.

Invero, in tutta l'opera scientifica e di uomo pubblico del Presidente Prof. Capotosti è possibile cogliere l'attitudine tipica del giurista a ricercare innanzi tutto la natura originaria dei mutamenti politici e sociali via via emergenti, per poterne operare poi nel modo più saldo e definitivo la qualificazione giuridica negli schemi del diritto pubblico. Anche al diritto pubblico, nella visione e nell'opera del Presidente Capotosti, ci si deve accostare con un approccio non ignaro della tradizione giusnaturalistica, cioè partendo dall'esatta ricognizione della natura del fenomeno regolato.

Solo su questa base è possibile poi costruire normativamente il fenomeno stesso.

Questa visione si è rivelata essenziale nella messa a punto, che ormai appare ben definita, di tutti i criteri giuridici di snodo dei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali, che in questi anni sono stati attraversati da radicali rivolgimenti.

I concetti di «leale cooperazione», di «misura delle prestazioni minime», di «rapporti civili», di «sussidiarietà» sono stati elaborati nelle decisioni personalmente redatte dal Presidente Capotosti e in quelle comunque emanate sotto la sua presidenza, con un realismo attento tanto ai fini della riforma federalista, quanto ai problemi che la stessa pone al complessivo equilibrio dei rapporti costituzionali.

Il Presidente Capotosti ci ricorda che il diritto pubblico non è mai un fine in sé ma sempre strumento di composizione delle dinamiche socio-politiche.

È evidente come il ruolo dell'Avvocatura, costantemente teso a proporre soluzioni giuridiche che innestino il nuovo nel contesto di equilibri certamente da modificare, anche in profondità, ma non da distruggere, abbia trovato in questa visione un riferimento ideale.

Del Vice Presidente Avv. Contri non posso non ricordare che essa, oltre a ricoprire vari e importantissimi incarichi istituzionali, è stata la prima donna nella storia della Repubblica ad aver ricoperto l'incarico di Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (giugno 1992/aprile 1993), di Giudice della Corte Costituzionale (1996), presiedendo, inoltre, da dicembre 2004 a marzo 2005 la Corte stessa e, poi, assumendone la carica di Vice Presidente.

In tutti gli incarichi che ha svolto ha sempre profuso il suo impegno civile, ha messo al servizio delle Istituzioni la sua ampia preparazione giuridica con particolare riferimento al campo specifico della tutela dei minori, delle pari opportunità e dei soggetti più deboli, preparazione arricchita da grandi doti di equilibrio, di sensibilità profonda e di intelligente riguardo al mondo femminile.

Come giudice costituzionale ha redatto numerose sentenze in materia di diritto di famiglia (l'ultima in ordine cronologico la n. 385 di ottobre 2005), con particolare attenzione ai diritti del minore ed alla responsabilità «genitoriale» o parentale ed alla tutela dei soggetti portatori di handicap, definiti per la prima volta «soggetti diversamente abili» (nella sentenza n. 233/2005), utilizzando l'esperienza maturata «sul campo» quale Ministro per gli Affari Sociali.

Particolarmente acute ed efficaci le pronunce in tema di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato e, soprattutto, le tre pronunce in tema di segreto di Stato (110 e 140/1998, 487/2000) che hanno trovato un corretto punto di equilibrio e di funzionalità fra l'apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e il potere di indagine del P.M. sui fatti di reato ai quali si riferisca la «*notitia criminis*».

Nell'opera del Vice Presidente Prof. Neppi Modona troviamo riflessa la sua personalità di giurista sempre «impegnato» nella vita concreta del diritto, come magistrato inquirente e giudicante, poi come avvocato e, costantemente, come studioso. Grazie a questa rara sinergia di esperienza pratica e di riflessione scientifica, egli ha potuto dare contributi davvero decisivi alla definizione di quella cruciale frontiera tra il potere pubblico e le libertà individuali che è rappresentata dal diritto e dalla procedura penale.

Le storiche sentenze sulle incompatibilità e sui termini di custodia cautelare, per citare solo due tra le tante, costituiscono un chiaro esempio di come le garanzie individuali di chi è sottoposto a procedimento penale, o addirittura è privato della libertà personale, si possano efficacemente integrare nella struttura e nei fini del processo.

Nella visione del Prof. Neppi Modona la garanzia non è concepita come ostacolo al processo, né il processo come luogo della strumentalizzazione dell'individuo alla difesa della collettività.

La garanzia opera invece, in quella visione, come efficace stimolo e richiamo del processo ad atteggiarsi come «giusto processo», cioè come mezzo efficiente, e non cieco, di accertamento della responsabilità penale.

Tanto l'individuo quanto la collettività non possono che trarne beneficio.

Da chi quotidianamente tende, dal versante dello Stato persona, come l'Istituto che ho l'onore di dirigere, al chiarimento e alla sintesi degli ardui problemi giuridici che la società complessa pone, vengano dunque a Voi il convinto ringraziamento per l'ausilio che dalla vostra opera si è potuto trarre e l'espressione della certezza che ulteriori consimili contributi verranno dalle nuove sedi in cui ora sarete impegnati.

*Roma, Palazzo della Consulta
Corte Costituzionale – Udienza 25 ottobre 2005*

*Il Saluto dell'Avv. Oscar Fiumara
al nuovo Presidente della Corte Costituzionale Annibale Marini
e ai Giudici Sabino Cassese, Maria Rita Saulle e Giuseppe Tesaro*

Signor Presidente, signori giudici,

È per me un onore salutare in questa sede, a nome di tutti i colleghi dell'Avvocatura dello Stato e mio personale, l'avvento del Prof. Marini alla presidenza della Corte e l'ingresso nella Corte stessa dei nuovi tre illustri giudici.

Con il Prof. Marini salutiamo, per così dire, il ritorno del diritto privato ai vertici della nostra suprema giurisdizione di diritto pubblico.

Nell'opera del Prof. Marini si coglie infatti come egli abbia incarnato e incarnato l'autentica figura del privatista, inteso come studioso di quel «diritto dei privati» che sempre esprime una intrinseca, prestatale, forza ordinamentale; manifestazione originaria e immediata delle esigenze e delle tendenze della persona.

Lo studio del diritto privato come punto di emersione delle tendenze sociali è stata una vera costante nell'opera di Marini: dalla cura assidua dedicata ai temi della famiglia, dal regime patrimoniale della separazione alla posizione successoria del coniuge, al fondamentale manuale di diritto di famiglia; e in una visione parallela gli studi su aspetti del diritto privato di rilievo più economico, come quelli sugli usi bancari e sui contratti agrari.

Che un giurista così caratterizzato pervenga al vertice della giurisdizione di diritto pubblico è quindi circostanza naturale e davvero opportuna. Se il diritto costituzionale rappresenta la sintesi giuridica delle tendenze evolutive della società, la prima percezione e conformazione giuridica di queste si opera, infatti, proprio attraverso il diritto privato come lo ha sempre inteso e praticato il Prof. Marini.

Auguri, signor Presidente, auguri Sig. Vice Presidente, da chi ha sempre ammirato la vostra scienza, il vostro equilibrio, la vostra cortesia.

Nella figura del Prof. Cassese si sintetizzano le qualità dello scienziato, dell'organizzatore, dell'uomo pubblico. Nella sua opera sono da sempre presenti l'attenzione fondamentale al profilo storico degli istituti del diritto pubblico, e la connessa percezione del diritto amministrativo innanzitutto come espressione dell'organizzazione dello Stato: è infatti attraverso l'organizzazione delle funzioni pubbliche che lo Stato si adegua alle necessità collettive e, insieme, può indirizzarne le tendenze evolutive.

Da qui nasce l'insostituibile lavoro svolto dal Prof. Cassese nell'ambito di quello che può cominciare a chiamarsi il diritto amministrativo europeo, nuova frontiera dell'organizzazione pubblica odierna.

Colui che, in Italia e non solo, più di ogni altro ha indagato le dinamiche di trasformazione e internazionalizzazione dell'organizzazione amministrativa costituirà quindi una risorsa essenziale in quel lavoro costante di aggiornamento e, insieme, di tutela del precetto costituzionale che costituisce la ragione d'essere e il merito storico della nostra Corte costituzionale.

Con la nomina della Prof.ssa Saulle e del Prof. Tesauro, la Corte si arricchisce dell'esperienza di due insigni giuristi nel campo del diritto internazionale e del diritto comunitario, materie quanto mai imprescindibili nella valutazione di legittimità costituzionale della legislazione interna alla luce degli obblighi derivanti dalla ratifica di Trattati internazionali e dall'appartenenza del nostro Paese all'unione Europea.

La Prof.ssa Saulle – consentitemi un ricordo personale: siamo stati compagni di corso all'Università di Roma – potrà giovare, nell'espletamento del nuovo ruolo, dell'esperienza maturata nello svolgimento di prestigiosi incarichi internazionali quali, fra i tanti, quello di Presidente della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo.

Con la Prof.ssa Saulle, autrice di una vastissima produzione scientifica, entrerà nel lavoro della Corte il costante impegno profuso dalla stessa, in particolare, nella salvaguardia delle pari opportunità tra i sessi, nella tutela dei minori e dei soggetti più deboli. La Prof.ssa Saulle è stata infatti, fra l'altro, componente della Commissione nazionale per la parità uomo-donna presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed ha partecipato a numerose delegazioni italiane all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite su temi concernenti i diritti del bambino, i diritti umani e la tutela delle donne nel mondo del lavoro.

L'opera scientifica e gli incarichi istituzionali ricoperti dal Prof. Tesauro riflettono la sua formazione di acuto giurista, contraddistinta dalla sua forte sensibilità comunitaria.

Accanto alla pregevolissima produzione scientifica – e mi limito a citare il fondamentale manuale di «Diritto Comunitario», da cui ho anch'io sempre largamente attinto soluzioni –, e dopo una lunga esperienza di professore e di avvocato, il Prof. Tesauro ha personalmente contribuito ad orientare la giurisprudenza comunitaria, svolgendo per un decennio, l'incarico di Avvocato Generale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee: è d'allora che risale e si è cementata – mi si consenta il rilievo personale – la nostra conoscenza ed amicizia.

L'esperienza maturata nell'approfondimento del diritto comunitario è stata inoltre incisivamente tradotta nella pratica con la nomina a Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. È seguita quindi la nomina alla Corte costituzionale, a coronamento di un iter professionale eccezionale.

L'auspicio di chi svolge istituzionalmente il ruolo di difensore della legge, nei limiti del rispetto dei principi costituzionali, è che la nomina da parte del Capo dello Stato di tre illustri Professori, noti oltre che per i loro eccellenti profili professionali anche per la loro indipendenza, possa consolidare il ruolo insostituibile della Corte Costituzionale di garante dei principi che fondano la società civile e lo Stato di diritto nel necessario equilibrio tra i poteri dello Stato.

Roma, Palazzo della Consulta

Corte Costituzionale – Udienza 25 ottobre 2005

INCONTRI DI STUDIO

L'ambiente è sviluppo «L'attuazione della Delega ambientale»

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nell'ambito del ciclo di incontri sul tema «Ambiente è sviluppo», ha presentato il 12 settembre 2005 presso la Sala Vanvitelli dell'Avvocatura Generale dello Stato, in collaborazione con le riviste giuridiche Rassegna Avvocatura dello Stato e Gazzetta ambiente, il convegno «L'attuazione della Delega ambientale».

Nel corso della presentazione del lavoro svolto dalla Commissione dei saggi preposta alla stesura dei decreti delegati sono stati illustrati ed approfonditi i principali contenuti dei testi normativi.

Le riviste, con l'intento di avviare la discussione su questa importante riforma della materia ambientale, hanno dato vita, di seguito al convegno, ad una Tavola Rotonda cui hanno preso parte i più importanti giuristi della materia ed a cui sono stati invitati tutti «gli addetti ai lavori».

Il testo dei cinque decreti legislativi sui quali si è svolto il convegno è stato unificato in un solo decreto approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri del 18 novembre 2005. È in corso l'iter delle consultazioni (Conferenza Stato-Regioni e Commissioni parlamentari) per l'approvazione definitiva.

Il testo è consultabile sotto la voce «Documenti» nel sito www.comdel.it.

Atti del Convegno (Roma, 12 settembre 2005, Avvocatura Generale dello Stato)

GABRIELLA PALMIERI
Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato

Indirizzo di saluto

Signore e signori buongiorno. Nella qualità di Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato ho il piacere di darvi il benvenuto, solo cronologicamente, prima dell'Avvocato Generale, anche per testimoniare il ringraziamento per essere presenti tanto numerosi e per dire quanto siamo sempre felici di poter ospitare nel nostro Istituto convegni di così alto livello e di tale

importanza istituzionale. Vi chiedo scusa se nella sala vedete qualche lieve imperfezione nell'architettura; ma stiamo facendo dei lavori di risistemazione e quindi ci perdonerete se la parete che avete alla vostra sinistra non è del tutto perfetta. Naturalmente la sala è così bella e merita degli interventi di manutenzione e di riparazione, per i quali comunque ci scusiamo.

Come dicevo, siamo veramente molto felici di poter ospitare questo importantissimo convegno su un tema — quale la delega ambientale — così importante che, infatti, ha richiamato una presenza massiccia oggi qui da noi. Per questo, data anche l'autorevolezza dei relatori, non prendo altro tempo e vi ringrazio per aver deciso di partecipare a questo convegno. Buon lavoro a tutti. Grazie.

OSCAR FIUMARA

Avvocato Generale dello Stato

Un convegno all'insegna dello «spirito di servizio»

Saluto tutti a nome dell'intera Avvocatura dello Stato e mio personale. Siamo lieti di offrire, ad un tavolo così prestigioso e ad un pubblico così competente e qualificato, la sede dell'Avvocatura per un primo esame di una nuova e completa normativa ambientale *in fieri* di grandissimo interesse.

Esigenze di progresso e tutela ambientale devono procedere di pari passo e trovare un giusto equilibrio, secondo la formula, ormai diventata di uso comune, dello «sviluppo sostenibile». La sede prescelta per presentare la prima stesura dei testi normativi si caratterizza per il carattere istituzionale e di servizio del nostro Istituto. L'Avvocatura dello Stato è l'organo di consulenza legale e di difesa di tutte le amministrazioni dello Stato. Essa avrà quindi l'occasione di usare vuoi in sede consultiva, vuoi in sede giudiziale le nuove norme, per dare indirizzi all'amministrazione o per difenderne l'operato e dovrà quindi applicare tali norme e verificarne la congruità. Verifica che potrà anche proseguire dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee o davanti alla Corte Costituzionale nel caso che essa fosse contestata sotto il profilo comunitario o sotto quello della legittimità costituzionale. Quindi seguire in questa sede preliminare, una fase della sua formazione, è qualcosa che interessa in modo particolare il nostro Istituto, che si pone come spettatore particolarmente interessato.

Il convegno, come sapete, è stato organizzato d'intesa fra la *Rassegna Avvocatura dello Stato* e *Gazzetta ambiente*. L'una è un nostro prodotto, quindi di natura pubblica, l'altra invece ora ha assunto natura privata, ma entrambe perseguono un unico scopo: lo spirito di servizio, che mira a garantire un livello culturale e scientifico e una particolare attenzione ai mutamenti che intervengono nelle legislazioni. Ambedue, quindi, sono improntate ad un criterio di obiettività e di serenità di giudizio.

I testi che vengono presentati oggi sono destinati a costituire, una volta approvati, l'ossatura del nuovo diritto ambientale italiano che fino adesso era stato molto frammentato e poco chiaro. L'esigenza di un'ampia e approfondita consultazione, in questa sede, è evidente. La Commissione di giuristi che ha elaborato i testi ha fatto un lavoro complesso, estremamente complesso e imponente. Ad essa e a tutti i suoi componenti va quindi il nostro

apprezzamento anche se ovviamente non potranno mancare delle divergenze di opinioni, le quali, però, rientrano nella fisiologia di ogni discussione e di ogni tentativo di portare ordine alla materia. Del resto, proprio da oggi pomeriggio, con la Tavola Rotonda che è organizzata da *Gazzetta ambiente*, l'Avvocatura dello Stato intende offrire la propria sede all'avvio di un dibattito giuridico istituzionale sui testi e sulle implicazioni che ne possono derivare.

Tra le molte realtà e interessi con le quali i testi predisposti dal Ministero dell'Ambiente si dovranno confrontare, fondamentale appare, ovviamente, il raccordo con l'Unione europea e con il mondo delle autonomie regionali e locali. Gli obblighi comunitari e il dovere di leale collaborazione con le Regioni costituiscono infatti i primi parametri di valutazione della nuova normativa che si intende introdurre. Entrambi i fattori muovono verso l'introduzione di una disciplina dell'ambiente attenta e severa, ma soprattutto che sia effettivamente in grado di essere applicata in tutto il territorio nazionale, secondo i criteri ispiratori della legge delega.

Proprio brevissimamente (perché non spetta a me analizzare i testi) ricordo che si tratta di 5 decreti legislativi di diversa ampiezza in relazione agli argomenti trattati. Vi è un primo decreto, il più cospicuo, che riscrive la legge sulla difesa del suolo, il testo unico sulle acque e la disciplina delle gestioni idriche: si tratta di un testo di notevole complessità che intende accorpate e semplificare più discipline. Cambiano i moduli organizzativi del governo dell'acqua, sostituendosi al Comitato Istituzionale di Bacino, un organismo misto Stato-Regioni, sostanzialmente unitario che si articola in nuove unità territoriali, che sono poi i distretti idrografici.

Un secondo testo è quello relativo ai rifiuti e alla bonifica dei siti contaminati. È materia per la quale c'è stato ed è ancora pendente un notevole contenzioso davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, tra la Commissione delle Comunità europee e il nostro Stato; ma è anche il settore dove v'è proprio la necessità, una volta per tutte, di dettare un sistema che non sia fondato solo sull'emergenza.

Un terzo testo riguarda le emissioni in atmosfera. È quello che consente al legislatore delegato una maggiore apertura alle esigenze del mondo produttivo attraverso autorizzazioni generali, accordi di programma e altri strumenti di partecipazione. Di grande importanza è il recupero della disciplina in materia di impianti di riscaldamento civile, che viene fondata, quanto alla concreta operatività, su controlli affidati all'Ispettorato del lavoro.

Un quarto testo accorpa tutte le procedure di valutazione ambientale strategica sui piani e programmi, la valutazione di impatto ambientale su opere e impianti e l'autorizzazione ambientale integrata.

Forse il testo non dico più importante ma che forse formerà oggetto di maggiore discussione è quello che disciplina il danno ambientale, una materia che effettivamente è stata finora trattata moltissimo, ma la cui regolamentazione finora ha dato obiettivamente risultati piuttosto modesti. Il decreto delegato, ferma rimanendo la disciplina dell'azione penale, tende a organizzare le attività di prevenzione e di repressione dei danni ambientali da parte delle amministrazioni, in una chiave molto simile a quella fiscale, prevedendo cioè un accertamento attraverso ingiunzione e una riscossione

attraverso i ruoli esattoriali. Si vorrebbe evitare, quindi, la necessità di ricorrere sistematicamente alla costituzione di parte civile dello Stato, con il Ministero dell'ambiente, in tutti i processi penali, in materia ambientale, superando così le attuali difficoltà pressoché insormontabili che incontra il nostro Istituto. Attraverso un procedimento tipico più automatico e più veloce si potrebbe pervenire ad un effettivo ristoro dei danni ambientali che spesso si presentano di modesta entità, senza avere l'alternativa di rinunciare ad essi ovvero di perseguirli ugualmente ma a costo di dispendiose e dispersive costituzioni di parte civile da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Da questi testi non emerge una disciplina delle aree protette: evidentemente essa vedrà la luce in un secondo momento, secondo le previsioni della legge delega.

Ho voluto ricordare soltanto brevemente quale sarà l'oggetto delle nostre discussioni. Ma credo che anche questa piccola introduzione può dare la misura dell'ampiezza e dell'imponenza della materia. Sono quindi sicuro che le esposizioni che saranno fatte e il dibattito che seguirà saranno di notevole interesse per tutti.

GIUSEPPE FIENGO

Direttore editoriale di Gazzetta ambiente

La voglia di aprire subito il confronto

Intanto ringrazio l'avvocato Oscar Fiumara. È la sua prima uscita pubblica da Avvocato Generale dello Stato; e quindi lo ringrazio, in particolare, per questo onore che ci ha fatto.

Ringrazio, poi, tutti i presenti; perché era complicato organizzare un convegno in così poco tempo; ringrazio soprattutto coloro che interverranno alla Tavola Rotonda di oggi pomeriggio, perché hanno avuto pochissimo tempo per leggere i testi normativi. È chiaro, c'è la necessità da parte dei relatori di illustrare e di spiegare nel corso della mattinata questi testi complessi — di buona qualità, non ho dubbio, li ho visti — che rappresentano un impegno serio. Possiamo non essere d'accordo su alcune scelte ma il lavoro c'è ed è un lavoro che mira a risultati, alcuni dei quali sicuramente condivisibili. Quindi, voglio dire, la Tavola Rotonda di oggi pomeriggio manifesta la voglia di aprire immediatamente un confronto, quanto più sereno possibile. Però questo ha comportato che coloro che parteciperanno alla Tavola Rotonda di oggi pomeriggio, hanno dovuto passare il weekend a leggere i testi; li abbiamo avuti solo venerdì, e devo dare atto che è stato rispettato un patto che si era fatto con il Gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che i testi fossero comunque disponibili per il Convegno e la Tavola Rotonda e fossimo messi in grado di offrire ai partecipanti almeno alcune prime impressioni sul lavoro finora svolto.

Quanto a me, ho alcune domande da fare ai relatori/redattori delle norme. Vi dirò, attenzione: ci sono innovazioni profonde; per esempio, c'è l'assorbimento del sistema del governo dell'inquinamento dell'aria nel sistema territoriale delle licenze edilizie. È un giocattolo che tutti ammiriamo, ma che per essere realizzato mette in campo problemi giuridici ed amministrativi del tutto nuovi.

Abbiamo, ad esempio, in tema di valutazione di impatto ambientale, una direttiva comunitaria (357/1985/CEE) che trova applicazione in Italia dopo 20 anni. Finalmente ci si avvia a realizzare, nella procedura di approvazione delle opere di pubblico generale interesse, l'inchiesta aperta al pubblico, che ha sempre costituito uno dei miei «pallini» istituzionali. Più ancora della valutazione tecnica, l'inchiesta pubblica e l'informazione ai cittadini sono, secondo la mia opinione, il momento essenziale che deve caratterizzare una corretta valutazione di impatto ambientale. Questo istituto, tipico di una matura democrazia ambientale, viene ora, sia pure con timidezza, introdotto nel nostro ordinamento.

Sempre sulla valutazione di impatto ambientale è rimasta, tuttavia, nella legislazione che si va a proporre una vecchia confusione, tipicamente italiana, tra il giudizio di compatibilità, il decreto del Ministro dell'ambiente che formula il giudizio prevalentemente tecnico, e l'autorizzazione e/o approvazione dell'opera pubblica, a cui si collega come presupposto la valutazione di impatto ambientale? Questo nodo non è stato sciolto, sarebbe il caso di scioglierlo, perché nel momento in cui va a regime la valutazione di impatto ambientale diventa essenziale decidere chi è l'autorità decidente finale. Qui il Ministero dell'ambiente si è un pò allargato ed è probabile che si possa aprire un confronto serrato in sede governativa. Ecco, se fossi io il capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dei lavori pubblici (ndr: oggi «infrastrutture e trasporti») — evidentemente, è un mestiere che ho fatto — avrei qualcosa da dire e sarei curioso di conoscere che cosa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha da controbattere sul fatto che la responsabilità definitiva sulla fattibilità dell'opera spetta comunque all'autorità di settore, restando sempre e comunque la VIA una valutazione endoprocedimentale.

Ma a parte queste valutazioni a margine dei progetti presentati, in questa sede sento la necessità di ribadire l'importanza di questo incontro: si tratta di valutare un lavoro importante. *Gazzetta ambiente* è e vuole essere una «rivista di servizio», nel quale c'è stato anche l'impegno dell'Editore Colombo, al quale vanno i ringraziamenti, dal momento che pubblica la rivista e spesso si sobbarca gli oneri di organizzare queste manifestazioni. Talvolta è dura, però vale la pena. Anche noi, con *Gazzetta ambiente*, un pò come la *Rassegna Avvocatura dello Stato* soprattutto per gli aspetti relativi al contenzioso nazionale e comunitario, aspiriamo ad essere un centro istituzionale di servizio per le amministrazioni e gli imprenditori privati, e vogliamo dare mezzi e strumenti per capire meglio i problemi, per gestire meglio, per amministrare meglio. È questa un'esperienza che non è nostra, italiana, ma essenzialmente francese: deriva dai «quaderni grigi» sull'attività svolta, pubblicati dalle amministrazioni francesi. Le amministrazioni francesi hanno dalla loro parte la tradizione e l'esperienza; in Italia questa tradizione di avere nell'interno stesso dell'amministrazione che agisce un momento di riflessione critica su quello che si sta facendo non è molto praticata, anzi forse non è praticata affatto. *Gazzetta ambiente* con fatica sta cercando di portarla avanti e, devo dire, eventi come questi e la partecipazione che oggi mi avete assicurato sono momenti di grande conforto.

Vi ringrazio, e lascio la parola ai tecnici, quelli che illustreranno i testi normativi, cominciando dal prof. Paolo Togni che affronterà — credo — i temi generali dell'attuazione della delega ambientale.

PAOLO TOGNI

Capo di Gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Il percorso normativo della delega ambientale

Buongiorno a tutti. Voglio innanzitutto esprimere un vivissimo ringraziamento all'Avvocato Generale, al Segretario Generale dell'Avvocatura e all'Avvocatura come istituzione per la consueta disponibilità ad interloquire con uffici del Governo su argomenti di comune interesse. Dovrebbe essere un fatto normale ma non sempre, con molte istituzioni, questo avviene in modo così scorrevole e amichevole come con l'Avvocatura. Grazie, quindi, per il passato, per il presente e per il futuro, che sicuramente proseguirà su questa traccia.

Un ringraziamento e un saluto anche alle autorità civili e militari. Sono presenti altissimi gradi, tra cui il Generale Vacca comandante del gruppo dei nostri Carabinieri, al quale deve andare il ringraziamento dell'intera comunità nazionale per l'egregio lavoro che stanno facendo, hanno sempre fatto e faranno per la tutela dell'ambiente. Vanno inoltre un saluto e un ringraziamento a tutti i presenti che testimoniano, con la loro numerosa presenza, come l'argomento sia di grande interesse. L'unica cosa che mi trova un pò imbarazzato è dover comunicare che sarà difficile che l'onorevole Tortoli riesca ad arrivare in tempo in quanto sta rientrando in queste ore dall'estero ed ha avuto dei problemi di viaggio. Speriamo comunque che riesca ad arrivare qui prima che il convegno finisca. L'onorevole Tortoli è il sottosegretario che si è occupato, tra l'altro, dell'iter legislativo della legge di delegazione fin dal suo inizio e quindi è, nell'ambito del Ministero, la persona più vicina a questo provvedimento.

Il provvedimento e la discussione di cui voi ascolterete è situata nell'ambito di una iniziativa chiamata «Ambiente è sviluppo». Si tratta di una campagna di comunicazione del Ministero che parte dal risultato di alcune indagini demoscopiche svolte su nostra commissione, ed i cui risultati hanno dimostrato come il tema ambientale desti grandi preoccupazioni nella popolazione italiana. Secondo lo studio effettuato più dell'80% degli italiani sono preoccupati per l'andamento dei fatti ambientali; però, per dichiarazione esplicita degli stessi intervistati, tale preoccupazione è fondata su una mancanza di conoscenza praticamente assoluta. Solo il 15%, infatti, si dichiara a conoscenza dei motivi per cui la questione ambientale è preoccupante. In questo contesto è spiegabile – anche se deprecabile – che trovino uno spazio ampio parole d'ordine apodittiche, non motivate, per lo più catastrofiste, comunque non scientificamente fondate su dati o conoscenze acquisite fino a questo momento. Questo comporta la difficoltà per gli amministratori centrali e locali di riuscire a dialogare in termini razionali sui temi ambientali.

Tanto più preoccupante, questo stato di cose, in quanto dai primi risultati di un'altra ricerca, i cui risultati numerici non possiamo ancora diffondere perché sono in sede di elaborazione finale e di verifica, appare dimostrato come l'andamento dei parametri ambientali nei paesi già sviluppati, sia in costante miglioramento da almeno 20 anni a questa parte, mentre non lo è quello dei paesi che stanno cominciando ora a svilupparsi.

I danni ambientali dei paesi del G7 e G8 sono in costante miglioramento. I dati ambientali dei paesi in via di sviluppo come Brasile, Messico, Cina, India, sono invece alquanto in contrasto con questo modello ma ripetono a distanza di circa cinquanta anni il *trend* di peggioramento già percorso dalle nostre economie; il fenomeno evolverà verso una diminuzione dell'inquinamento, proprio come è successo nei nostri paesi. Perciò un sostanziale ottimismo per l'andamento dei fatti ambientali è un atto dovuto.

Per diffondere questa informazione e questa sensazione il Ministero ha appunto organizzato l'iniziativa chiamata «Ambiente è Sviluppo» perché intendiamo affermare con energia come i due fenomeni della tutela dell'ambiente e dello sviluppo economico viaggino in modo parallelo verso un miglioramento complessivo.

Venendo a parlare dei testi della delega, devo correggere l'amico Fiengo, perché questi testi non li ha avuti da noi; essi sono stati pubblicati su un sito Internet, non certo ufficiale, e non sono quindi testi ufficiali. In effetti le uniche persone che li conoscevano erano i membri della Commissione e della Segreteria tecnica che li hanno redatti, e nella comunicazione allegata alla distribuzione di questi testi venivano invitati tutti i destinatari alla massima riservatezza. Io non posso pensare che nella Commissione o nella segreteria tecnica ci fossero delle persone che hanno tradito la fiducia in esse riposta. Comunque da un male può nascere un bene, quindi il fatto che questi testi – che corrispondono sostanzialmente a quelli «veri» – vengano conosciuti e possano oggi essere discussi in maniera un po' più documentata, alla fine è un fatto positivo.

Ricordo che prima dell'approvazione, il testo della legge di delegazione ha soggiornato in Parlamento per oltre 3 anni, precisamente 38 mesi e qualche giorno, a dimostrazione che non è facile, neanche per una maggioranza che sicuramente ha numeri ampi in Parlamento, trovare un punto di riferimento comune su una materia così articolata e così complessa.

La legge che è stata approvata non è quella che il Governo aveva predisposto. Al testo proposto dal Governo sono state aggiunte alcune norme definite misure di «immediata applicazione» che, francamente, il Governo avrebbe preferito non presentare in questo testo legislativo. Anche dal punto di vista estetico sarebbe stato meglio che il testo avesse contenuto solamente la delega al Governo, però il Parlamento è sovrano, ed infatti anche la parte strettamente riferita alla delega è stata modificata. Questo perché il Parlamento ha inteso limitare l'autonomia del Governo nell'attuazione della delega secondo indicazioni e direttive che lo stesso Parlamento ha elaborato, al punto da aggiungere una lunga serie di criteri per l'attuazione della delega, e un argomento completamente nuovo che non era previsto nel disegno legge originale: quello dell'aria.

Invito i critici delle bozze di decreti legislativi a leggere la legge di delegazione, perché una serie di critiche che vengono fatte ai decreti andavano casomai riferite a questo atto normativo. Per esempio, il fatto che le ammende previste in materia ambientale siano basse, per non dire ridicole, deriva anche dal fatto che nella legge delegazione non c'è la delega per rivederle. È chiaro quindi che la loro entità non poteva essere rivista nell'ambito

dell'esercizio della delega, ma stiamo cercando di risolvere questo problema con un diverso atto normativo. Sull'argomento al Ministero dell'economia abbiamo già avuto alcune riunioni e poi naturalmente bisognerà coinvolgere anche il Ministero della giustizia che sull'argomento ha titolo per dire la sua. Comunque la revisione e l'innalzamento delle sanzioni non poteva esser determinato con questi decreti delegati.

Ricordo che le bozze del decreto legislativo sono state approvate in maniera preliminare dalla Commissione solo giovedì scorso. Cosa significa? Significa che questa approvazione preliminare serve ad avere un punto di riferimento per sviluppare analisi, critiche e apporti costruttivi, utili ad arrivare ad una stesura definitiva di testi che siano maggiormente condivisi o maggiormente giusti o maggiormente efficaci, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi che il Governo ed il Parlamento si prefiggono con questa manovra normativa.

È aperta, come ha dichiarato il Ministro, una fase di consultazione con tutti coloro che siano interessati e per cui questa iniziativa è la più importante tra quelle previste. Ci saranno poi anche altri canali e altri rivoli che porteranno ad acquisire osservazioni, suggerimenti e quant'altro. Ricordo ancora che anche se per il 21 settembre è prevista una riunione della Commissione, dove spero che si arrivi all'approvazione definitiva delle bozze, questa è ancora una fase preliminare. Se la Commissione consultiva del Ministro il 21 settembre approverà i testi, questi saranno trasmessi al Ministro che poi provvederà a diffonderli e a diramarli nei modi consueti per il prosieguo della procedura fino ad arrivare all'entrata in vigore.

Quindi, voglio dire, si tratta di materiale ancora abbastanza fluido, anche se ha raggiunto un primo livello di consistenza. È chiaro che mentre qualunque norma puntuale è suscettibile di essere discussa ed eventualmente modificata, ritengo che difficilmente possa accettarsi un cambiamento di struttura dei provvedimenti che sono frutto di oltre 4 anni di lavoro del Ministero.

La Commissione è un passaggio tecnico esterno, almeno dal punto di vista logico, al Ministero. È logico che essa abbia acquisito i lavori fatti dagli uffici ministeriali e abbia valutato le idee che erano alla base della stessa predisposizione del disegno di legge per la delega ambientale, non credo che il Ministro avesse il dovere di stare 4 anni nei suoi uffici senza occuparsi dell'argomento, in attesa che venisse istituita la Commissione.

Dirò ancora due parole, in seguito gli amici del gruppo di coordinamento entreranno più nel merito perché tra le critiche recepite in questi giorni ce n'è una che parla di normativa in contrasto con la normativa comunitaria.

Comunico che nelle bozze almeno 7 direttive non recepite fino a questo momento vengono ora recepite. Mi piace ricordare che quando il Ministro Matteoli ha assunto l'incarico, esisteva il numero tondo di cento procedure di infrazione aperte presso l'Unione europea, e che queste si sono ridotte oggi ad essere poco più di venti, nonostante il signor Prodi, con grande eleganza, negli ultimi giorni della sua Presidenza abbia sporto alla Corte di

Giustizia 19 denunce contro l'Italia, molte delle quali assolutamente pretestuose, dimostrando un interesse per i fatti italiani assolutamente stupefacente e degno di nota.

Oltre a questo, dal punto di vista strettamente normativo, un'altra critica che è stata avanzata è stata quella di accusarci di aver complicato la legislazione. In verità almeno 52 fonti normative vengono abrogate nella previsione dei decreti legislativi, la maggior parte delle quali sono intere leggi, poi ci sono dei D.P.C.M., dei decreti del Presidente della Repubblica e altri provvedimenti di livello inferiore. Lo sforzo di semplificazione consiste non solo nella diminuzione del numero delle norme, ma soprattutto nella revisione dei procedimenti (che in passato hanno dato spesso motivo di lamentela agli utenti della legge, che poi sono da tenere in grande considerazione dato che scopo principale delle norme è accontentare e favorire il libero esercizio dell'attività dei cittadini in uno con la garanzia dell'interesse pubblico). Da questo punto di vista chi legga con un minimo di attenzione le bozze e metta a fronte i procedimenti previsti dalle bozze stesse con quelli attualmente in essere, si renderà conto che c'è una notevole semplificazione generalizzata.

Altra critica che è stata avanzata – e con questo finisco il mio intervento – è stato quello di aver invaso o comunque di avere la prospettiva di invasione delle competenze delle Regioni. Ricordo che non solo la Costituzione attribuisce la materia ambientale in competenza esclusiva allo Stato, ma anche che nessuno ha azzardato proporre una modifica costituzionale contenente l'ipotesi di regionalizzazione su questi argomenti. È chiaro che con le Regioni – qui saluto e ringrazio per la sua presenza l'assessore Tommasi che è il capofila degli assessori dell'ambiente delle Regioni italiane – da oggi affrontiamo una fase di verifica, confronto e discussione comune. Sia chiaro che la competenza spetta al Governo. È altrettanto chiaro che quando l'amministrazione può decidere ha il dovere di farlo. Se noi avessimo lasciato decadere questa delega che il Parlamento ha voluto concedere senza esercitarla, il Governo si sarebbe macchiato di una grave colpa di omissione.

Ma il Governo ha fatto il suo dovere con sollecitudine e precisione: che tutti facciano altrettanto.

Giuseppe Fiengo: Ringrazio il professor Togni, avrò qualcosa da dirgli nel corso della Tavola Rotonda; la Tavola Rotonda, come detto nel cartoncino allegato all'invito, è prevista subito dopo la colazione di lavoro, che verrà offerta nella Biblioteca al primo piano.

Paolo Togni: la Tavola Rotonda si chiama il «convegno di Forte Alamo»... comunque.

Giuseppe Fiengo: Beh, comunque la si chiami, la Rivista ha invitato il professor Paolo Dell'Anno e l'avvocato Franco Giampietro, il professor Sandro Amorosino; ho visto anche Stefano Grassi e Piero Angelini e l'avvocato dello Stato Fiorilli, quindi, voglio dire, è una Tavola Rotonda, ed è chiaro che è una Tavola Rotonda «aperta». Quindi chi ritiene di aver qualcosa da dire lo potrà fare in quella sede; sono queste un po' le indicazioni per il pomeriggio. Adesso,

che cosa vogliamo fare? Possiamo dare la parola al relatore professor Alberto Romano, al termine del cui intervento farei una sosta, se volete. Non so gli interventi previsti quanto durano, si tratta di quattro relazioni.

Oscar Fiumara: *Vi chiedo scusa, e chiedo scusa al professor Romano in quanto è il primo a parlare, ma non potrò purtroppo ascoltare per alcuni impegni istituzionali che non mi consentono di restare ancora con voi. Però desidero, nell'allontanarmi, ribadire la gratitudine dell'Avvocatura dello Stato per la partecipazione così numerosa e qualificata, Avvocatura – quindi ribadisco – che è lieta di ospitare questo convegno e le discussioni che seguiranno: quali che esse siano... saranno sempre costruttive. Mi auguro anche che ci sia un forte dibattito perché le cose vanno anche sviscerate nei particolari e le divergenze di opinioni, quando sono costruttive, fanno bene. Vi ringrazio e vi chiedo scusa se debbo, purtroppo, allontanarmi.*

Giuseppe Fiengo: *Ringrazio l'avv. Fiumara e do la parola al professor Alberto Romano.*

ALBERTO ROMANO

Ordinario di diritto amministrativo, Università di Roma «La Sapienza»

Verso il recupero di competenze generali dell'amministrazione centrale

1. Ciascun coordinatore si è occupato particolarmente di uno o più schemi di decreti legislativi delegati; e, ovviamente, in questa loro *Presentazione*, dirà soprattutto di quello o di quelli che ha seguito di più.

Senonché, vi è una esigenza di esposizione generale, oltre l'introduzione del prof. Togni: dell'impianto della legge di delegazione e di quello dei suoi testi attuativi, nonché del procedimento attraverso il quale si è arrivati alla loro bozza.

Si è stabilito che questo sarebbe stato compito del coordinatore che avrebbe parlato per primo; e parlare per primo è toccato a me: davvero non so per quale legittimazione. Tanto più che mi ritengo solo un puro giurista, e solo come tale vi parlo: senza avere alcun titolo, quindi, per esprimere giudizi nel merito di un testo legislativo che, per sua natura, è intriso di politica.

2. La legge 15 dicembre 2004, n. 308, dunque. E di essa si deve dire subito che la sua struttura non pone in risalto la sua sistematicità. Soffre, come tante, troppe leggi di questi anni, dell'esigenza di concentrare in un unico articolo contenuti troppo vasti ed eterogenei. Si può capire che questo modo di formulare i testi legislativi sia ritenuto necessario per l'asprezza dei contrasti in Parlamento, ma anche per la debolezza delle c.d. forze politiche e delle loro coalizioni: nel rispetto del disposto dell'art. 72, comma 1, Cost., secondo il quale «*Ogni disegno di legge...*» è approvato «*... articolo per articolo...*»; ma solo formale: anche se la disposizione non definisce esplicitamente la massima espansione che possa avere questo, e il massimo di eterogeneità di contenuti che possa tollerare. Ma ciò non toglie che, con questa tecnica legislativa, non risultano evidenti i fili della trama normativa: sicuramente al comune cittadino, ma non poco anche all'interprete professionale.

Con la legge n. 308/04, certo, non siamo arrivati ai 572 commi dell'unico articolo dell'ultima finanziaria (legge 311/04), o, risalendo agli anni '90 e ad altre maggioranze, ad altre leggi in materia, organizzate in 3 o 4 articoli, ciascuno contenente più o meno tanti commi quanto gli articoli di un libro del codice civile. Ma essa concentra comunque in un solo articolo, sviluppato in 54 commi, tutta una materia assai vasta. E soprattutto assai eterogenea.

È evidente una prima linea di discontinuità tra i vari suoi contenuti: tra le disposizioni rivolte al legislatore delegato, e quelle di immediata applicazione. Questa diversità di contenuti è rintracciabile più o meno in ogni legge di delegazione. Ma qui è esasperata dall'accentuazione di tale diversità: fino a sfiorare la contraddittorietà. Le norme propriamente di delega, infatti, hanno il dichiarato intento di migliorare innovativamente i mezzi giuridici per la protezione dell'ambiente. Alle altre, viceversa, sarebbe arduo assegnare il medesimo scopo: sono di sanatoria di ampie illegalità; e la loro formulazione in un unico testo legislativo ha quasi il sapore di una sorta di prezzo che il disegno riformatore ministeriale ha dovuto pagare all'esistente e a chi lo vuole salvare.

Il rilievo è tutt'altro che irrilevante. Sono note le critiche che hanno investito subito la legge: spesso aspre, non di rado troppo aspre. Ma, a ben guardare, queste hanno riguardato pressoché esclusivamente le disposizioni di sanatoria. Potrebbero essere anche largamente condivisibili. Ma non è affatto condivisibile la strumentazione che ne ha fatto l'operazione mediatica subito sviluppata: di estensione aprioristica di tali valutazioni così negative anche al contenuto delle norme di delegazione propriamente dette. Che non lo meritano. O, quanto meno, non meritano una ostilità che sia solo preconcetta, e non basata su un loro ponderato esame.

Per quel che riguarda la concentrazione in un unico articolo degli eterogenei contenuti della legge, resta, però, il rilievo già accennato: anche il vario contenuto di tali norme di delegazione è tutt'altro che offerto sistematicamente. Non è articolato con evidenza, anzitutto, secondo l'articolazione che dovranno avere i testi legislativi delegati. Il legislatore delegante ha compresso i criteri generali di delega nelle ben dodici proposizioni dell'unico comma otto: dove si ha la sensazione di poter leggere di tutto, seguendo la traccia di quella specie di racconti in forma normativa che sembrano costituire le tipiche formulazioni convenzionali della legislazione di questi anni; ma anche qualcosa di contrario al tutto. Ed ha stipato quelli specifici per ogni materia devoluta al legislatore delegato, in un solo, straripante comma 9, diviso in 7 gruppi: anche qui, ammassando contenuti eterogenei, in un complesso di proposizioni normative che è l'unico punto di emersione della individualità dei testi suddetti.

3. Detto questo, peraltro, per quel che riguarda il rapporto tra legge di delegazione e i futuri decreti legislativi delegati, va respinta subito una accusa che è stata spesso rivolta alla legge di delegazione: che avrebbe lasciato troppi spazi al legislatore delegato. I «*principi e criteri direttivi*» sono sì affastellati, ma non si può dire che siano altrettanto generici. E chi ricorda le deleghe in materia tributaria della passata legislatura, o quelle precedenti,

anche non di poco, in materia di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, non credo che possa dire che qui, comparativamente, le maglie sono troppo larghe.

Nella legge 308/04, in verità, sembrano ragionevoli i margini di discrezionalità lasciati al Governo; una loro ulteriore compressione, avrebbe compromesso il significato stesso di una scelta a favore di una legislazione non parlamentare e delegata.

Senza contare che la legge-delega ha sottoposto il Governo, il Ministero, ad un controllo parlamentare che, almeno sulla carta, è disegnato come più penetrante del solito; e che, comunque, lo è molto: alla previsione dei soliti meccanismi dell'intervento delle commissioni nel procedimento – anzi: qui è prescritto addirittura un duplice passaggio –, ha aggiunto, al comma 15, l'obbligo del Ministro di riferire alle commissioni medesime ogni quattro mesi, circa lo sviluppo dell'*iter* di elaborazione dei testi delegati; in particolare, circa i lavori della Commissione consultiva istituita ai sensi del precedente comma 11.

4. E qui bisogna dire di questa Commissione, del rapporto del suo ruolo con quello del Governo e del Ministero, e, quindi, di quello specifico di questi organi politici.

È indubbia l'assoluta predominanza ministeriale nella redazione dei testi.

Predominanza che, anzitutto, deriva direttamente dalla natura delle cose. Si è negato che siano eccessivi gli spazi che il legislatore delegante ha lasciato a quello delegato. Ma questo non significa che siano irrilevanti: tutt'altro; altrimenti, si è già notato, la delegazione non avrebbe più una propria ragion d'essere. E le scelte di tale legislatore delegato non possono che essere politiche.

E che il ruolo della Commissione, rispetto al Ministero, debba essere delineato come puramente servente, è poi reso manifesto dalla stessa legge di delegazione: il cui comma 11 dispone che «*il Ministero... si avvale...*» della Commissione stessa; alla quale, dunque, non è stata attribuita l'iniziativa della predisposizione dei testi, e neppure una loro elaborazione autonoma; quanto meno, non gliene sono state riservate.

Fortunatamente.

Infatti, per la comprensione del modo nel quale i testi sono stati fin qui elaborati, bisogna tenere conto di un fattore che, al riguardo, ha manifestato una fortissima influenza condizionante: quello temporale. Il Ministro ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge di delegazione il 19 dicembre 2001. Poteva ragionevolmente sperare in una sua sollecita approvazione parlamentare. Se questa fosse avvenuta, il legislatore delegato poteva avere a disposizione, se non proprio una intera legislatura, quasi: un lasso di tempo, quindi, che gli avrebbe consentito di esercitare con agio la delega, eventualmente con le opportune proroghe che sono diventate pressoché di prassi, facendo precedere la redazione dei testi da appropriati studi preparatori secondo noti esempi stranieri; e anche di completare il disegno normativo entro un'unica legislatura, con i decreti correttivi e con i regolamenti e con gli atti amministrativi attuativi. Viceversa, la legge di delegazione

porta la data del 15 dicembre 2004: non certo per colpa del Ministro, che aveva esercitato tempestivamente l'iniziativa governativa, e aveva stimolato l'ulteriore procedura, s'intende per quel che gli competeva. Così, il legislatore delegato è stato investito nelle sue funzioni, quando della legislatura residuava non più di un anno e mezzo, nella migliore delle ipotesi; per di più, in una situazione politica che ci si limiterà a dire meno stabile di quella di quattro anni prima. E la Commissione ha avuto ancora meno tempo a disposizione: il decreto della sua nomina porta la data del 21 gennaio 2005, le sono state necessarie alcune settimane di rodaggio anche per l'instaurazione di proficui rapporti con la parallela Segreteria tecnica, e i suoi lavori si sono dovuti svolgere sotto l'urgenza del rispetto del termine imposto dal comma 5 della legge (un anno dalla sua entrata in vigore), per la trasmissione dal Governo alle competenti Commissioni parlamentari degli schemi dei decreti legislativi.

Così, si spiega l'avverbio dell'esclamazione precedente, a proposito della preminenza del ruolo che la natura delle cose e la legge stessa hanno attribuito al Ministero: fortunatamente; e, si può ora aggiungere anche in riferimento al fatto che non è stato con le mani in mano negli anni tra la presentazione del disegno di legge e la sua approvazione. Perché è stata questa sua preminenza, e questa sua attività, che ha permesso alla Commissione di trovare già svolto il grosso del lavoro preparatorio. La Commissione, perciò, ha potuto dedicarsi soprattutto alla rifinitura dei testi, alla loro omogeneizzazione interna, e alla loro armonizzazione col resto dell'ordinamento. Da questo punto di vista, non è stata sbagliata la composizione dell'organo consultivo: è stato osservato che i giuristi che ne fanno parte sono soprattutto pubblicisti generalisti; ma tale composizione appare la più adatta al ruolo che ha effettivamente svolto: così che è risultata meno grave la scarsità di competenze giuridiche specifiche nella materia.

Peraltro, nel testo legislativo, a proposito del procedimento di redazione degli schemi di decreti legislativi, vi è un silenzio: sull'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva. Tale redazione porrà indefiniti problemi tecnici: all'interno del complesso dei testi, e tra di esso nell'intero ordinamento nel quale andranno inquadrati. E chi conosce la preziosa e insostituibile opera che il Consiglio di Stato ha sempre svolto nella formulazione dei testi normativi di matrice governativa, non può non ritenerla essenziale anche nel nostro caso. L'omissione nella legge di un richiamo esplicito in questo senso, credo che debba essere colmata come risultato di una interpretazione sistematica delle norme su un simile ruolo del Consiglio di Stato stesso. Peraltro, sono assai lieto di avere appreso la notizia secondo la quale la scelta politica sarebbe comunque nel senso di richiedere il suo intervento.

5. A questo punto del mio già troppo lungo discorso, non è pensabile che io possa intraprendere una analisi particolareggiata della legge. Accennerò qui, perciò, solo a tre punti di più saliente rilevanza, che poi, del resto, si traducono in tre gruppi di problemi giuridici maggiori.

Anzitutto, al rapporto tra competenze statali e quelle regionali, e degli Enti locali in genere; che, poi, diventa il problema del rapporto della legge di delegazione con la riforma del titolo V della Costituzione.

La relativa legge costituzionale, come si sa, è del 2001, e porta la data del 18 ottobre: del giorno antecedente, cioè, a quello di presentazione del disegno di legge governativo alla Camera dei deputati. L'impianto di questa non sembra in contrasto con la riforma.

Ma è indubbio che porta molte tracce della cultura precedente, e del testo originario degli artt. 117 e 118. Un esempio per tutti: il richiamo addirittura esplicito, al comma 8, della legge 59/1997 e del D.Lgs. 112/1998 come criterio anche del nuovo riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Nulla di più comprensibile: quante leggi successive alla riforma costituzionale, la violano, talvolta addirittura platealmente? E quante, del resto, che non le posteriori di poco, e che, quindi, derivano le loro pecche non vischiosità concettuali?

Non è il nostro caso. Ciò nonostante, ci siamo dovuti porre il problema di quale possa essere considerata l'incidenza della sopravvenuta legge costituzionale, sui suddetti richiami, come criteri e principi di delega, di tali leggi ordinarie precedenti. E ci siamo dati la risposta che questa sopravvenienza non poteva essere considerata irrilevante: per rispettare tali richiami, del resto non si poteva non rispettare la Costituzione ormai vigente. D'altra parte, non si può valutare la costituzionalità di una legislazione delegata, ponendola a raffronto solo con la rispettiva legge di delega: in una sorta di *tête-à-tête* normativo. È ovvio che va inquadrata nella prospettiva, viceversa, dell'intero ordinamento nel quale va ad inserirsi: di quell'ordinamento di cui le disposizioni costituzionali sono la prima e più alta fonte esplicita – s'intende, nel testo vigente al momento nel quale la delega viene esercitata.

Nella sostanza degli schemi di decreti legislativi arrivati alla attuale formulazione, poi, vi sono indubbi profili di accentramento di competenze allo Stato e al Ministero. Si tratta di scelte – politiche, non tecniche – che vanno sottolineate apertamente, ma anche che possono e devono essere altrettanto apertamente difese.

Anzitutto, sul piano tecnico-giuridico. E contro la più facile delle critiche: come è possibile questo accentramento, dopo l'entrata in vigore di una riforma costituzionale che sicuramente è ispirata ad un decentramento di tanto più ampio di quello delineato nel testo originario della Costituzione?

Si deve osservare, peraltro, che questa è solo una tendenza di fondo della riforma; ma che non mancano spunti in controtendenza. Uno dei quali, proprio in materia di ambiente: solo ora questa viene esplicitamente richiamata in Costituzione; e, soprattutto, solo oggi essa è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si obietterà: ma è la stessa Corte costituzionale, soprattutto a partire dalla sentenza 307/03 in materia del c.d. *elettrosmog*, che ha ridimensionato la portata dell'esclusività dell'attribuzione allo Stato della materia, intesa piuttosto come un valore da perseguire, e, quindi, ricavando nel suo ambito fasce di possibili competenze regionali e locali, altrettanti costituzionalmente consentite, e in certi limiti addirittura garantite.

Si replicherà: è proprio questa giurisprudenza, però, che sovrappone al tenore letterale delle norme costituzionali – e, quindi, con forza prevalente rispetto alla legislazione ordinaria precedente –, il criterio dello spessore e

della dimensione degli interessi sostanziali sottostanti. Non si vuole affermare che, così, la Corte recupera il livello nazionale, regionale o locale degli interessi, che aveva utilizzato come criterio di interpretazione e di applicazione degli artt. 117 e 118 Cost., nel loro testo originario, anche per il loro testo attuale; ma, certo, il suo attuale orientamento non se ne discosta di molto: almeno nella sostanza, e al di là delle espressioni impiegate o respinte nella motivazione delle sue sentenze. Per fortuna. Perché così riconosce, oltre la formulazione del testo costituzionale vigente – ma, si ricorda, è già questo testo che affida l'ambiente alla competenza legislativa esclusiva statale –, che vi sono esigenze unitarie, che richiedono necessariamente per la loro soddisfazione l'esercizio unitario di competenze. Di più: così la Corte, con una giurisprudenza che credo debba essere considerata in modo molto positivo, tenta di ricondurre a sistema una riforma costituzionale che vorrei permettere di definire abbastanza sgangherata – senza nascondermi che potremmo anche vedere di peggio.

Tuttavia, non credo che, nella valutazione del relativo accentramento di competenze in materia ambientale dello Stato e nel Ministero, ci si debba arrestare al solo aspetto giuridico. Il problema è anche politico sotto certi profili, anzitutto. Non sono legittimato a entrare nel merito di esso. Ma credo che delle scelte compiute politicamente, si deve rivendicare, appunto, la politicità; e che è su questo piano che si dovrebbe sviluppare il dibattito che con tutta probabilità si avrà. Vi è un esempio in un certo senso parallelo: quello del dibattito già ampiamente sviluppato, sul riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, su una materia per molti aspetti contigua, ossia quella dei beni culturali; e della levata di scudi dei suoi cultori nei confronti di un decentramento che hanno ritenuto maggiore di quello auspicabile, a favore delle Regioni: evidentemente ritenute meno affidabili, e comunque inidonee a vedere i problemi in una prospettiva unitaria. Anche le Regioni sono enti al servizio dei cittadini e della società nel suo complesso: non sono portatrici autoreferenziali di valori propri. E, dunque, mi parrebbe opportuno che il dibattito sui riparti di competenza in esame, si svolgesse, sia pure entro i limiti costituzionalmente consentiti, avendo precipuo riguardo alla natura delle cose, all'opportunità sostanziale delle allocazioni di competenze.

6. Altri gruppi di problemi, giuridici e non, che la Commissione ha dovuto affrontare, riguardano le esigenze di armonizzare gli schemi di decreti legislativi con le linee salienti della evoluzione della legislazione amministrativa in questi anni e decenni. Le parole-chiave che la sintetizzano sembrano essere: deregolazione, semplificazione, delegislazione.

Se fosse possibile individuare una chiave unitaria di lettura di un insieme così complesso e diversificato di norme quale è quello costituito dagli schemi di decreti legislativi in esame, mi azzarderei a dire che essa va definita nel rapporto che si è tentato di bilanciare tra esigenze di tutela dell'ambiente e esigenze di sviluppo.

Il tema ovviamente, è al centro dei dibattiti di sempre, tra ambientalisti, e tra questi e i... non ambientalisti: da quando, almeno, il problema dell'ambiente e della sua protezione è balzato all'attenzione non solo degli speciali-

sti, ma anche dell'opinione pubblica. E non è problema che possa essere risolto semplicisticamente. Non basta dire, per esempio, che la tutela dell'ambiente è di per sé sviluppo: perché è civilizzazione, e perché l'arricchimento delle persone e dell'intera società non può essere commisurato solo dalla quantità dei beni che si possono acquistare con moneta sul mercato; ciò, ovviamente, è esattissimo, ma non basta. Né ci si può limitare a sostenere che lo sviluppo economico – il che, in questo caso, significa largamente lo sviluppo industriale –, deve essere frenato, quando questo freno sia imposto da esigenze di protezione ambientale: anche questo è vero, forse, però, un po' meno del primo. Perché trascura un dato di importanza centrale: che sono le risorse prodotte da tale sviluppo, che forniscono i mezzi per tutelare l'ambiente. C'è un fatto, duro e non eludibile come tutti i fatti, col quale si devono fare i conti: sono le società economicamente più sviluppate, quelle che pongono più attenzione, e dedicano, possono dedicare maggiore risorse alla protezione ambientale; e, per contro, è noto che i pregiudizi per l'ecosistema che più si temono in futuro, sono quelli che saranno pressoché inevitabilmente prodotti da società più arretrate, o addirittura in via di sviluppo, nella loro rincorsa verso un maggiore benessere, al momento secondo modelli che non sembrano possano essere che quelli occidentali. Né si può evitare di minimizzare questo dato, osservando che i guasti che la tutela ambientale vuole eliminare o prevenire, derivano proprio dallo sviluppo economico – in particolare industriale –, quasi che li potrebbero evitare, rinunciando a tale sviluppo stesso. Perché, in questa prospettiva, sarebbe il modo di vita degli *indios* dell'Amazzonia, per esempio, che si verrebbe a vagheggiare come quello ideale.

7. Come sempre, nelle scelte compiute o da compiere al riguardo, in sede di predisposizione di schemi normativi nel caso, scelte prettamente politiche, vi è un problema di bilanciamento: tra interessi talvolta convergenti, ma più spesso collidenti. E anche una questione di buon senso: che mi ostino a ritenere sia un criterio pure giuridico, per l'interpretazione delle norme, e, prima ancora, per la loro stessa formulazione.

È in questa prospettiva che va analizzato con attenzione – ma non certo oggi e qui –, per esempio il sistema delle autorizzazioni che è stato delineato negli schemi di decreti legislativi; o le semplificazioni apportate ai procedimenti. Sicuramente, le scelte politiche che sono state compiute sono discutibili; ed è altamente auspicabile che vengano discusse. Soprattutto, sarà essenziale che la redazione finale dei testi tenga conto degli esiti della discussione.

E qui sorge un problema nodale: l'ammissibilità, in materia di provvedimenti ampliativi in materia ambientale, dei meccanismi di sostituzione anche formale delle autorizzazioni con la dichiarazione di inizio di attività da parte dell'interessato, o di vanificazione della consistenza di tali autorizzazioni medesime, che si realizza presumendone il rilascio tacito dopo un certo termine. Il che equivale a dire: il problema dell'ammissibilità in materia ambientale, di quella sostanziale riduzione delle possibilità concrete dell'amministrazione, di accertamenti istruttori, e valutazioni ponderate di risultanze e di interessi, che la forza delle cose naturalmente causa quando il legislatore, nel perseguimento di esigenze di celerità, ricorra alle ipotesi suddette. Sarà

attraverso il dibattito che si auspica, che sarà possibile considerare criticamente se le soluzioni proposte si mantengano entro i noti condizionamenti del diritto comunitario, e siano coerenti con le linee maestre del nostro ordinamento interno; e, quindi, siano o no equilibrate: il che implica in primo luogo ecologicamente sostenibili. Se avesse un senso esprimere un'opinione personale, mi azzarderei a dire che sono poco favorevole, almeno tendenzialmente, all'utilizzazione della c.d. DIA e del silenzio-assenso, in sostituzione di provvedimenti amministrativi, o di provvedimenti amministrativi espliciti, che l'ordinamento prevede che siano adottati a tutela dell'ambiente. E, perciò, ho apprezzato che nell'ultimo intervento legislativo (anche) di c.d. liberalizzazione – il decreto-legge 35/05, e la relativa legge di conversione con modificazioni 80/05 – l'applicazione degli artt. 19 e 20 della legge 241/1990 che ha rimodellato, sia esplicitamente esclusa, tra l'altro, in materia ambientale. Ritengo che gli schemi di decreti legislativi abbiano accolto almeno largamente questa impostazione di fondo. Ma, certo, con essa stona vistosamente la possibilità data in certe situazioni, di saltare la VIA per esigenze di celerità. Credo che la disposizione che lo consenta sia dovuta soprattutto ad una disattenzione, o ad un difetto di coordinamento. Comunque, personalmente ritengo che dovrà essere rivista: oltre che per i condizionamenti comunitari ai quali ho accennato, per esigenze di coerenza del nostro ordinamento interno, e con scelte appena richiamate nella formulazione del testo vigente della legge 241/05.

8. Vi è, poi, il problema della delegificazione. Gli schemi di decreti legislativi rinviano molto, per il completamento della disciplina, alla normazione regolamentare, e anche ad atti amministrativi non normativi. Con varie tecniche: la previsione di essi, anche su aspetti per i quali tali schemi contengono già una regolazione che, quindi, inizialmente sarà legislativa; col rinvio puro e semplice a future regolazioni non legislative; oppure, tra l'altro, con una combinazione di queste due ipotesi: ossia, con tale rinvio, ma col contestuale richiamo di atti comunque secondari oggi vigenti, che vengono mantenuti in vita come regolazione transitoria, per evitarne un vuoto temporaneo.

Qui si sono posti delicati problemi giuridici, specie nella prima e nella terza ipotesi.

Nella prima, la questione se i futuri atti di normazione secondaria possano sostituirsi ad una regolazione che al momento è di livello primario. Personalmente, direi di sì. La previsione di una competenza regolamentare in proposito, ritengo che possa valere come una forma di delegificazione prefigurata fin dall'inizio.

Nella terza, quale sia la natura giuridica degli atti di normazione secondaria richiamati da disposizioni che saranno primarie: se rimangano tali, o siano, per così dire, in tal modo «legificati». Personalmente, preferirei la prima soluzione: è dalla fine dell'800 che dalla più illustre nostra letteratura giuridica è stato chiarito che una legge di approvazione di atti che legislativi non sono, non li fa diventare legislativi. Ma, talvolta, è stata sostenuta la tesi opposta. È evidente quale sia la maggiore questione pratica che, secondo l'una o l'altra opinione, avrebbe soluzioni opposte: la spettanza alla Corte o al giudice amministrativo del sindacato sulla normazione attualmente non legislativa, ma da testi legislativi richiamati.

Questi problemi riguardano anche gli «Allegati» ai testi legislativi: che occupano più della metà delle circa 700 pagine complessive dell'insieme degli schemi di decreti legislativi. Con una ulteriore specificazione: per la maggior parte, hanno carattere tecnico. E, quindi, con una ulteriore implicazione: come tali, sono tendenzialmente attratti nella competenza esclusiva statale.

9. Vorrei chiudere queste considerazioni di carattere generale, ribadendo esplicitamente una affermazione che è già affiorata più volte: la formulazione attuale degli schemi di decreti legislativi non può essere quella definitiva. Sicuramente, dovranno sopravvenire le valutazioni della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città, secondo la previsione del comma 4 della legge 308/04, e, naturalmente, delle competenti Commissioni parlamentari, con ulteriore accentuazione della loro politicità. Sotto il profilo tecnico, c'è da aspettarsi molto dall'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva, se gli sarà chiesto il parere: ciò che apparirebbe già deciso, come ho accennato.

Ma quel che sarà di grandissima importanza, sarà il dibattito che si accenderà tra gli specialisti in materia ambientale, giuristi, e, ancor più, tecnici dei tanti rami dello scibile che vi confluiscono. Saranno soprattutto le loro critiche che faranno progredire un lavoro; che, credo, sarebbe più proficuo definire come ancora in corso.

Gli spazi ci sono: durante l'*iter* ancora lungo che porterà all'emanazione finale dei decreti legislativi. E dopo: durante il biennio dalla loro entrata in vigore, entro il quale il Governo potrà emanare con lo stesso procedimento, i relativi decreti correttivi (comma 6); Governo che sicuramente non sarà più questo, e che avrà la fiducia della maggioranza, quale essa sarà, che uscirà dalle prossime elezioni politiche: che quindi potrà far prevalere le eventualmente diverse sue vedute, senza dover ripartire daccapo.

10. Da ultimo, qualche accenno alle soluzioni adottate nello schema di decreto legislativo relativo alla gestione delle acque. Devo farlo, perché sono stato uno dei coordinatori nel settore. Ma, ormai, non posso farlo se non telegraficamente.

Fin dalla notte dei tempi, l'acqua è stato un bene di valore e importanza essenziale; e i contrasti per la disponibilità di essa hanno sempre coinvolto necessità vitali: degli individui, e, quindi, della società nel suo complesso.

Perciò, anche oggi si pone il problema di una disciplina pubblicistica della materia: ancora di più, che negli altri servizi pubblici locali, pur se anch'essi decisivi per consentire alle persone un quadro di vita coerente col nostro stadio di sviluppo. Ma anche in questa materia, è fortissima la pressione del mercato e delle sue esigenze.

Le scelte politiche che sono state adottate, su due questioni nodali, possono apparire opposte, quasi contraddittorie.

È prevalsa una soluzione nettamente pubblicistica, per quel che riguarda il regime della proprietà. È confermato, quindi, che «*Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato*». Ed è precisato che: «*Gli acquedotti, le fognature, le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, ... fanno parte del demanio ai sensi degli artt. 822 ss. del codice civile, e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge*».

Viceversa, le ragioni del mercato hanno prevalso, per quel che riguarda l'ulteriore gestione delle acque: per la definizione delle cui modalità, in particolare, viene richiamata la disciplina dell'art. 113 del D. Lgs. 267/2000 e quindi, la concessione del servizio può essere assentita solo a seguito di una gara. La soluzione dell'affidamento *in house providing*, ossia senza gara, peraltro, non è esclusa del tutto, ma è ammessa solo in via residuale, e solo «...qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche...» (con formulazione che, presumibilmente, darà luogo a vivaci contenziosi): o «...a società partecipate esclusivamente da comuni o altri enti locali compresi nell'Ambito Territoriale Ottimale...»; o anche «...a società solo parzialmente partecipate da tali enti...», ma solo «...purché il socio privato sia stato scelto, prima dell'affidamento, con gara...».

Per la stesura definitiva di queste norme, occorrerà verificarne la tenuta anche alla luce degli sviluppi, ultimi o prossimi, dell'ordinamento comunitario: dopo la sentenza della Corte 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, c.d. «*Stadt Halle*», e secondo la formulazione finale che avrà la direttiva c.d. *Bolkenstein*. Dopo la presentazione degli schemi di decreti legislativi (ma prima della definitiva stesura di queste note), è intervenuta l'attesa sentenza della stessa Corte 13 ottobre 2005, in C-458/03, che, in gergo, sarà presumibilmente denominata come «*Parcheggi di Bressanone*». La pronuncia fa salva la soluzione delle società interamente in mano pubblica, come modo di esercitare *in house* pubblici servizi, e, quindi, per poterglieli assentire senza gara, ma con notevoli limitazioni. È ormai alla luce di questa, che dovrà essere valutata la sostenibilità comunitaria della soluzione adottata dalle norme delegate proposte. Mentre va ricordato che neppure dopo *Stadt Halle*, nella giurisprudenza della Corte è venuta esplicitamente una chiarificazione definitiva circa l'affidabilità senza gara di tali servizi, a società a partecipazione pubblica solo parziale, maggioritaria o minoritaria, quando il socio privato sia stato selezionato, qui sì, con gara: secondo la soluzione qui progettata.

Gabriella Palmieri: *Ringraziando il professor Romano, che come di consueto ha fatto una splendida e precisa illustrazione delle problematiche e dei profili più interessanti, consentiamo 10 minuti di intervallo per un piccolo caffè, pregandovi la puntualità del rientro e ricordandovi che alla Conferenza del pomeriggio parteciperà anche l'avv. prof. Michele Pallottino. Grazie a più tardi.*

VINCENZO CAPUTI JAMBRENGHI

Ordinario di diritto amministrativo, Università di Bari

Profili della nuova disciplina del danno ambientale

Nell'associarmi ai ringraziamenti ed alle impostazioni generali che sono state espresse tanto da Alberto Romano quanto da Paolo Togni, con piena aderenza alla realtà del lavoro della Commissione consultiva sulla redazione dei decreti delegati in materia ambientale, vorrei anch'io osservare che si tratta ancora di lavori *in progress*.

Non si può che fare questa premessa, non perché ci si voglia nascondere dietro un *alibi*, ma perché, disponendo di pochi mesi, la Commissione sta affrontando temi assai vasti e rilevanti per lo sviluppo civile e ordinato del

nostro Paese. Anche a lavori in corso, tuttavia, l'occasione odierna era preziosa per una prima presentazione degli elaborati in un ambiente unico, per autorevolezza della sede, dell'istituzione cui essa appartiene e dei partecipanti al Convegno.

Entrando nel tema, io mi sono particolarmente occupato di coordinare, rispetto a direttive comunitarie recenti, la normativa del danno ambientale e la traduzione del diritto comunitario a proposito della VIA, VAS e della IPPC.

Il danno ambientale sembra debba sollecitare molti interventi.

Le Commissioni parlamentari quando avranno davanti questi testi in fase di completamento del procedimento che è tipico della legge delegata, potranno forse incidere su di una tendenza statalista che risulta per ora prevalente nella normativa che stiamo predisponendo in materia di danno ambientale, dando più spazio alle Regioni.

Tuttavia ci chiediamo se veramente un'innovazione come quella che è stata introdotta in materia di danno ambientale e cioè quella dell'ordinanza esecutoria, che obbliga al risarcimento in forma specifica ed in seconda linea per equivalente patrimoniale possa essere affidata alle Regioni. Non credo che in questo momento storico dello sviluppo dei rapporti di potere autoritativo tra Stato e Regione si possano chiudere gli occhi sulle dimensioni dei problemi centrali della tutela ambientale, come quello dell'energia, delle immissioni nell'atmosfera, ecc., senza tener conto della dimensione della globalizzazione di una intera civiltà postindustriale.

Si tratta di riconoscere che la globalizzazione della questione ambientale, con tutte le sue implicazioni inquietanti, fin quando l'umanità cercherà lo sviluppo economico mediante attività industriali, sfruttamento del suolo, utilizzo «totale» del territorio, trasporti sempre più frequenti e «pesanti», terrà in ombra persino il ruolo di ciascuno Stato nel contesto internazionale, poiché i problemi che si pongono hanno – come è noto – dimensione planetaria, dunque il minimo approccio organizzativo delle risposte che i cittadini attendono dalle regole giuridiche è quella dell'Unione europea.

Inoltre, come ha magistralmente messo in luce il professor Romano, la stessa legge delega è nata quando non era ancora vigente la riforma del Titolo V, sicché si registrano parecchi passaggi che sono frutto di una corretta applicazione ma di principi precedenti alla riforma costituzionale ed il nostro compito consultivo si carica anche di questo aspetto delicato nella prospettiva di evitare conflitti di attribuzione.

Dal canto mio, rappresento sommessamente l'opportunità di riflettere sul fatto che la prevenzione, la precauzione e la repressione dell'illecito ambientale impegnano tutta la nazione, con intervento di ausilio delle Regioni prima di tutto e poi di tanti altri soggetti, come vediamo nel procedimento. Ma è necessario un titolare unico della responsabilità prevalente in materia di ambiente perché l'ambiente pone problemi talmente universali e così si configura come interesse unico forte, che bisogna difendere con le stesse norme, le stesse prassi e con le stesse interpretazioni e gli stessi principi, soprattutto in questo settore, cioè nel settore del danno.

Il danno si articola, sotto il profilo della disciplina del suo risarcimento, in modo interessante: da una parte il ripristino perché si tratta del risarcimento in forma specifica di quel tratto di territorio, di ambiente, di ecosistema che sia stato leso; e dall'altra parte, invece, nel tradizionale risarcimento per equivalente patrimoniale. Ma nell'uno e nell'altro caso il potere di ordinanza ministeriale è esercitato con immediatezza, dietro la segnalazione che vede per prima la Regione, fonte di una segnalazione di pericolo di danno, subito dopo gli Enti locali e poi tutte le formazioni sociali note come associazioni ambientaliste e tutti i cittadini che avvertano il pericolo del danno ambientale, perché tutti possono pretendere l'intervento ministeriale che si articola sul territorio, naturalmente tenendo presenti le Regioni, i Comuni e l'organizzazione propriamente statale per questa specifica tutela quella che fa capo alle Prefetture che immediatamente possono allertare altre competenze, come quella della polizia giudiziaria, della protezione civile e della tutela del suolo.

Ecco, questa è, come impostazione generale, la tematica del danno ma è interessante notare, io penso, che non c'è alcuna indulgenza verso l'operatore, intendendosi per operatore, ai sensi della direttiva comunitaria, colui che professionalmente esercita una qualsiasi attività che incide sull'ambiente: questa è la definizione più ampia possibile, chiunque può trasformarsi in un momento della sua vita in un operatore titolare di una attività ambientalistamente rilevante.

Allora l'operatore, se avvia un processo produttivo, deve sapere che fa correre dei rischi e quindi c'è un principio di precauzione che abbiamo recepito pienamente dalla direttiva comunitaria traducendola in una apposita norma.

Sicché non c'è soltanto prevenzione ma anche precauzione: anche quando non vi sia certezza alcuna sul verificarsi del danno, colui che, volontariamente o no, si pone nella condizione di far correre rischi all'ecosistema deve fare avviso immediatamente alla Regione, al Comune ed al Prefetto, perché altrimenti sarà chiamato responsabile dell'evento di danno che aveva l'obbligo di prevenire mediante l'avviso sopra cennato. Se invece adempie all'obbligo dell'avviso, certamente costringe l'autorità a muoversi e a cominciare a monitorare la situazione. Questo è un passo importante, credo, perché consente di utilizzare una coercizione indiretta che l'ordinamento esercita sull'operatore; «ti conviene dire subito che stai rischiando di produrre danno, perché altrimenti la tua responsabilità sarà piena, sarà fondata su colpa grave, perché tu stesso avrai offerto la prova della colpa grave violando la norma sull'avviso».

Si tratta di temi ed argomenti non tutti approfonditamente dettagliati nelle direttive comunitarie. Nel decreto delegato scompare la responsabilità oggettiva, ogni addebito di danno deve essere collegato ad un soggetto che ha danneggiato l'ambiente, ma non v'è intenzione alcuna di essere indulgenti nei confronti degli inquinatori: sembra di poter dire che l'orientamento delle norme di prevenzione e precauzione e di quelle repressive sia nel senso della severità.

Ora, la richiesta dell'intervento statale, in queste condizioni, quando cioè si manifesta una necessità di precauzione e anche di prevenzione dimostra che siamo già davanti a qualcosa che potrebbe verificarsi sulla base di esperienze precedenti; inoltre, mentre la precauzione copre anche ciò che non si conosce ancora, la prevenzione vive naturalmente sulle conoscenze, sicché i casi più frequenti sono proprio quelli oggetto di attività di prevenzione.

Se ci si accosta ad una conceria, le immissioni olfattive, già soltanto quelle, denunciano un pericolo ambientale, quindi se in questo caso la precauzione sarebbe ormai inutile, al contrario la prevenzione trova il suo campo di espansione naturale, perché prevenzione vuole dire attenzione al rispetto di tutte le regole prima di iniziare l'attività: anche qui c'è coercizione indiretta, perché se non si rispettano le regole da parte di chi sta facendo un'attività che di per sé è pericolosa, si offre la prova *ex ante* della colpa grave. In questo senso credo che il sistema sanzionatorio abbia una sua logica.

Dicevo, la previsione dell'intervento obbligatorio del Governo, del Ministro sulla denuncia di pericolo di danno ambientale, in particolare, significa anche che chiunque può assumere l'iniziativa per proteggersi e proteggere l'ecosistema da un danno ambientale, può pretendere l'intervento del Ministro e se il Ministro non risponda ponendo mano ai ricorsi. Questa è una prerogativa diciamo tipica del nostro sistema, di tutela degli interessi protetti; una volta stabilita una competenza per un'azione di tutela, noi anticipiamo la tutela a livello preventivo e nel caso concreto diciamo che se il Ministro non risponde sulla prevenzione, se ha bisogno di molto tempo per convincersi che effettivamente ci sia bisogno della prevenzione, c'è un ricorso per contro la sua inerzia.

Quale ricorso? Certamente sarà un ricorso al Giudice amministrativo perché siamo di fronte ad un'attività amministrativa, autoritativa quanto mai, che deve fare i conti, soprattutto in caso di inerzia, di mancato esercizio del potere, con il quadro delle garanzie. Ma se il Ministero tarda ciò potrebbe dipendere da un motivo tecnico o da una ragione di fatto che suscita perplessità, e si badi che su questi aspetti tecnici si gioca la credibilità dell'azione preventiva dell'autorità contro il danno ambientale. È evidente, infatti, che non può prescindere da una valutazione prudente e proporzionata delle misure di prevenzione; e non meno evidente è che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio offre all'interesse pubblico, *sub specie* ambientale, la maggiore professionalità ed esperienza per esprimere un giudizio prognostico, tanto sull'entità del danno previsto, quanto sui mezzi e gli interventi sul territorio – proprietà private e pubbliche – più idonei per evitarlo.

Così radicata nel *merito tecnico* dell'analisi del territorio, la questione dell'intervento preventivo esige il più delle volte un approfondimento particolarmente impegnativo che non può essere affidato *sic et simpliciter* al giudice, a qualsiasi giudice. Questi, infatti, per adempiere al suo compito dovrà designare al più presto un C.T.U., come l'esperienza processuale dimostra, cui commettere lo scioglimento sollecito dei dubbi. In questa visione è stato pre-

visto nel decreto legislativo proposto un ricorso in opposizione contro la decisione o l'inerzia ministeriale, offrendosi con ciò, tanto a chi si opponga all'intervento ordinato dal Ministro, quanto a chi intenda invece sollecitarlo, una sede tecnica di autentico approfondimento e direi di disvelamento del merito tecnico.

Analogo rimedio facoltativo è previsto anche per l'opposizione all'ordinanza ministeriale che abbia ingiunto al trasgressore il ripristino ambientale oppure il risarcimento in forma specifica.

Se la valutazione finale deve procedere da una conoscenza piena della realtà ecologica, un pre-processo in sede giustiziale, con un contraddittorio svolto, più che tra avvocati, tra i tecnici del territorio, geologi, ingegneri specialisti nell'ambiente, naturalisti da una parte, e dall'altra gli esperti ministeriali non può che considerarsi assai opportuno. Aperta rapidamente un'ampia veduta sul merito della questione, al dubbio subentra piena consapevolezza della situazione territoriale e le pretese si consolidano o verranno ridimensionate fino alla rinuncia.

Nel caso di insoddisfazione del ricorrente in opposizione, all'esito del rimedio giustiziale v'è un ricorso al Giudice amministrativo ben corredato da elementi in fatto ormai indiscutibili, dunque concentrato sulla logicità e aderenza all'ordinamento delle «risposte» formulate dagli esperti ministeriali: il che agevola il giudizio di legittimità e consente al giudice di attingere una tutela effettiva dell'interesse ambientale.

Il rimedio dell'opposizione è previsto, tuttavia, come facoltativo, sicché la via del giudice è immediatamente aperta per chi ritenga di ottenere più rapidamente e direttamente dal TAR la definizione concreta della situazione.

L'istanza giustiziale, è dunque un passaggio eventuale che ovviamente non ostacola in concreto né la giustizia togata, né il diritto di coloro che vogliono vederci chiaro nei movimenti del Ministero con l'aiuto di un giudice togato, ma anzi accelera e anticipa la conoscenza di quella che è l'opinione di merito che sta maturando negli uffici competenti, e cioè un'istanza giudiziale che porta un dibattito all'interno del merito amministrativo. Proprio qui, in questa sala prestigiosa sistemata dall'olandese napoletano Van Wittel ho avuto l'onore di parlare, alcuni anni fa, dell'utilità della funzione giustiziale nella P.A., dei rimedi amministrativi che appaiono necessari tutte le volte che non siano in questione soltanto profili formali, sia pure densi di sostanza, da giudicare, come nella maggior parte dei casi, nel giudizio amministrativo, ma emergano viceversa soprattutto questioni di merito che talora è inutile trasferire nude e crude sul tavolo critico dello scrutinio di legittimità (quando, ad es., si tratti di vedere se in concreto un terreno assorba l'acqua meteorica o sia di natura prevalentemente carsica, se in concreto ci siano pericoli per la salute, per l'habitat animale, per le acque, etc., o se non ci siano ragioni di intervento); un'opera di interesse nazionale, comunale o regionale può bloccarsi o realizzarsi a seguito di attente revisioni e riflessioni in questo breve spazio.

Ecco la funzione del ricorso giustiziale.

L'ordinanza esecutoria traduce la responsabilità ministeriale nella concreta cura del territorio. Qui per esempio abbiamo negli ultimi giorni modifi-

cato il testo: l'ordinanza è esecutoria, quindi è da eseguire immediatamente perché essa ha la sua urgenza, c'è stato un accertamento, in via amministrativa, c'è stata un'istruttoria, che viene disciplinata con molta cura sulla base della direttiva comunitaria ed ora si tratta di dare esecuzione, salvo il ricorso.

L'istruttoria distingue i casi nei quali non c'è bisogno dell'autorità giudiziaria dai casi nei quali c'è n'è bisogno per autorizzare l'ingresso degli incaricati del Ministero negli ambienti riservati all'operatore. Quando gli agenti devono entrare in un'abitazione, dove si invade comunque una sfera privata, nelle residenze, è necessaria l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Se, invece, si deve indagare nel luogo di produzione non c'è bisogno di alcuna autorizzazione del giudice, perché gli ufficiali di polizia giudiziaria vengono abilitati dal decreto legislativo ad eseguire le constatazioni, le verbalizzazioni, queste ultime con l'obbligo, naturalmente, di riportare tutto ciò che dice il supposto contravventore, e così per i sequestri conservativi ci sono regole che si rifanno al Codice di procedura penale, essendo necessario l'intervento della Magistratura.

Quanto al rapporto tra risarcimento in forma specifica e quello per equivalente patrimoniale, va precisato che quando il primo non è possibile in tutto o in parte, il Ministro con l'ordinanza quantifica e liquida (ancora una volta in tutto o in parte) l'equivalente patrimoniale. Sostanzialmente dice *«ti ordino di rimettere in pristino lo stato dei luoghi e, per quello che non si potrà fare, questo è l'ammontare del danno»*. Come si valuta il danno lo dice la direttiva, abbiamo fatto riferimento nel testo del decreto legislativo proposto all'*allegato primo* della direttiva in modo da non creare equivoci in nessun modo; si valuta a seconda del tempo che ci mette una specie animale a riprodursi se si può riprodurre, a seconda del tempo che ci mette una specie vegetale, a seconda della quantità di acqua di un fiume che è necessario che passi prima di poter dire che l'uso di quell'acqua è tornato normale, non è più nocivo.

C'è anche la disciplina sulla riscossione di queste somme, che si avvale naturalmente della legge speciale per la riscossione dei crediti dello Stato, la legge del 1999 n. 112, con possibilità di rateizzazioni non inferiori a 5.000 euro.

Questa è in sintesi estrema la tematica che si è cercato di affrontare, ripeto, sotto il duplice profilo che non posso più approfondire perché il tempo a mia disposizione è finito, della prevenzione, e nel ripristino quindi di tutte le opere messe a carico dell'operatore che deve reintegrare l'ecosistema o, in via alternativa, parzialmente o totalmente, del risarcimento per equivalente patrimoniale. Forse è stato per questo motivo abrogato l'articolo 18 della legge «Galli», perché quella norma dice sommariamente più di qualcosa di ciò che precede, ma non tutto ciò che è necessario, soprattutto dopo la direttiva 35/2004 CE. Con le norme proposte in venti articoli, si spera di aver approfondito e scandito procedimenti, garanzie e momenti dell'efficacia, come vuole la legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 15/05 e dal decreto sulla competitività convertito con legge n. 80/2005.

Soltanto qualche accenno alla valutazione di impatto ambientale, alla valutazione ambientale strategica ed alla autorizzazione ambientale inte-

grata. Anche qui c'è finalmente un recepimento pieno della direttiva comunitaria, noi crediamo di avere chiarito per tempo, in definitiva, qualche equivoco, come per esempio l'introduzione del silenzio-assenso, che non c'è mai stata nei nostri testi, anzi devo dire che già i primi contatti, dai primi colloqui collegiali che abbiamo avuto con il coordinamento di Paolo Togni, hanno consentito di rimarcare la massima adesione ai principi del diritto comunitario: sicché la Commissione ha previsto un silenzio-rigetto, mai ha proposto un silenzio-assenso.

Ora il silenzio-rigetto è criticato all'interno della stessa Commissione e qui anche dall'avv. Fiengo che è tra i più riconosciuti esperti del diritto dell'ambiente. L'opinione contraria al silenzio-rigetto, o meglio silenzio-diniego di approvazione, fonda generalmente sull'argomento che contro l'inerzia della P.A. è prevista oggi un'efficace reazione della giustizia amministrativa che, ritenendolo sempre alla stregua di un silenzio-inadempimento prevede la nomina giudiziale di un Commissario *ad acta* che subito provveda in luogo dell'organo inerte. Senonché un commissariamento giurisdizionale dell'intero Consiglio dei Ministri apre una prospettiva del tutto irrealistica, massime se si tenga nella debita considerazione la circostanza che al Governo la norma affida la valutazione di opportunità espressa in sede politica di un'alternativa problematica insita nel calcolo costi (ambientali) benefici (per lo sviluppo) non certo agevolmente surrogabile in una sede commissariale. Viceversa il silenzio-diniego di approvazione della VIA è immediatamente impugnabile e, attenendo ad opere pubbliche o di interesse pubblico, la relativa impugnazione potrebbe rientrare senza molto sforzo esecutivo tra quelle che, secondo le norme del processo amministrativo, godono di una corsia privilegiata quanto ai tempi della decisione di merito e prevedono il deposito del dispositivo della sentenza entro dieci giorni dall'udienza di discussione del ricorso.

Fuori dell'ipotesi contenziosa, quando il Governo rifiuta, con il silenzio protratto per sessanta giorni, l'approvazione del progetto sottoposto a VIA, quel progetto è irrealizzabile ma se ne può presentare subito un altro che tenga conto, ovviamente, di quelle che sono state le vicissitudini negative, estremamente negative di tutto il procedimento. È inutile cercare di riformare un progetto quando esso non si presta subito alla riforma, perché l'opera, ad esempio, si deve localizzare altrove.

Se l'*opus* deve essere localizzato altrove bisogna rifare *ex novo* il progetto, perché le problematiche ambientali di fronte alle quali ci si potrebbe imbattere nel nuovo sito saranno quasi sempre ben diverse da quelle che sono state esaminate in quello precedente. L'idea è questa, anche se si tratta di una proposta apertissima a qualunque contributo, a qualunque critica e a qualunque modifica: si perviene, nel contrasto di opinioni tecniche, ad una chiarificazione politica sul progetto, perché, com'è noto, la VIA, come la Conferenza di servizi, si concludono talvolta in politica. Se poi nemmeno la politica riesce a decidere, ciò significa che veramente la situazione è insanabile, dunque meglio prendere atto e rifare. Questo, naturalmente, è un caso limite, che però dovevamo in qualche modo prevedere e disciplinare come esito definitivo di un procedimento di VIA.

Segnalo inoltre l'importanza dell'autorizzazione integrata che abbiamo recepito dall'ordinamento comunitario recentemente con il decreto legislativo n. 59 del 2005. Si tratta di una facultizzazione che si innesta nell'attività dell'imprenditore e praticamente copre una serie di altre autorizzazioni altrimenti necessarie. Ci sono attese di vederlo in concreto sul piano funzionale, noi dobbiamo cercare di dargli l'interpretazione più consona al sistema, ai procedimenti di VIA, e di VAS. Soprattutto questo ultimo che è un procedimento di grande rilievo, in relazione al quale può dirsi che finalmente è prevalsa la ragione: quindi tutta la pianificazione va preventivamente sottoposta alla valutazione strategica, che giustamente si definisce più semplicemente valutazione ambientale. Questa è la vera valutazione ambientale, vuole dire il legislatore, la VAS, più che la VIA, perché la VIA è limitata ad un progetto nell'ambito di una zona dove la VAS c'è già stata, sicché s'intende agevolmente che, in fondo, è molto meno importante oggi la VIA rispetto alla VAS, ad una valutazione «a monte», cioè, che evidenzia che in una zona determinata sono presenti caratteristiche strutturali del (o indotte nel) territorio, tali da consigliare il rispetto di determinate precauzioni. Se il progetto rispetterà poi quelle precauzioni sarà difficile che la sua approvazione crei molti problemi.

Giuseppe Fiengo: Ringrazio il prof. Caputi Jambrenghi. Due osservazioni immediate: perché sul danno ambientale interviene il Prefetto e non, in base al principio di sussidiarietà, il Sindaco, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia? Dei Prefetti ho la massima stima, ritengo che siano il fulcro dello Stato ma il problema c'è ed attiene al complesso rapporto con le autonomie locali. Quanto al discorso sulla VIA, la mia prima lite fu con Costanza Pera perché all'epoca, nell'87-88 dovevamo introdurre la valutazione di impatto ambientale con Decreto del Presidente del Consiglio in attuazione della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente. Anche in quella occasione il Direttore generale tentò di avvalorare la natura provvedimentale della VIA. Detto questo, mi sembra che, stranamente (rispetto agli indirizzi del Governo in ordine alla realizzazione delle opere strategiche), il Ministero dell'ambiente riproduca l'idea, che se dice no in sede di valutazione di impatto ambientale, l'opera non si fa. È possibile talvolta, come lo è stato anche nell'altro Governo di centrosinistra, che si sia avuto un fenomeno di questo genere, quando ci sono maggioranze con una certa conformazione. Faccio presente però che le direttive comunitarie non dicono questo, lasciano sempre libera la collettività, nelle sue forme esponenziali, di decidere liberamente cognita causa: quello che conta sono gli impatti effettivi di un'opera sull'ambiente e sul paesaggio, che siano verificati, conosciuti ed esposti. Se poi una collettività ritiene di precludere per sue ragioni degli interessi ambientali, nella logica comunitaria, questo è consentito. Nelle proposte di recepimento della direttiva VIA, quindi, c'è un qualcosa in più che, evidentemente, porta ad enfatizzare un potere proprio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Paradossalmente c'è continuità nella posizione del mondo ambientalista e di chi intende tutelare l'ambiente attraverso la VIA e anche il ruolo che si disegna al Consiglio dei Ministri è ambiguo dal momento che la norma dice in via generale che una VAS favorevole ed una VIA favorevole sono e restano «presupposti dell'autorizzazione».

La questione è abbastanza sottile. Se la norma dicesse che il procedimento di VIA (favorevole o meno nei suoi contenuti di accertamento e comunicazione) è un presupposto del successivo provvedimento di autorizzazione nulla quaestio; se dice invece che il presupposto è giudizio favorevole di compatibilità ambientale, fa intendere che solo il giudizio favorevole del Ministero dell'ambiente è la condizione per una valida autorizzazione o concessione o attività amministrativa. Ecco, lì c'è un'ambiguità, che va risolta. Se l'Italia vuole questo, se il Parlamento vuole questa soluzione sulle opere pubbliche, ben venga, però sia chiaro che viene introdotto un potere di veto da parte di chi è preposto a fare valutazioni sull'ambiente. Può essere utile, però importante è che si sappia che la norma di legge non sia formulata in modo ambiguo. Se il parere favorevole è presupposto di un'attività, ragionevolmente vuol dire che il parere contrario non è presupposto di una valida attività e non ci può essere un Consiglio dei Ministri che sani tutto questo. La direttiva comunitaria ammette opere pubbliche con impatti ambientali rilevanti e significativi, purché ben accertati ed oggetto di puntuale valutazione, noi in Italia diciamo di no. L'abbiamo detto per tanti anni, lo hanno sostenuto in molti giudizi amministrativi le associazioni ambientaliste e lo stesso ministro Ronchi, ricordo, introdusse una disposizione sugli esiti della Conferenza dei Servizi che tendeva a questo risultato pratico. Oggi questo indirizzo viene riproposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con una continuità anche formale, che oggettivamente fa pensare.

Mi cheto e do la parola al professor Giampaolo Cogo, che illustrerà il decreto legislativo relativo alla tutela dell'aria e che credo dirà alcune cose anche sulla disciplina delle acque.

GIAMPAOLO MARIA COGO

Associato di diritto amministrativo, Università Roma Tre

La messa a regime delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera

Mi associo alle espressioni di gratitudine nei confronti dell'Avvocatura Generale dello Stato per aver reso possibile l'odierna qualificata sede di confronto sugli schemi dei decreti legislativi che il gruppo di coordinamento ha predisposto in attuazione della delega ambientale nell'ambito dei lavori della Commissione, utilizzando i materiali elaborati con il supporto degli uffici del Ministero.

Con riferimento al riordino delle normative che riguardano la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, va valutata positivamente l'iniziativa del Parlamento, che ha aggiunto questo complesso materiale all'originario schema di delega, promuovendo una revisione della disciplina più marcatamente ispirata al rispetto ed all'attuazione delle normative comunitarie; in particolare della direttiva 2001/1981/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che ne hanno orientato la regolazione secondo criteri volti all'accorpamento organico e sistematico delle attribuzioni e degli assetti delle funzioni delle amministrazioni competenti per la materia, in modo che il legislatore delegato provvedesse al coordinamento ed alla razionalizzazione delle discipline riguardanti tutti gli impianti destinati a produrre emissioni in

atmosfera, definendone correttamente le tipologie, nonché ad individuare e regolare specificamente le attività comunque destinate a produrre emissioni in atmosfera, ivi comprese quelle polverulente e di composti organici volatili.

Altrettanto positivamente va rilevata l'indicazione del legislatore delegante di provvedere alla revisione della normativa in materia di impianti termici civili nel più generale e medesimo contesto della disciplina degli impianti di combustione, ivi compresi i grandi impianti di combustione, differenziandone la regolazione con riguardo alla potenza ed ai limiti delle emissioni, nonché a seconda del tipo dei combustibili impiegati.

Queste linee sono state recepite attraverso la predisposizione di uno schema di decreto legislativo che, ripartito in tre titoli, appresta la disciplina dell'esercizio degli impianti, delle attività e dell'uso dei carburanti, classificandoli in relazione alla potenza, alla portata ed alla tipologia in raffronto ai valori delle emissioni in atmosfera, differenziandone la regolazione con riguardo al tipo di carburante impiegato, prevedendo la più rigorosa disciplina del sistema delle autorizzazioni preventive per la costruzione e l'esercizio degli impianti che superano determinati livelli di potenza ed emissioni oltre soglie qualitative e quantitative predeterminate, ed attraendo in tale regolazione anche l'installazione e l'esercizio degli impianti termici civili sopra soglia, in alternativa alla regola generale dell'assoggettamento per questi ultimi, alla mera comunicazione; ovvero introducendo, per taluni tipi di attività espressamente elencate, il regime dell'autorizzazione generale preventiva, attivabile attraverso la dichiarazione di adesione e di conformità alle previsioni in essa indicate mediante autocertificazione.

La graduazione del regime differenziato tra il sistema delle autorizzazioni e delle comunicazioni in corrispondenza dei diversi livelli di potenza e di emissione degli impianti, nonché delle differenti incidenze e natura delle emissioni derivanti da attività, risponde anche al criterio fondamentale della semplificazione delle procedure, assunto nella legge di delega; cui peraltro, fa seguito, nello schema di decreto legislativo, un complesso di disposizioni afferenti non solo la definizione del campo di applicazione della normativa, con particolare riguardo alla nozione di impianto ed alla definizioni delle attività che producono emissioni in atmosfera, ma anche le definizioni delle nozioni di inquinamento, delle emissioni, dei loro valori e fattori, nonché tutte le definizioni tecniche inerenti alle modalità di funzionamento degli impianti e dell'esercizio delle attività destinate a produrre emissioni; e, quindi, incidenti su potenziali fattori di inquinamento atmosferico.

Peraltro, è stato introdotto anche un elemento di stabilità, attraverso la previsione della durata quindicennale delle autorizzazioni, cui fa riscontro un sistema di aggiornamento delle norme tecniche volte a garantire il costante adeguamento dei requisiti di esercizio alle migliori tecniche disponibili, attraverso l'apposizione di allegati afferenti norme tecniche aggiornabili mediante procedure semplificate rispetto a quelle previste per le modifiche dei decreti legislativi, ad esito delle consultazioni di un'apposita Commissione cui partecipano i rappresentanti dei Ministeri interessati, le Regioni, l'UPI e l'ANCI, avente il compito di favorire il periodico aggiornamento e l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di tali tecniche.

Nell'ambito della surriferita normazione si delineano due regimi differenziati rispetto alla portata delle attività e con riguardo al livello delle emissioni in atmosfera.

Vanno a regime di autorizzazione, fatte salve ovviamente le procedure contemplate negli accordi di programma e dalle autorizzazioni ambientali integrate, che rimangono in vigore, tutti gli impianti termici non civili, i grandi impianti e gli impianti termici civili al di sopra della potenza e delle soglie di emissione prestabilite, le attività che producono emissione sopra soglia, nonché le attività nell'ambito delle quali vengono usate le sostanze cancerogene e/o mutagene indicate negli allegati tecnici. Parimenti sono soggette ad autorizzazione preventiva anche gli impianti e le attività che di per sé non lo sarebbero qualora debbano svolgersi nell'ambito dei territori particolarmente sensibili dal punto di vista del rischio del danno ambientale o della loro qualificazione ambientale.

Per quanto attiene invece più in particolare per gli impianti termici civili e le attività per le quali è da ritenersi che non raggiungono soglie di emissioni tali da comportare problemi di compromissione dell'ambiente, sono state introdotte due previsioni: la possibilità dell'autorizzazione di carattere generale da parte dell'Amministrazione competente, che predefinisce attività, modalità, requisiti e livelli di potenza e di emissione in atmosfera, cui l'operatore può accedere mediante la semplice dichiarazione e comunicazione che intende o sta per attivare un impianto o svolgere un'attività al cui riguardo dichiara la corrispondenza all'autorizzazione generale; e d'altro lato l'ampliamento dell'elenco delle attività per le quali si ritiene non significativamente valutabile il regime della potenza e delle emissioni ambientali, e quindi è ritenuta sufficiente la semplice comunicazione dell'esercizio dell'attività.

Sotto altro profilo, ed in ogni caso parimenti con la finalità di favorire con ogni mezzo la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, il legislatore delegante ha indicato l'esigenza di prevedere regimi differenziati e di maggior favore attraverso la promozione dell'uso di sostanze meno inquinanti e di combustibili che incidano in minor misura sull'ambiente, mediante incentivi, misure fiscali, etc..

Al riguardo, va segnalato che la normativa predisposta per l'adozione di tali misure ha privilegiato per rispettare il criterio dell'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica, ed altresì per non rischiare di intaccare i principi comunitari della concorrenza e del mercato l'introduzione di un regime di differenziazione e quindi di preferenza, attraverso l'agevolazione semplificatoria delle procedure, favorendo l'esercizio degli impianti e delle attività posto in essere avendo attenzione alla scelta dei carburanti più idonei alla tutela dell'aria ed alla riduzione delle emissioni in atmosfera, onde far sì che, a parità di potenza, le emissioni abbiano un coefficiente di capacità inquinante inferiore, agevolandone il favore fino a sottrarli dal regime autorizzatorio, anche nei casi in cui la potenza dell'impianto o la rilevanza dell'attività ve li assoggetterebbero.

La lettura della normazione tripartita dello schema legislativo di cui stiamo parlando va sviluppata ponendo attenzione all'esigenza che il testo delle disposizioni rivolte a conformare l'attribuzione dei compiti e delle fun-

zioni delle autorità chiamate a garantire il rispetto delle regole poste per l'esercizio degli impianti e delle attività sia costantemente rapportato agli elementi stabiliti per il raffronto dei requisiti tecnici, come illustrati negli allegati tecnici; anche allo scopo di consentire lo sviluppo delle più adeguate modalità di costante monitoraggio e di controllo: non solo attraverso l'apposita commissione costituita presso il Ministero dell'ambiente, ma anche mediante le comunicazioni periodiche che gli operatori devono inviare all'A-PAT, cui spetta il compito di collaborare con il Ministero nella preparazione della relazione annuale alla Commissione europea circa le azioni ed i risultati dell'attività di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera.

È anche importante ricordare che, al fine di rafforzare il più sopra delineato sistema della disciplina della materia, il riordino delle sanzioni è stato operato in maniera da assicurarne l'applicazione non solo nei casi di false comunicazioni circa le caratteristiche degli impianti, la natura delle attività ed il tipo dei carburanti utilizzati, ovvero nelle ipotesi in cui sia superata la quantità o la qualità delle emissioni autorizzate, fino ad inibirne l'esercizio, ma anche per l'omissione della trasmissione dei dati e delle comunicazioni necessarie alle funzioni di monitoraggio e controllo ed all'applicazione delle migliori tecnologie disponibili, nonché nei casi in cui non siano trasmesse le informazioni per la raccolta dei dati utili alla relazione annuale per la Commissione europea.

In conclusione può ritenersi che dalla lettura dei trentadue articoli dei tre titoli dello schema del decreto legislativo ed attraverso l'integrazione dei contenuti degli allegati tecnici ai quali ivi si fa riferimento, emerge un sistema di regolazione connotato dalle invarianti dei regimi di autorizzazione e controllo, di qualificazione degli impianti, delle attività e dei carburanti secondo le classificazioni tipologiche canonizzate in relazione all'esercizio ed all'utilizzo, i cui contenuti tecnici appaiono invece caratterizzati dalla modulazione delle procedure atte ad assicurare il costante aggiornamento per l'applicazione delle migliori tecniche disponibili. Grazie.

Ester Renella, Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'ambiente: Ringraziamo il professor Cogo. Diamo la parola al consigliere Pozzi, prego.

ARMANDO POZZI

Consigliere di Stato

I principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 308/2004 in materia di rifiuti

1. Il mio intervento si svilupperà in tre fasi: l'illustrazione dei principi e criteri direttivi che regolano la materia dei rifiuti, come enunciati dalla legge delega numero 308 del 15 dicembre 2004; la metodologia operativa e le scelte di impianto strutturale seguite dalla Commissione, nominata con decreto ministeriale del 21 gennaio 2005, ai sensi dell'art. 1, comma 11, della citata legge n. 308/2004 e, in particolare, della Sottocommissione costituita, per la specifica materia dei rifiuti, il 14 febbraio 2005, con apposita determinazione del gruppo di coordinamento istituito dall'art. 4 del predetto decreto ministeriale, Sottocommissione che ho avuto l'onore, per incarico dello stesso

gruppo, di presiedere; l'individuazione e l'illustrazione (necessariamente lacunosa e sintetica), infine, delle principali novità che caratterizzano questa bozza di decreto legislativo.

Insisto nel parlare di «bozza», confermando quello che già ha espresso il professor Togni al riguardo dello stato dei lavori della Commissione.

I testi che attualmente circolano sui vari siti internet di associazioni ambientaliste, istituzioni pubbliche e private, soggetti privati, ecc., non hanno, infatti, ancora ricevuto l'approvazione definitiva della Commissione ministeriale e, dunque, rappresentano ancora, a tutt'oggi, delle semplici ipotesi di lavoro, seppur sufficientemente dettagliate nel loro disegno strutturale e complessivo. In ogni caso, anche quando sarà intervenuta l'approvazione dell'organo collegiale tecnico, si tratterebbe pur sempre di testi caratterizzati da un elevato tasso di incertezza e fluidità, dovendo essi essere sottoposti ancora al vaglio degli organi politici ed organismi rappresentativi ed istituzionali, come indicati nei commi 4, 5 e 14 della citata legge n. 308 (1).

Fatta questa breve ma indispensabile precisazione, veniamo ad esporre il primo punto: i principi e criteri direttivi della delega, la cui individuazione appare di preliminare e fondamentale importanza, perché, evidentemente, essi saranno la prima cartina di tornasole alla luce della quale si valuterà in prima battuta la bontà del lavoro svolto, tenuto conto dei profili di incostituzionalità che verosimilmente verranno riversati sui testi dei decreti legislativi.

2. Per quanto riguarda la specifica materia dei rifiuti, cercherò di individuare i principi e criteri, generali e speciali, più significativi, riferiti a questo settore, o, se si vuole, a questa sottomateria.

Che si tratti di una vera e propria «materia», anche ai fini del riparto di competenze normative di cui all'art. 117 della Costituzione, mi sembra difficilmente contestabile. Ha un bel dire, a tal riguardo, la Corte Costituzionale che non si tratta di una vera e propria materia in senso tecnico, tenendo conto che la qualificazione della norma costituzionale identifica l'ambiente piuttosto come un «valore» costituzionalmente protetto, delineante, in quanto tale, una sorta di materia «trasversale», sulla quale incidono e si

(1) Il comma 14 della legge 308 prevede che per la predisposizione dei decreti legislativi il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, individua forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori. Per quanto concerne, invece, il procedimento finale i commi 4 e 5 della stessa legge tracciano un percorso piuttosto complesso, che si sviluppa attraverso le seguenti fasi: *a*) concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro per le politiche comunitarie e con gli altri Ministri interessati (Salute, Attività produttive, Trasporti, Giustizia, ecc.); *b*) parere della Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; *c*) trasmissione alle Camere degli schemi dei decreti legislativi, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari; *d*) espressione del parere da parte di ciascuna Commissione parlamentare entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, con l'indicazione specifica delle eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge n. 308.

manifestano competenze diverse, anche regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (mi riferisco, evidentemente, alla nota sentenza n. 259 del 22 luglio 2004 a proposito della legge reg. Toscana del 4 aprile 2003, n. 19, che ha delegato alle Province il potere di rilasciare le autorizzazioni al ripascimento della fascia costiera ed alle altre analoghe attività di tutela previste dall'art. 21 della legge statale del 31 luglio 2002, n. 179). In verità, la materia ambientale è espressamente qualificata tale sia dal legislatore costituzionale con la legge n. 3 del 2001 (seppur interpretata in senso «trasversale» dalla Corte), sia dallo stesso legislatore delegante della legge n. 308, che, al comma 8, lettera l), parla espressamente di «semplificazione, anche mediante regolamenti di delegificazioni, delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, comunicazione, denuncia e notificazione in 'materia' ambientale».

Quindi non mi sembra errato parlare dei principi e criteri direttivi generali nella materia ambientale e dei principi e criteri direttivi speciali nella sottomateria (o, se si vuole, settore) dei rifiuti.

3. Tra i primi (i principi, cioè, di carattere generale) ne ricorderò, fra quelli, più numerosi, individuati dal legislatore, quattro, che mi paiono più significativi per lo specifico ambito dei rifiuti, come enunciati nel comma 8 dell'articolo unico della legge di delegazione n. 308, alle lettere che però andrò ad esporre non nell'ordine sistematico e progressivo del legislatore, ma nell'ordine di successione espositiva che ho ritenuto di individuare secondo una scala di priorità decrescente, costruita sulla base dei precetti costituzionali e delle disposizioni comunitarie.

Il primo di questi principi è quello della prevenzione, di cui alla lettera f) del citato comma 8 della legge 308.

Si tratta della ennesima riaffermazione, in sede nazionale, dei consolidati principi comunitari di (in ordine decrescente di precedenza) precauzione, prevenzione, correzione e riduzione degli inquinamenti e del danno ambientale, quest'ultimo, a sua volta, connesso all'ulteriore criterio direttivo secondo il quale «chi inquina paga»; principi enunciati, come vero manifesto politico («la politica della Comunità in materia ambientale mira...») ma avente altresì carattere cogente e non solo programmatico, nell'articolo 174, comma 2, del Trattato dell'Unione e che viene ripreso, naturalmente, in tutte le disposizioni normative di fonte comunitaria: basti pensare, a titolo esemplificativo, al quarto «considerando» del preambolo della Direttiva 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE, del Consiglio, modificativa della direttiva 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, secondo cui «ai fini di un'elevata protezione dell'ambiente è necessario che gli Stati membri, oltre a provvedere in modo responsabile allo smaltimento e al recupero dei rifiuti, adottino misure intese a limitare (e qui sta il principio di prevenzione) la formazione dei rifiuti promuovendo le tecnologie pulite e i prodotti riciclabili e riutilizzabili, tenuto conto delle attuali e potenziali possibilità del mercato per i rifiuti recuperati».

I principi di precauzione e prevenzione rendono recessivo quello, pur da molte parti enfatizzato, secondo il quale «chi inquina paga»: principio che, al contrario, deve essere valutato ed applicato con grande accortezza, pru-

denza e misura, potendo, al contrario, sembrare, erroneamente, volere introdurre un criterio di generale patrimonializzazione del danno. Non è così. Il risarcimento del danno ambientale, così come accade in tutti i settori dell'ordinamento, è l'ultima risorsa alla quale si deve arrivare in caso di incidenti sull'ambiente. Il principio di azione preventiva deve indirizzare il legislatore nazionale verso misure ed azioni lungimiranti e tempestive, volte ad evitare in radice i rischi per l'ambiente, piuttosto che verso l'adozione di strumenti successivi, ripristinatori e risarcitori, i quali contrastano con la natura quasi sempre e sempre più insostituibile ed infungibile delle risorse ambientali. Un segno evidente di tale filosofia anticipatrice dei possibili danni ambientali la si ritrova anche nella ricordata direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, la quale, dopo avere all'articolo 3, ribadito il principio prioritario e prevalente di prevenzione, in base al quale gli Stati membri debbono adottare le misure appropriate per promuovere, «in primo luogo», la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, mediante una serie di iniziative legislative tese allo sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un maggiore risparmio di risorse naturali, alla messa a punto tecnica e all'immissione sul mercato di prodotti generatori di rifiuti sempre meno ingombranti ed inquinanti, ecc., al successivo articolo 4 individua le strade concrete per perseguire e realizzare quel principio di prevenzione, imponendo agli Stati membri di adottare «le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente», configurando pertanto come prioritarie le iniziative tese ad un controllo a monte del ciclo produttivo dei rifiuti e, invece, come recessive le misure necessarie per vietare (e quindi sanzionare, secondo il ricordato principio «chi inquina paga») l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

4. Il secondo principio direttivo di natura generale contenuto nel comma 8 dell'articolo 1 della legge n. 308/2004, che considero particolarmente significativo in tema di rifiuti, è quello sulla concorrenza; principio che il legislatore delegante ha esplicitato e riferito non soltanto alla concorrenza imprenditoriale in un determinato settore economico (lavori, servizi, ecc.), come noi siamo abituati a considerarla, ma anche come valore, più che come principio, riferito agli interi sistemi amministrativi e gestionali, compreso, quindi, quello integrato di gestione dei rifiuti. Tale principio è contenuto nella lettera *e*) del citato comma 8, il quale, dopo avere riaffermato la necessità di dare, in sede di normativa delegata, piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente, indica l'ulteriore, correlato obiettivo finale di contribuire «in tale modo» (cioè mediante la maggiore tutela ambientale) «alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza», che possano, quindi, compromettere la realizzazione della garanzia di protezione. In realtà, la formula legislativa non appare felice, poiché la concorrenza non è un fine ma un mezzo attraverso il quale si persegue il valore di fondo costituito da un'efficace complesso di sistemi di tutela ambientale.

Il terzo principio generale in materia ambientale, rilevante particolarmente nel settore dei rifiuti, è quello dello sviluppo sostenibile, cioè l'introduzione, in sede delegata, di norme miranti allo «sviluppo e coordinamento, con l'invarianza del gettito, delle misure e degli interventi che prevedono incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali, volti a sostenere, ai fini della compatibilità ambientale, l'introduzione e l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, come definite dalla direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 del Consiglio, nonché il risparmio e l'efficienza energetica, e a rendere più efficienti le azioni di «tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo», anche attraverso strumenti economici, finanziari e fiscali». Si tratta del principio enunciato nella lettera *d*), il quale, seppure riferito nell'esperienza giurisprudenziale alla gestione ed al governo delle parti del territorio di pregio ambientale (2), trova una speciale applicazione anche nel settore dei rifiuti, nella consapevolezza che solo la partecipazione pubblica regolamentata (attraverso meccanismi premiali di comportamenti virtuosi o viceversa) ai processi aziendali può garantire un'efficace gestione, anche ai fini dello sviluppo economico, delle risorse produttive, secondo il modello dello sviluppo sostenibile di matrice comunitaria.

Infine, un quarto principio solo indirettamente di derivazione comunitaria, mentre gli altri tre innanzi ricordati, infatti, anche nella loro articolazione e specificazione di diritto interno, sono tutti di immediata e diretta percezione comunitaria, il quarto direi che è di rilevanza prevalentemente interna, tenuto conto della nostra notoria, naturale propensione ad infrangere i divieti e a non rispettare spontaneamente le regole. Si tratta di quanto enunciato nella lettera *h*) del citato comma 8: il principio, cioè, di efficacia dei controlli e di efficienza dei soggetti chiamati ad effettuarli.

La ricordata lettera *h*) parla, infatti di «previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali, incentivando in particolare i programmi di controllo sui singoli impianti produttivi». Il predetto obiettivo si persegue, per esplicita direttiva del legislatore delegante, «anche attraverso il potenziamento e il miglioramento dell'efficienza delle autorità competenti». Aumento del livello di utilità (efficacia) dei controlli, quindi, attraverso la revisione dei procedimenti di vigilanza e controllo, rispetto al quale obiettivo primario si rendono necessarie, nel disegno legislativo, anche riforme strutturali degli apparati di vigilanza e controllo; cosa che ha indotto la Commissione a creare, sulle ceneri dei precedenti organismi collegiali di cui sono state rafforzate le funzioni, una nuova Autorità nazionale indipendente per la gestione delle acque e dei rifiuti, di cui parleremo più avanti, anticipando tuttavia sin da ora che questa opzione legislativa, nonostante l'evidente pericolo di compromettere il principio di efficienza con la creazione dell'ennesimo inutile apparato burocratico, appare coerente con il criterio della delega e con i principi in materia di autorità indipendenti.

(2) Cfr. Cons. Stato, VI Sez., 8 febbraio 2002 n. 686 ; V Sez., 30 aprile 2003 n. 2212, in *Cons. Stato* 2002, I, 267, e 2003, I, 1010; TAR Palermo, 3 novembre 2003 n. 2368.

Queste ultime, infatti, in quanto «competenti per la regolazione e il controllo», svolgono, in generale, «attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria» (art. 3, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente, appunto, norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità), sembrano rappresentare un adeguato strumento per innalzare il livello di efficacia dei controlli, di cui parla il legislatore delegante.

5. Per quanto riguarda i principi speciali sulla materia dei rifiuti, il legislatore nel comma 9, alla lettera *a*), ne individua dodici, ai quali ne aggiunge, nel medesimo contesto, altri cinque per il disinquinamento dei siti contaminati.

I principi e criteri direttivi enunciati nel citato comma 9 sono di due ordini: un primo ordine è di natura ordinamentale e organizzativa, mentre un secondo ordine ha carattere funzionale e procedimentale.

Tra i principi e criteri direttivi di carattere ordinamentale e organizzativo il più importante forse è quello individuabile con il numero 5. Al riguardo vale precisare preliminarmente come il comma 9, a differenza del comma 8, non elenca in modo formale i principi riferiti a ciascuna (sub)materia, ma una elencazione si può ricavare dalla lettura progressiva delle disposizioni della lettera *a*) innanzi ricordata.

Dicevo, il più significativo di questi principi nella materia dei rifiuti è il numero 5, il quale ha inteso confermare il modello organizzativo degli ATO, cioè gli Ambiti Territoriali Ottimali, introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dall'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, la legge quadro sull'uso delle risorse idriche, e poi ripreso e confermato dall'articolo 23 del decreto Ronchi, decreto legislativo n. 22 del 1997, a tenore del quale «salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province», le quali, in tali ambiti, assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione degli stessi.

Quel modello, attraverso il quale si attua e si sviluppa il servizio della gestione complessiva ed integrata dei rifiuti, come definita dall'articolo 6 del decreto Ronchi (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura), oggi ripreso e sviluppato dall'articolo 7 della bozza del nuovo decreto, è stato tuttavia rafforzato e modificato nel disegno legislativo della delega, con l'individuazione di ben quattro criteri di ordine strutturale. Questi criteri sono i seguenti: *a*) definizione, al fine di razionalizzare il sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di ambiti territoriali di adeguate dimensioni (quindi non più coincidenti naturalmente con il territorio provinciale); *b*) all'interno di tali ambiti deve essere garantita la costituzione e qui si ritrova un ulteriore criterio organizzativo di un «soggetto amministrativo» competente; *c*) il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica; *d*) affidamento della gestione tramite procedure di evidenza pubblica.

Questi sono i quattro sottocriteri del principio generale da me indicato con il n. 5, che hanno portato la Sottocommissione, in sede di stesura della

bozza di decreto, all'abbandono del criterio della concentrazione in un unico soggetto delle funzioni di organizzazione complessiva del servizio di gestione dei rifiuti, fino ad oggi, come voi sapete, affidato in via esclusiva agli Enti locali in forma singola o in forma associata (si vedano gli articoli 24 e seguenti della bozza).

Altro principio di natura ordinamentale, da me indicato con il n. 4, è quello della liberalizzazione del sistema dei consorzi, che l'articolo 40, comma 1, del decreto Ronchi prevedeva come unico ed obbligatorio per quei produttori che non avessero creato un sistema di gestione autonoma come tipizzato nell'art. 38, per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio ricavato dalla raccolta differenziata. Opzione legislativa, questa della liberalizzazione dei consorzi, che appare non solo opportuna con riguardo all'obiettivo comunitario di predisporre una regolamentazione interna efficace e coerente dello smaltimento dei rifiuti, tale da non alterare le condizioni di concorrenza (cfr. sesto considerando della premessa della direttiva n. 75/442), ma perfettamente legittima sul piano della razionalità intrinseca della norma nazionale, in quanto del tutto conforme al più generale principio riferito all'intera materia ambientale, che ho ricordato innanzi, contenuto nel comma 8, del rispetto della concorrenza, sia imprenditoriale che strutturale: principio che, evidentemente, presuppone una pluralità di soggetti chiamati a gestire, anche con funzioni di coordinamento e cooperazione, una o più fasi del ciclo di smaltimento dei rifiuti.

Tra i principi, di ordine diciamo funzionale, tesi ad assicurare la diminuzione, cioè la ottimizzazione, come dice il legislatore, quantitativa e qualitativa della massa di rifiuti attraverso l'incremento delle attività di recupero materiale ed energetico, è il principio di specializzazione tecnologica. Un principio che giocherà probabilmente un ruolo fondamentale quando la nuova, istituenda Autorità di vigilanza sulle acque e i rifiuti elaborerà schemi di capitolato idonei a selezionare, proprio con riferimento alla maggiore capacità tecnica, i soggetti cui affidare la gestione del ciclo integrato dei rifiuti. In base alle applicazioni del predetto principio, pertanto, si dovranno predisporre criteri selettivi in base ai quali chi ha più capacità innovativa ed esperienza nel campo del trattamento dei rifiuti avrà più *chances* di vincere le gare, altrimenti destinate ad essere aggiudicate ad imprenditori poco affidabili o improvvisati.

6. Sulla base di questi principi, che naturalmente ho sintetizzato in modo estremamente impreciso, la Sottocommissione si è messa al lavoro, incontrando subito le non poche difficoltà – lo devo confessare – insite già in talune disposizioni della legge delega, la quale presenta non poche incoerenze e punti di problematicità interpretativa. Non sono scarse le parti in cui la legge n. 308 non è perspicua. Basti solo pensare – e ne riparleremo a proposito dell'individuazione della natura di questi decreti legislativi, se, cioè essi siano o non siano Testi Unici – che il comma 25 dell'articolo unico della stessa legge n. 308 recita testualmente: «in attesa di una revisione complessiva della normativa sui rifiuti che disciplini in modo organico la materia, etc.». Come a dire: la legge delega in realtà è una legge, almeno in parte, transitoria; il che urta contro l'insegnamento costante della dottrina e della

giurisprudenza, in base alla quale le leggi delega sono leggi di principio e quindi sono tendenzialmente stabili, come le fondamenta di un edificio: al riguardo vale evidenziare che il linguaggio della giurisprudenza costituzionale appare significativo, in quanto parla di ragioni e finalità «fondanti» delle leggi di delegazione (3).

Mi viene in mente un'altra incongruenza della stessa legge di delegazione, laddove, da un lato, afferma che i limiti di pena e le entità delle sanzioni devono restare fermi, cioè devono essere mantenuti inalterati rispetto alle vigenti previsioni normative di riferimento: quindi non si possono, in sede di attuazione della delega, incrementare le misure sanzionatorie amministrative e penali (comma 8, lettera *i*); poi, però, nel comma 10, lettera *e*), a proposito del danno ambientale, lo stesso legislatore, riferendosi alla necessità di «conseguire l'effettività delle sanzioni amministrative» connesse a quel tipo di danno, afferma che tale obiettivo si persegue anche «mediante l'adeguamento delle sanzioni». Non c'è chi non veda la incoerenza fra le due riportate disposizioni, tenuto conto che «adeguamento» vuol dire «modificazione» anche in senso accrescitivo.

7. Al di là delle incongruenze della legge delegante n. 308, di cui ho ricordato solo alcune, vi sono proprio delle difficoltà applicative di ordine di principio, con le quali la Commissione si è dovuta scontrare.

Innanzitutto, quelle connesse all'individuazione della natura di questi decreti legislativi e, in particolare, del decreto legislativo sui rifiuti.

Si tratta di un Testo Unico? In caso di risposta affermativa, si tratta di un Testo Unico ricognitivo oppure di un Testo Unico innovativo?

Sono domande non di poco conto, innanzitutto perché valgono già ad evidenziare, in relazione alle risposte che è possibile dare loro, eventuali profili di costituzionalità sul piano della possibilità, mediante testi unici meramente ricognitivi, di riserva allo Stato di funzioni trasversali spettanti anche ad Amministrazioni diverse: in particolar modo pensiamo alle Regioni, alle Province e agli Enti locali. Si tratta di una tematica già sperimentata, come ci ha insegnato la Corte costituzionale con la famosa sentenza n. 280 del 28 luglio 2004, che, appunto sotto tale profilo, ha ritenuto incostituzionale l'art. 1, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (di attuazione della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che – nell'indicare i criteri direttivi della delega, formalmente solo ricognitiva, dei principi fondamentali in atto vigenti circa le materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni, come previsto dal comma 4 – faceva espresso riferimento anche ai settori organici di materia ed ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni, includendo quelle «affini, presupposte, strumentali e complementari», e stabiliva in modo generico una serie di «considerazioni prioritarie» e di gerarchie fra i principi, autorizzando, in maniera impropria e indeterminata, attività governativa di tipo selettivo (e quindi sostanzialmente innovativo) nel riparto delle funzioni e nella ridefinizione delle materie, senza predeterminare criteri in tale direzione.

(3) Corte Cost., 28 luglio 2004, n. 280, in *Rass. Cons. Stato*, 2004, II, pag. 1474.

Per quanto riguarda la problematica circa la natura da attribuire ai decreti delegati in questione, se si tratti, cioè, di un vero e proprio Testo Unico, all'interrogativo è da dare risposta negativa: non è un Testo Unico. Non illudiamoci, dunque, di pensare di risolvere tutti i problemi nel settore rifiuti, emanando questo nuovo decreto, il quale, ripeto, non è un Testo Unico in quanto non raccoglie, armonizzandole, razionalizzandole ed adeguandole alle discipline comunitarie, tendenzialmente tutte le norme della materia. Il futuro decreto delegato, infatti, non risponde ai principi e requisiti di completezza e razionalizzazione, almeno orientative, insiti nella natura dei Testi Unici, come pure ha chiarito l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato con il noto parere n. 4 del 29 marzo 2001, espresso a proposito del testo unico, innovativo, in materia di espropriazione per pubblica utilità.

8. La natura non unificante, non accorpante, non generalizzata del futuro decreto legislativo e, quindi, la sua non esaustività rispetto alla normazione esistente deriva da una serie di cause, in particolare quella di non avere voluto e potuto risistemare nello stesso decreto legislativo delegato – tenuto conto soprattutto della brevità del termine per l'esercizio della delega e della complessità a vastità della materia, nonché della sua continua evoluzione – tutte le norme in materia di rifiuti. Operazione di risistemazione che, se fosse stata posta in essere, avrebbe determinato un testo normativo – secondo un calcolo molto approssimativo – di oltre 600 articoli, mentre invece, come risulta dal testo della bozza di decreto (e continuo a sottolineare il termine di bozza) il testo è composto di 90 articoli, oltre gli allegati, ricomprendendo, però, anche la materia dei siti contaminati, che a stretto rigore appare spuria.

Da questa consapevole non esaustività dell'opera di risistemazione e modificazione della normativa vigente è sorta, in seno alla Sottocommissione, la necessità di operare una serie corposa di richiami ad altre fonti regolatrici di specifici sottosettori della sub-materia rifiuti, riferiti a particolari categorie di essi: i rifiuti derivanti da materiali elettrici o elettronici, sanitari, veicoli fuori uso, etc., tutti contenuti nel Titolo III della bozza.

Questa opzione minimalista, di non redigere un vero Testo Unico completo ed organico, è insita anzitutto nelle stesse direttive della legge n. 308, la quale, come detto, al comma 25 dell'articolo unico, quasi a confessare l'enormità dell'impresa di riordino normativo, configura quest'ultima come una tappa sperimentale, intermedia e transitoria, nella dichiarata «attesa di una revisione complessiva della normativa sui rifiuti che disciplini in modo organico la materia, con specifico riferimento ai rottami ferrosi; ma la causa della predetta opzione sta anche nella prassi legislativa dell'Esecutivo, che dal dicembre del 2004 (data di conferimento della delega) ad oggi si è andata vieppiù sviluppando secondo una logica di parcellizzazione, essendosi continuato a produrre testi normativi quasi sempre attuativi di direttive comunitarie, i più recenti dei quali sono il D. Lgs. 11 maggio 2005, n. 133, di attuazione della direttiva 2000/1976/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti e il decreto legislativo n. 151 del 25 luglio 2005, con il quale si sono recepite le direttive 2002/1995/CE, 2002/1996/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei relativi rifiuti.

Il fenomeno di un doppio, concorrente canale di produzione normativa, uno potenzialmente sistematico e l'altro episodico ed occasionale, ha creato nella Sottocommissione la consapevolezza dell'impossibilità di perseguire integralmente e coerentemente l'obiettivo di riordino complessivo espresso dalla legge di delegazione, tenuto oltretutto conto che quel fenomeno di concorrenza appariva sovente non proprio corretto, ponendosi in contrasto con le stesse indicazioni della delega, che aveva individuato nel processo di riordino lo strumento anche per «il pieno recepimento della direttiva 2000/1976/CE del 4 dicembre 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'incenerimento dei rifiuti» (comma 9, lettera *a*), che invece, come visto, è avvenuto con separato atto.

9. Sulla base di questa consapevolezza e per gli stessi limiti derivanti dalla legge delega la Sottocommissione ha operato una decisa opzione, quella di mantenere e di prendere a riferimento come testo normativo base ancora una volta il decreto Ronchi, cioè il decreto legislativo n. 22/1997 e successive modifiche, che, peraltro, anche lo stesso legislatore, con la legge n. 308, ha individuato quale fonte principale e tutt'ora valida per la disciplina della materia. Basti osservare, al riguardo, che la legge n. 308, al comma 29, ha inteso rivitalizzare quel medesimo decreto apportandovi una serie di modifiche, in particolar modo quelle relative alle definizioni dei rifiuti di cui all'articolo 6 dello stesso decreto Ronchi (ora articolo 7 della bozza) ed alle ipotesi di esclusioni di cui all'art. 8 del medesimo decreto n. 22/1997, modifiche particolarmente importanti in quanto ispirate ad una filosofia diciamo più produttivistica ed efficientistica, perseguita attraverso specifiche disposizioni precettive di favore anziché di principio, soprattutto per quanto riguarda i materiali ferrosi e, più in generale, le materie prime secondarie da attività siderurgiche (cfr. commi 25 e 26 della legge n. 308).

Quindi, come si vede, più che la Sottocommissione è lo stesso legislatore ad avere operato l'opzione metodologica di considerare il decreto Ronchi come una base imprescindibile di lavoro, un tessuto normativo da mantenere e sviluppare.

10. Per quanto riguarda la natura innovativa o ricognitiva del decreto legislativo, alla domanda già si dà una risposta sulla base di quello che ho poc'anzi detto: si tratta sicuramente di un testo normativo innovativo, il quale, come riconosce e autorizza lo stesso legislatore delegante, può anche «integrare», oltre che riorganizzare, il quadro normativo vigente; d'altra parte il significato della parola «riordino», implica la possibilità di snellire i procedimenti, ridurre i tempi sovrabbondanti, eliminare fasi inutili, sopprimere organi e atti endoprocedimentali superflui, nonché selezionare e riorganizzare il quadro normativo vigente apportandovi le necessarie innovazioni (cfr. il già ricordato parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato n. 4 del 29 marzo 2001 in tema di testo unico sull'espropriazione). Inoltre, per espressa autorizzazione normativa, il decreto delegato può snellire e semplificare i procedimenti: ne parleremo tra poco a proposito dell'autorizzazione unica integrata; ancora, può promuovere nuove forme giuridiche e nuove tecniche per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, può introdurre nuovi procedimenti per la scelta dei soggetti gestori del servizio di smalti-

mento rifiuti, tutti elementi che qualificano in termini di innovatività il decreto legislativo, come poco fa ricordavo, con l'insegnamento dell'Adunanza Generale.

11. In quest'opera fluida, magmatica, necessariamente lacunosa, nella quale la Commissione si è vista costretta, per quello che dicevo poc'anzi, ad infarcire il testo della bozza di riferimenti esterni ad altri decreti legislativi (si pensi soltanto ai richiami al D. Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 concernente la protezione dell'ambiente dai fanghi agricoli in attuazione della direttiva 86/278/CEE, al decreto legislativo n. 36 del 2003 sullo smaltimento in discarica, al recente decreto legislativo n. 59 del 2005 sulla prevenzione e riduzione integrata dall'inquinamento, al già citato decreto legislativo n. 133 del 2005 sugli inceneritori), in quest'opera, dicevo, si colgono tuttavia elementi profondi di novità che la Sottocommissione ha cercato di introdurre conformemente alle indicazioni della delega ed all'evoluzione normativa comunitaria. Ne enuncerò solo alcuni, per evidenti ragioni di brevità.

La prima novità fondamentale, rientrante in quei principi di ordine strutturale e organizzativo di cui dicevo all'inizio è rappresentata dalla costituzione dell'Autorità di vigilanza sulla gestione delle risorse idriche e sui rifiuti (art. 31 della bozza), che va a sostituire, da un lato, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti previsto dall'articolo 26 del decreto Ronchi e dall'altro il Comitato di Vigilanza per la sorveglianza sull'uso delle risorse idriche di cui all'articolo 21 della legge n. 36 del 1994.

Tra i molteplici compiti di supervisione, coordinamento ed attuazione delle disposizioni in tema di rifiuti, mette conto evidenziare in particolare il ruolo centrale conferito all'Autorità per garantire l'osservanza del principio di concorrenza e trasparenza nei procedimenti di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, e quindi, analogamente a quello che è successo per le altre Autorità nella gestione dei servizi pubblici fondamentali, l'Autorità in questione, in attuazione e nell'esercizio della predetta funzione di garanzia, predisporrà le regole per la partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione del servizio di gestione dei rifiuti.

Sempre con riferimento alla disciplina relativa alla nuova Autorità essa, formalmente ripartita tra due testi, quello sui rifiuti e quello sulla difesa del suolo e sulla tutela e gestione delle acque, sostanzialmente si ritrova, nei suoi tratti precettivi e di dettaglio, in quest'ultimo (articoli 106 e 107) e ad essa, infatti, rinvia l'art. 31 del futuro decreto sui rifiuti.

Debbo dire che taluni degli assetti strutturali e funzionali che, nel testo sulle acque, si sono voluti dare all'Autorità appaiono suscettibili di forti riserve, soprattutto laddove sembrano introdurre (in contrasto con i principi di efficienza, economicità, professionalità ed autonomia) apparati di supporto sovrabbondanti ed imprecisati nella loro composizione ed aperti ad apporti collaborativi esterni (cfr. art. 108 della bozza sulle acque, che accanto alla segreteria tecnica prevede anche un nuovo «Osservatorio»). Nonostante queste riserve la novità appare tuttavia apprezzabile e, per quanto innanzi detto, coerente con le finalità di potenziamento delle strutture addette ai controlli dichiarate dalla legge di delegazione.

Un secondo aspetto di novità, rinvenibile nell'articolo 25 della bozza, è il nuovo soggetto amministrativo voluto dal legislatore delegante, che organizza e controlla la gestione del servizio integrato in ciascun ambito territoriale, e per questo denominato, dopo i molti dubbi e tentativi terminologici (in un primo momento si era parlato di ATO, confondendosi però ambito geografico-amministrativo con il soggetto titolare dello stesso; poi di STUA, Soggetto titolare unico di ambito); infine si è deciso di qualificare il nuovo soggetto di diritto pubblico come Autorità d'ambito: pertanto, a ciascun ATO corrisponde una propria Autorità. Si tratta di una scelta esteticamente più accettabile delle terminologie originarie, ma che potrebbe ingenerare confusioni con l'Autorità di vigilanza, cioè con la vera Authority indipendente, rispetto alla quale quella di ambito si pone in un ruolo decisamente distinto e subalterno. Vedremo nel corso dei lavori come ci regoleremo al riguardo di tale possibile confusione terminologica. L'Autorità d'ambito è configurata come una struttura consortile necessaria e generale, che accorpa tutti gli Enti locali che rientrano nell'ambito territoriale, avente una propria soggettività, che naturalmente è di diritto pubblico, secondo quanto prevede il legislatore delegante (che parla di «soggetto amministrativo») e che è disciplinata, per ciò che concerne le modalità di organizzazione, la forma, la struttura e le funzioni, per quanto non disposto direttamente dalla bozza del decreto legislativo, dalle Regioni. Un ruolo fondamentale viene pertanto riconosciuto alla legislazione regionale, anche se la scelta originaria era stata nel senso di un ancor maggiore potere normativo alle Regioni stesse, che potevano scegliere, in sede di legislazione propria, tra la maggior varietà di forme e di modalità della cooperazione e dell'associazione tra Enti locali previste dal D. Lgs. n. 267/2000.

È da osservare che la creazione di queste autorità (con la «a» minuscola) d'ambito, con soggettività di diritto pubblico, dà luogo ad un sistema con luci ed ombre.

L'ombra è quella generata dal dubbio di creare l'ennesimo carrozzone amministrativo che assorbirà soldi, energie, personale, etc.

La luce è quella rappresentata dal tentativo di superare, attraverso il nuovo soggetto, l'immobilismo e l'inefficienza in cui spesso si trova, oggi, la gestione dei rifiuti per la difficoltà diffusa di trovare un accordo tra gli Enti locali interessati.

Un terzo punto di novità è rappresentato dall'autorizzazione unica integrata, che ritroviamo disciplinata nell'articolo 32 della bozza; si tratta di un'autorizzazione che, in coerenza con il principio di semplificazione, concentrazione ed efficacia dei procedimenti di gestione dei rifiuti, ha per oggetto non solo la realizzazione, ma anche la gestione dei nuovi impianti di smaltimento e recupero, con l'intento evidente di semplificare e accelerare i procedimenti per costruire e far funzionare gli impianti, che oggi invece subiscono la doppia imposizione procedimentale degli articoli 27 e 28 del decreto Ronchi, con aggravio non solo per i soggetti gestori ma anche delle collettività locali che debbono subire gli effetti dei ritardi dell'azione amministrativa.

Un quarto aspetto innovativo è quello contenuto nell'articolo 47 della bozza, il quale sancisce il superamento – già ne ho accennato – dell'obbligatorietà ed esclusività del sistema consortile per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio, con la possibilità per i produttori di costituire anche più di un consorzio per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio (filiera). Ciò che risponde ad una logica di concorrenza secondo il principio generale di competitività non solo fra imprese ma anche fra sistemi territoriali, fissato dai criteri direttivi del comma 8, lettera *e*), della legge n. 308 che innanzi ricordavo.

Un quinto punto è il recepimento della direttiva comunitaria n. 12/2004, in materia di individuazione dei rifiuti di imballaggio, con il conseguente arricchimento delle definizioni contenute nell'articolo 35 del decreto Ronchi. In particolar modo appare significativa, sul piano delle novità normative, l'emergenza di una nuova tipologia, che è l'imballaggio riutilizzabile, la quale, in correlazione con la nozione di «riutilizzo» già contenuta nel decreto Ronchi, comporta la rimessa in circolo dello stesso imballaggio attraverso i meccanismi di reimpiego o riempimento. Ulteriore rilievo assumono nuove denominazioni introdotte, anche a seguito della consultazione con operatori economici e con altri esperti della materia, al fine di chiarire, sul piano normativo, nozioni di uso corrente nel mondo della produzione e dei sistemi di mercato, quali la «filiera», il «ritiro», la «ripresa» (articolo 42 della bozza).

Un sesto punto è l'individuazione, anche sulla base delle esperienze giurisprudenziali interne e comunitarie, di speciali discipline per specifici materiali come le rocce da scavo (articolo 10 della bozza). Il problema delle rocce da scavo è di natura particolarmente tecnica e settoriale, ma attraverso di esso si evidenzia un principio tendenziale in materia di rifiuti, cioè quello di evitare che tutto ciò che viene rilasciato da un'attività produttiva venga sempre e comunque considerato rifiuto. Vi sono, infatti, prodotti, beni ed oggetti che, in quanto risultanti da attività produttive come quella di escavazione, possono immediatamente essere riutilizzati, nell'ambito del medesimo ciclo produttivo od anche in cicli differenti, come materiale e quindi non essere considerati rifiuti, purché non sottoposti a trasformazioni preliminari. Questa specifica normativa settoriale, che, pur con le dovute cautele e con gli opportuni controlli, va incontro alle esigenze di snellimento di cicli produttivi, dovrebbe inquadrarsi, ripeto, nell'ambito di un processo normativo che tende a contemperare le esigenze dell'economia con la tutela dell'ambiente perseguendo l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, secondo un criterio di razionalità e non demonizzazione, che più in generale dovrebbe portare ad escludere dal novero dei rifiuti tutto ciò che viene concretamente ed effettivamente recuperato e riutilizzato in procedimenti produttivi, seppur nel rispetto dei diritti all'ambiente ed alla salute.

Nel riordino e nella risistemazione del materiale normativo un'attenzione particolare si è tentato di dedicare al ruolo delle Regioni.

Vale ricordare, a tal riguardo, che la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi più volte su testi normativi assertivamente o effettivamente ritenuti invasivi di competenze legislative concorrenti delle Regioni, anche se la lettera *s*) dell'art. 117 della Costituzione qualifica la tutela del-

l'ambiente e dell'ecosistema come oggetto di legislazione esclusiva: tale previsione costituzionale non può tagliare fuori le Regioni dalla gestione ambientale, la quale può rientrare a vario titolo nell'ambito della competenza concorrente regionale, ad esempio perché riferibile al governo del territorio (comma 3 del citato art. 117)(4). Sulla scorta degli insegnamenti della Corte il ruolo delle Regioni è stato pertanto mantenuto e rafforzato. Ricorderò soltanto, per brevità, due aspetti: l'implementazione e l'incremento dei contenuti dei piani regionali per lo smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 23 della bozza e, soprattutto, l'affidamento alle Regioni, nel rispetto delle norme di principio statali di cui all'art. 19 della bozza, della disciplina dei nuovi soggetti responsabili del servizio di gestione integrata, delle rispettive forme giuridiche, delle funzioni degli stessi soggetti gestori, dei rapporti tra Autorità d'ambito e soggetti affidatari del servizio di gestione integrata all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali (cfr. artt. 23, 24-28 della bozza).

Mi si consenta di concludere brevemente ricordando i principi dell'informazione e della trasparenza che si sono voluti ripetutamente richiamare nel corpo dello schema del decreto delegato. È noto che il decreto Ronchi insisteva a più riprese, in numerose parti del suo articolato, sui principi di efficienza, efficacia ed economicità, riprendendo il principio generale dell'azione amministrativa contenuto nell'articolo 1 della legge n. 241 del '90. Noi abbiamo aggiunto a piene mani un quarto principio di azione amministrativa anch'esso mutuato dal medesimo articolo 1 della legge n. 241, un principio dinamico, che è quello della trasparenza, più volte richiamata a vario titolo nel corpo della bozza del provvedimento, ribattezzata di volta in volta «informazione», «comunicazione», «sensibilizzazione» (cfr. articoli 43, comma 5, 45, comma 5, 46, comma 4 e 48, comma 3, quest'ultimo riferito al funzionamento ed all'attività del Consorzio nazionale per gli imballaggi). Perché abbiamo insistito sull'informazione da un lato e sulla trasparenza dall'altro? Perché gran parte delle finalità della disciplina della materia rifiuti, secondo me, si gioca anche sul piano della partecipazione del cittadino: informazione vuol dire sensibilizzazione e sensibilizzazione vuol dire partecipazione effettiva al procedimento o ai procedimenti amministrativi di gestione dei rifiuti; a sua volta partecipazione vuol dire responsabilizzazione. Se i cittadini continueranno a gettare in ogni sacchetto della immondizia le bottiglie di plastica non compattandole e non riducendole di volume, a lasciare indiscriminatamente i rifiuti di imballaggi senza osservare la raccolta differenziata, a non invocare e richiedere ai servizi di raccolta la creazione e l'installazione di

(4) Corte Cost., 28 luglio 2004, n. 282, in *Cons. Stato*, 2004, II, pag. 1482; cfr. anche *Corte Cost.*, 7 ottobre 2003, n. 307, in *Cons. Stato*, 2003, II, pag. 1755, secondo cui la tutela dell'ambiente, enunciata dall'art. 117 comma 2 lett. s) Cost., più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito, nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e da queste non derogabili, non essendo, peraltro, escluso che leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente o residuale (rispettivamente commi 3 e 4) possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale; sullo stesso tema v. anche sentenze 26 luglio 2002, n. 407 e 24 giugno 2003, n. 222, in *Cons. Stato*, 2002, II, 1157, e 2003, II, 982.

adeguati contenitori collettivi, se, in definitiva, continueranno a dimostrare la insensibilità di rendersi partecipi e protagonisti del ciclo di gestione e di smaltimento dei rifiuti, i rifiuti continueranno ad essere un problema drammatico. Occorre la partecipazione di tutti quanti: dal produttore all'ultimo utilizzatore, con l'impegno per le pubbliche amministrazioni e di tutti i soggetti coinvolti nel sistema di gestione del servizio di rendere conoscibili e di far conoscere i criteri e gli strumenti della gestione medesima. Ecco, quindi, il motivo per cui abbiamo tanto insistito sul principio di informazione, cui è correlato strumentalmente il principio della trasparenza: sapere ad esempio se, come, quando e dove vengono collocati i cassonetti per la raccolta differenziata e come verranno riutilizzati i relativi rifiuti rappresenta un momento essenziale per il controllo sociale e per il coinvolgimento dell'intera collettività.

Giuseppe Fiengo: *Scusate, devo dare alcune informazioni. Al primo piano nella sala della Biblioteca, troverete servito, tra qualche minuto, un lunch. Ricordo che nel pomeriggio sono previsti, alla Tavola Rotonda, gli interventi di Roberto Passino, l'autorità assoluta in materia di acque, Piero Angelini, grande sottosegretario per cinque anni del Ministero dell'ambiente, Paolo Dell'Anno, Franco Giampietro, i colleghi avvocati dello Stato Maurizio Fiorilli e Gianpaolo Polizzi, Michele Pallottino, al quale ho chiesto personalmente di leggersi le carte in questo fine settimana, Francesco Lettera, nostro collega ma anche lui un'autorità in materia di acque, Stefano Grassi, Sandro Amorosino, Beniamino Caravita di Toritto, Giampaolo Schiesaro, Salvatore Sfrecola. Ovviamente vuole essere presente anche la Commissione nella persona di Togni e degli altri commissari. Cercheremo di regolare il «traffico» nel migliore dei modi; se succede qualcosa non è colpa mia. Allora alle tre qui, tre meno un quarto, anche.*

Tavola Rotonda

Giuseppe Fiengo: *Sarà molto informale la Tavola Rotonda, organizzata nel modo che voi sapete, con grandi difficoltà e soprattutto con tanta voglia di discutere.*

Direi per prima cosa un grande grazie a coloro che intervengono, perché lo fanno dopo una lettura dei testi veloce, francamente anche troppo rapida, e cercano di mettere a disposizione degli intervenuti un'esperienza acquisita in tanti anni di lavoro. La prima persona cui ho pensato appena ho letto il testo sulle acque è Roberto Passino. Non ha bisogno di presentazioni, gli do la parola. Teniamo presente che siamo tanti a parlare; mi dispiace che non sono ancora tornati in sala i rappresentanti del Ministero dell'ambiente, spero che ci siano in sala persone che possano raccogliere le osservazioni e riferirle, soprattutto a Paolo Togni e agli altri membri della Commissione. Va bene? Solo è che i tempi a disposizione per il dibattito sono quelli che sono.

La presidenza della seduta, invece di farla come previsto Paolo Togni, è affidata al Direttore generale Ester Renella, vice capo di Gabinetto del Ministero dell'ambiente, che ha avuto un ruolo importante nell'ideazione e nell'organizzazione di questo convegno ed alla quale va il nostro ringraziamento.

ROBERTO PASSINO

Direttore dell'Istituto per la tutela delle acque del CNR

Una riforma che tenga conto del quadro istituzionale esistente

Vorrei fare una premessa importante, cioè che quello che sto per dire è condizionato dal fatto che ho letto i testi di cui oggi si discute soltanto nel corso di questo week-end, e naturalmente li ho letti con il beneficio del tempo che ho avuto a disposizione; le considerazioni che esporrò rappresentano quindi, più che critiche, incertezze provocate dalla lettura del testo così come ho potuto consultarlo.

Nel parlarvi ho qualche imbarazzo derivante dal trovarmi ad essere l'unico tecnico tra tanti giuristi. Mi auguro che altri tecnici intervengano nel dibattito. Per la parte giuridica, mi sento tutelato dall'alto livello di competenza degli specialisti chiamati a dare il loro contributo alla messa a punto di queste norme. Però vorrei richiamare l'attenzione di chi mi ascolta su un fatto: io considero le norme giuridiche dei contenitori dentro i quali il contenuto ha una rilevanza tecnica, economica, sociale. Il problema è: deve essere prima definito il problema, individuate le soluzioni e gli strumenti e poi si deve chiedere ai giuristi di trovare il contenitore giuridico che rende fattibile l'applicazione di quei modelli, di quelle soluzioni e l'adozione di quegli strumenti, o viceversa? A conclusione della prima e frettolosa lettura di questi testi mi rimane il sospetto che si sia seguita la seconda soluzione rispetto a quella più logica indicata per prima.

Entrando nel merito del testo in esame, l'atteggiamento con cui ho letto la parte su cui ho maggiore competenza, cioè quella sulla difesa del suolo, sulla tutela delle acque e in generale sulla gestione delle risorse idriche, è stato quello di cercare di capire cosa cambia, come cambia e perché, con la

speranza che i cambiamenti si collochino in un filone di evoluzione, di crescita e di miglioramento dell'esistente e quindi in qualche modo sul filone della legge n. 183, della legge n. 36, del D. Lgs. n. 152. Questo perché la convinzione che ho raggiunto dopo tanti anni di esperienza è che il modo migliore di far crescere il sistema istituzionale di un Paese è quello di migliorare l'esistente invece di cancellarlo, ricominciando tutto da capo senza poter beneficiare dell'esperienza maturata.

In questa linea di continuità, che secondo me deve sempre caratterizzare la preparazione di decreti come questi, io colloco anche un dibattito che ha impegnato profondamente il Paese, a livello di istituzioni e di opinioni competenti e che ha trovato una sintesi compiuta nei risultati di una indagine parlamentare bicamerale, condotta con competenza e approfondimento, nel corso della quale sono state sentite tutte le parti interessate e che ha dato luogo ad una relazione finale, approvata all'unanimità, contenente proposte migliorative nella normativa esistente; di tutto ciò i testi di decreti in esame non presentano traccia. Sullo sfondo di tutto questo l'applicazione della direttiva 2000/60, che in qualche modo è il motore dei cambiamenti e dei nuovi schemi proposti e che, essendo datata all'anno 2000, già è stata sottoposta al vaglio di analisi e dibattiti in sede non solo nazionale, ma anche europea, che hanno sollevato alcune critiche tenendo conto delle quali sono stati promossi in sede comunitaria alcuni processi che porteranno a delle integrazioni, di cui alcune già note, alla direttiva stessa: una già sufficientemente definita sulle acque sotterranee e un'altra, ancora un po' incerta e nebulosa, che riguarda i problemi della difesa del suolo e del controllo delle piene. Va considerato che la principale critica fatta finora alla direttiva è che pur chiamandosi «quadro», in realtà si occupa prevalentemente di tutela delle acque; è quindi un «quadro» la cui cornice non contiene indicazioni su tutti i problemi che riguardano le risorse idriche.

I perni della direttiva sono due: l'Autorità di Distretto e il Piano di gestione. A questi due temi principali mi riferirò nel seguito.

Autorità di Distretto: credo che una corretta definizione del contenuto di cui parlavo all'inizio non possa prescindere dall'architettura istituzionale che deve governare le attività dell'Autorità di Distretto. Mi si dice che è legittimo demandare ad un decreto la definizione di tale architettura ma, sul piano della organicità delle scelte, mi pare inopportuno e incomprensibile rinviare la scelta del quadro di comando a un provvedimento successivo, evitando di chiarire un nodo della scelta politica di fondo, rispetto alla attribuzione di competenze, ruoli e responsabilità a Stato e Regioni e alla regolazione dei rapporti tra essi, definiti, nell'attuale assetto, secondo un modello istituzionale autorevolmente definito dalla Corte costituzionale «organo misto Stato-Regioni». Tra le righe del testo esaminato, sembra nascondersi una pillola avvelenata, tendente a trasformare l'Autorità di Distretto in una dipendenza del Ministero dell'ambiente.

Ho poi letto, e la cosa mi crea gravi perplessità, che i Piani di gestione verrebbero approvati da una Conferenza dei servizi, che non mi pare sia stato finora strumento impiegato per approvare piani a carattere territoriale,

di spiccata rilevanza politica. Usare questo strumento per un Piano di gestione, con la discontinuità che tra l'altro una Conferenza dei servizi comporta, mi sembra scelta su cui sarebbe opportuna una ulteriore riflessione.

Piano di gestione: quale Piano di gestione? La bozza fa riferimento a due Piani di gestione: una volta all'articolo 13, e quindi nel disposto normativo del testo; una volta all'allegato 4 (citato all'articolo 65). Veramente ne esistono due? E quale è il rapporto organico tra essi? Francamente, il secondo dei due, cioè quello dell'allegato 4, richiamato all'articolo 65, sembra il ripescaggio dei Piani di tutela dell'articolo 44 del D.Lgs. 152, anche se la descrizione dell'allegato riproduce totalmente il testo della direttiva, mentre la descrizione del primo riproduce parte dei testi della legge 183, a parte alcune componenti impropriamente attribuite alla competenza diretta del Ministero dell'ambiente. Insomma, così come stanno le cose, è un bel pasticcio!

Dalle considerazioni che precedono, deriva un problema molto serio. Una prima lettura superficiale potrebbe far pensare che all'Autorità di Distretto siano affidati compiti di difesa del suolo e controllo delle piene; alle Regioni e al Ministero sia affidata la tutela delle acque. E questo contrasta nettamente con l'articolo 3, comma 2 e con l'articolo 13, comma 1 e comma 5 della direttiva, i quali esplicitano chiaramente che di Autorità di Distretto ce n'è una sola e che di Piano di gestione ce n'è uno solo; che è però possibile a livello di approfondimenti settoriali fare dei Piani di gestione più dettagliati. E qui veniamo al discorso della funzione stralcio dei Piani di tutela regionali. Io ho sempre criticato l'articolo 44 del D.Lgs. 152 perché l'ho considerato un «dissesto» della organicità di struttura della legge 183. Piano stralcio cosa vuol dire? Stralcio di cosa? In quale elemento unitario si ricompongono gli stralci? Se i Piani di tutela sono stralci del Piano di Bacino per ciascuno dei quali è possibile prevedere una approvazione indipendente, come si garantiscono le compatibilità e le sinergie?

Non vorrei essere frainteso, in quanto ritengo che nessuno al di fuori delle Regioni debba e possa provvedere alla redazione dei Piani di tutela. I problemi sono la costruzione del quadro strategico di riferimento a monte e il procedimento contestuale di approvazione a valle. Nessuno può svolgere questi due compiti meglio dell'attuale Comitato istituzionale delle Autorità di Bacino, il famoso «organo misto Stato-Regioni» così definito dalla Corte costituzionale.

Giuseppe Fiengo: *Devo però dirti una cosa, facendomi carico del fatto che non sono ancora tornati in sala i membri della Commissione del Ministero dell'ambiente. Se andiamo a vedere la legislazione sulla quale interviene, era una legislazione che aveva tutti e tre gli aspetti: aveva i PAI da una parte, i Piani delle opere e i Piani di gestione. Questa tripartizione era insita nel sistema e non era sempre coerente.*

Roberto Passino: Giuseppe, concordo con te, ma io parlo dell'art. 44 del D.Lgs. 152. È una questione fondamentale. Ce n'è un'altra importante: secondo me si perde l'occasione, col testo che ho consultato, di affrontare e risolvere una questione fondamentale, quella delle concessioni, rispetto alle quali le misure, le norme e le conseguenti decisioni devono essere coerenti con l'insieme dei problemi; non si possono dare concessioni trentennali o cin-

quantennali e parlare di cambiamento climatico, di estremizzazione delle crisi e quindi di grandi inondazioni e di grandi siccità, senza dare al sistema istituzionale la facoltà di intervenire concretamente sulla regolazione delle concessioni, per lo meno nelle fasi di crisi.

Riguardo agli allegati tecnici sono state rilevate numerose carenze e incongruenze che non starò ad elencare. Va rilevata anche una mancanza di eleganza formale dei testi, la cui lettura qualche difficoltà la crea, soprattutto nella parte della tutela delle acque, che è piuttosto confusa. A questo riguardo voglio dire che la normativa sulle acque e sul suolo in generale in Italia si è avvalsa sinora delle disponibilità di una cultura di alto livello, e nella loro forma le norme hanno rispecchiato l'esistenza di questa cultura. In questa bozza c'è un pò di gergo, che non sarebbe male ripulire. Tra le tante stranezze, ne cito una: se uso l'espressione «*gestione delle risorse petrolifere*», credo che nessuno di voi pensi alle stazioni di servizio e alle autobotti che distribuiscono il carburante. Chiamare «*gestione delle risorse idriche*» il sistema degli acquedotti e degli impianti di depurazione significa adottare, per assuefazione e consuetudine, il gergo. Già abbiamo adottato l'espressione «*ciclo integrato delle acque*», che è una espressione impropria, ma ormai è invalsa nell'uso. Cerchiamo di non fare la stessa cosa e diamo a «*gestione delle risorse idriche*» il senso che ha nella cultura normale, e quindi cambiamo il titolo della Sezione III. Grazie.

Giuseppe Fiengo: *Grazie. Piero Angelini, per cinque anni è stato sottosegretario al Ministero dell'ambiente all'epoca di Giorgio Ruffolo; era professore di diritto romano, adesso è anche professore di diritto pubblico all'Università di Sassari; quindi ha tutti i titoli per interloquire su questa materia. Prego. Grazie per essere intervenuto.*

PIERO ANGELINI

Associato di diritto pubblico dell'ambiente, Università di Sassari

I punti critici nelle bozze dei decreti delegati

Ho letto con attenzione, nel poco tempo rimasto dopo la messa a disposizione delle bozze, il testo dei cinque decreti legislativi proposti (acqua, rifiuti, danno ambientale, aria, autorizzazioni: manca quello relativo alle aree protette); l'articolato è stato scritto con buona tecnica giuridica e con molta chiarezza: rimangono però aperti molti punti, che meritano a mio avviso una più attenta riflessione e, per certi aspetti, una possibile correzione; a tal fine, ritengo importante l'affermazione fatta all'inizio del convegno che si tratta di bozze riformabili e mi auguro che la discussione di oggi possa offrire a tal proposito utili indicazioni.

Vorrei fare una premessa, che costituisce il punto di partenza, ma anche il filo conduttore della mia riflessione: la legge delega 308/2004 circa «il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale» richiede apertura, discussione, confronto, come è necessario per ogni processo di codificazione.

Si tratta, tra l'altro del riordino di leggi ambientaliste, che, a cominciare dal 1986 (L. 349/1986), con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente,

per proseguire con quelle successive, dalla difesa del suolo (L. 183/1989), alle aree protette (L. 394/1991), dalla legge 496/1993 sui controlli ambientali, alla legge Galli (L. 36/1994), alle numerose leggi sui rifiuti che hanno preparato nel tempo il decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997), sono state tutte proposte e portate avanti da un gruppo trasversale di deputati moderati, con la presenza di un nucleo consistente di deputati DC (come il sottoscritto, l'on. Galli, l'on. Zanferrari, ecc.), di cui questa maggioranza spesso rivendica l'eredità.

Ma ciò che è più importante è che tutte queste leggi sono state approvate da una larga maggioranza parlamentare (se non da tutto il Parlamento): mi sembrerebbe francamente sbagliato che il riordino di leggi ambientaliste, votate da un ampio schieramento parlamentare, avvenisse con una stretta maggioranza.

Stamani, nella relazioni introduttive, si è discusso se i decreti legislativi siano normative stabili o meno; la risposta non è giuridica, ma politica: i decreti legislativi sono stabili se c'è consenso politico largo intorno alla loro emanazione, se c'è attenzione ai suggerimenti e alle critiche che vengono formulate da più parti; se invece costituiscono una forzatura giuridica e politica, evidentemente hanno minori prospettive di durata.

Con questo spirito, e con questo intendimento, intendo formulare questo contributo ai testi presentati.

Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche.

Condivido molte delle cose dette, sulla difesa del suolo, dal prof. Pasino; in particolare, sul contenuto dei Piani di Bacino. Vorrei, da parte mia, aggiungere ulteriori osservazioni. La bozza prevede cambiamenti profondi, non sempre positivi. Innanzitutto per quanto riguarda i distretti idrografici. Il decreto legislativo non delimita i distretti idrografici, previsti dalla Direttiva CE, ma li rinvia ad un decreto successivo del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 12); il rinvio condiziona il giudizio, perché dall'ampiezza e dalla omogeneità dei distretti discende la possibilità di una coerente politica di difesa del suolo; si prevede infatti che, con il decreto, si possano assegnare ai distretti non soltanto le aree dei bacini idrografici, di rilievo nazionale, interregionale e regionale (positiva l'integrazione), previsti dalla legge 183/1989, ma anche le aree dei «sottobacini»: una formulazione ambigua, che non esclude pertanto la frammentazione dei bacini idrografici; sarebbe importante, a mio avviso, riaffermare con forza che il distretto idrografico si basa sulla naturalità dei bacini idrografici, come previsti dalla legge 183/1989 e dalla stessa Direttiva CE e fare uno sforzo affinché, se non si vogliono delimitare con legge, se ne determinino comunque con essa i criteri costitutivi.

Il vero punto debole della normativa è quello relativo alle Autorità di Bacino. Si precisa, infatti, nella bozza, che in ciascun Distretto idrografico è istituita una Autorità di Bacino (art. 11), i cui organi, compreso il Segretario generale, saranno definiti anch'essi con decreto (art. 11), al pari delle competenze. Questa Autorità non è più, comunque, un organo politico-istituzionale collegiale, formato da Ministri e Presidenti di Regione, come previsto invece

dalla legge 183/1989; essa rischia di essere una scatola vuota, dal momento che le attribuzioni attuali della Autorità di Bacino, esercitate dal Comitato istituzionale, passano (comma 4), ad una Conferenza dei servizi, composta dai rappresentanti (non dunque dai Ministri) dei Ministeri dell'ambiente, delle infrastrutture, delle politiche agricole e dei beni culturali (negativa tra l'altro l'esclusione del rappresentante della protezione civile, che rischia di portare avanti una politica parallela) e inoltre dai rappresentanti delle Regioni e della Province autonome e a cui partecipa con voto consultivo il Segretario generale del distretto idrografico.

Per quanto riguarda i Piani di gestione, mi riporto a quanto detto dal prof. Passino; sottolineo che le Conferenze dei servizi che lo adottano deliberano a maggioranza, con qualche problema di ordine costituzionale: infatti, si potrebbe verificare che una intera Regione, come ad esempio la Lombardia, potrebbe essere messa in minoranza su un Piano di gestione, che condiziona pesantemente l'assetto del territorio della Regione stessa; nulla si dice, infine, dei Piani e delle misure di salvaguardia adottate dalle attuali Autorità di Bacino, che vengono a cessare a partire dal 30 giugno 2006; sarebbe opportuno una norma transitoria, che ne riconfermasse la validità.

Rimangono infine aperte due questioni, maturate in dottrina nel dibattito sulla legge n. 183/1989: era scaturita innanzitutto l'esigenza — non recepita dal Decreto legislativo — di aumentare i poteri di gestione delle Autorità di Bacino, in riferimento al controllo delle risorse idriche (problema accennato, ma non risolto adeguatamente dall'art. 92), conferendo per esempio ad esse le competenze in materia di concessioni di derivazioni di acque pubbliche, al fine di poter operare in coerenza con i poteri attribuiti in materia di redazione del bilancio idrico, che altrimenti si ridurrebbe a mero esercizio contabile; parimenti si chiedeva di attribuire una maggiore autonomia finanziaria e funzionale all'Autorità di Bacino (per assicurare continuità e certezza nell'azione delle strutture preposte), da garantire, oltre che attraverso flussi finanziari adeguati e costanti, su base triennale, anche mediante introiti legati alle concessioni di acque, suolo, inerti e da una componente compensativa dei costi di salvaguardia delle risorse da introdurre nella struttura delle tariffe. A queste questioni, a mio avviso, dovrebbero essere date risposte adeguate.

Rimane comunque certo che, se non si operano significative correzioni della bozza, si produce un notevole accentramento statale della politica di tutela del suolo e delle acque, non adeguatamente bilanciato, che si determina tramite l'accorpamento dei bacini interregionali e regionali con quelli nazionali, nell'ambito di un potere ministeriale rafforzato, il tutto accompagnato da un pericoloso indebolimento delle strutture tecniche ed operative.

Una tale tendenza viene confermata nella restante parte del Decreto legislativo, di cui vogliamo ricordare soltanto la parte relativa alla gestione delle risorse idriche. In estrema sintesi, possiamo dire che nel complesso (forse il 90%) viene riportata la normativa della legge 36/1994. Ci sono però, a mio avviso, alcune norme che non hanno «semplificato» i procedimenti (come previsto dalla legge delega, al par. 9, b), ma li hanno irrigiditi.

Così, per esempio, negli «ambiti territoriali ottimali», definiti dalle Regioni, in base alla legge 36/1994, viene costituita una Autorità d'ambito. La legge Galli, più aderente alla realtà italiana, e più attenta alle esigenze degli enti territoriali, parlava, per quanto attiene all'Autorità d'ambito, di «forme e modi di cooperazione», lasciando agli enti la libera scelta; ora l'art. 96 del decreto costituisce l'Autorità d'ambito come realtà dotata di personalità giuridica, con partecipazione obbligatoria: gli Enti locali dovranno cioè conferire i loro poteri in materia ad un ente non «elettivo», ma loro imposto.

In più, il Piano d'ambito, disciplinato dall'art. 96 (contenente: ricognizione delle infrastrutture; programma degli interventi; piano finanziario; modello di gestione ed organizzativo), dovrà essere inviato, entro 10 giorni, al Ministero dell'ambiente (ed alla Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti), per rilievi, osservazioni ed anche prescrizioni: è evidente che si riporta al livello centrale un potere di decisione in materia di gestione del ciclo idrico integrato, che costituzionalmente spetterebbe al livello periferico (per l'art. 99, il Ministro dell'ambiente può nominare anche commissari *ad acta* nelle Autorità d'ambito).

Quanto all'affidamento del servizio idrico integrato, si fa riferimento al comma 5, lett. c) dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, che ha posto sullo stesso livello le tre forme di affidamento: gara, affidamento a società partecipate da Comuni o altri Enti locali, affidamento a società miste, il cui socio privato è scelto con gara; l'art. 97, comma 3, modifica la norma della finanziaria, definendo l'attribuzione alla società mista come «residuale» e (comma 2) attribuisce impropriamente al Ministro dell'ambiente il potere di stabilire, con suo decreto, modalità e termini della gara pubblica.

Infine viene costituita (art. 106) una «Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti» (con connessi organi esecutivi, quali l'Osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti: art. 100), con la trasformazione dell'attuale Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, a cui viene affidata anche la competenza in materia di rifiuti, fornito di ampi poteri, tra cui, improprio, quello di assicurare «l'osservanza dei principi e delle regole della concorrenza e della trasparenza nelle procedure di affidamento dei servizi»; e quello di irrogare sanzioni amministrative, con competenza esclusiva del TAR del Lazio per i ricorsi contro gli atti e i provvedimenti dell'Autorità!

In conclusione, mi sembra che la bozza determini un indubbio irrigidimento della normativa attuale ed un arretramento centralistico.

Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

Nella bozza del decreto legislativo, ci sono molte parti da condividere: sono del tutto d'accordo, naturalmente, alla riaffermazione generale, specificata in una serie numerosa di norme, di una gestione dei rifiuti basata sulla raccolta differenziata (art. 29: dal 35% del dicembre 2006 al 60% del 2012), sul riciclaggio, compostaggio e produzione di CDR con conseguente incenerimento, con la discarica che diventa struttura residuale, tendenzialmente per smaltire i sovralli derivati dal processo di combustione; ed apprezzo

molte delle normative nuove, come la regola generale, di chiaro contenuto etico, contenuta nell'art. 6, comma 5, che fa divieto di smaltire rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti (a tal proposito, mi auguro che, attraverso un'azione coordinata e responsabile, dello Stato, delle Regioni e dei Comuni interessati, si ponga fine allo scandalo dello smaltimento attuale delle Regioni del Sud, in particolare della Campania, che, a spese dei cittadini tutti e tramite la protezione civile, smaltisce in Germania a prezzi esorbitanti; mentre alcuni pensano di localizzare magari in Albania quei termoutilizzatori che non si riesce a realizzare in quei luoghi).

Ma queste normative condivisibili, che pervadono positivamente molta parte della bozza, sono accompagnate talvolta da disposizioni particolari, che sollevano perplessità e dubbi.

Così per quanto riguarda l'importante concetto del «deposito temporaneo», di cui all'art. 7, comma 1, lettera *m*), che dilata il concetto comunitario di 'deposito effettuato all'interno del luogo dove i rifiuti sono prodotti, fino a ricomprensivi «il raggruppamento dei rifiuti», che costituisce di già raccolta e presuppone un prelievo dall'impianto che origina i rifiuti.

Così, ancora, per quanto riguarda l'art. 9, che limita il campo di applicazione del decreto e che non sembra rispettare il diritto comunitario: il quale ricomprende, sotto la rubrica «esclusioni», in modo tassativo, quei rifiuti speciali, che, per la loro specificità, possono essere sottoposti ad un regime speciale di gestione dei rifiuti, in deroga alla disciplina quadro dettata dalla direttiva 91/156/CEE; quindi, a parte le emissioni gassose «in atmosfera», di cui al punto a), che sono escluse dalla disciplina generale sui rifiuti, perché sottoposte allo specifico regime *ex* D.P.R. 203 del 1988 e successive modifiche, gli altri rifiuti elencati (acque di scarico, rifiuti radioattivi, ecc.) non sono esclusi dal regime generale dei rifiuti sempre, come prevede il decreto, ma solo se e nei limiti in cui siano sottoposti ad una disciplina speciale (come chiarito dalla Corte di Giustizia, sentenza del 2003, in causa C - 114/01).

Così, infine, la normativa che sottrae ai Comuni il diritto di privativa sulla gestione dei rifiuti urbani (cfr. art. 22, comma 1; tra l'altro, gli artt. 24 e 25, che disciplinano l'organizzazione territoriale del servizio integrato di gestione dei rifiuti non precisano che si tratta di gestione di rifiuti urbani) che è chiaramente in contrasto con la delega, che consente solo di addivenire ad un esercizio coordinato delle funzioni da parte di tutti i Comuni titolari, tramite forme di cooperazione e coordinamento; così anche la scelta di una Autorità di ambito obbligatoria – art. 32 –, che viola chiaramente i criteri di delega; così anche la costituzione dell'Autorità di vigilanza, da noi già richiamata: art. 31; o il ritorno alla tassa dalla tariffa del decreto Ronchi: art. 62.

Ci sono poi alcune scelte che destano dubbi: non si capisce, innanzitutto, perché l'Autorità d'ambito, che procede all'aggiudicazione della gestione del servizio dei rifiuti ad un privato (art. 26), debba affidargli il servizio per un periodo non inferiore a 15 anni (art. 27, comma *c*); perché poi gli obiettivi di recupero non siano calcolati sui quantitativi dei rifiuti riciclati, ma sia su

questi che su quelli recuperati con trasformazione di energia, cioè con incenerimento o coincenerimento (art. 29, in rapporto con art. 7, lett. *h*): con il rischio evidente che la gestione potrebbe finire per essere incentrata (tra CDR di alta, media e bassa qualità, recupero energetico ed incenerimento tal quale) quasi esclusivamente sull'incenerimento e sul conferimento delle ceneri in discarica, con il rischio di un drastico ridimensionamento della gestione integrata e uno svuotamento della politica di promozione del riutilizzo e del riciclaggio, altrove ripetutamente affermata (il recupero energetico è privilegiato anche nel caso degli imballaggi: v. art. 44, comma 3); ancora, per quanto riguarda alcune specifiche categorie di rifiuti (rifiuti elettrici ed elettronici, rifiuti sanitari e veicoli fuori uso), le disposizioni richiamate dall'art. 51 non costituiscono norme speciali, rispetto alla disciplina generale *ex DIR. 75/442/CEE*, ma norme integrative, che completano la disciplina generale, non la derogano.

Quanto poi alle autorizzazioni, di cui tratta l'art. 32, il testo è ben formulato ma non esente da osservazioni (circa la mancanza di una disciplina di autorizzazione provvisoria, o l'esclusione prevista per gli impianti mobili di adeguamento volumetrico, ecc.), la più importante delle quali è quella relativa al termine di efficacia di dieci anni, che sembra eccessivo, a meno che non si preveda la possibilità, per l'autorità autorizzante, anche prima della scadenza dell'autorizzazione, di richiedere adeguamenti tecnici idonei a garantire l'applicazione delle migliori tecnologie.

Su due aspetti importanti, mi voglio tuttavia soffermare. Il primo riguarda il tema delle materie prime secondarie. È da dire, innanzitutto, che, quanto ai rifiuti e precisamente alla definizione di rifiuto, il decreto legislativo abroga l'art. 14 del D.L. 138/2002 (art. 88, 1) ed adotta la definizione di origine comunitaria in base alla direttiva 91/156/CE. Il problema è tuttavia risolto solo formalmente, dal momento che la disciplina sui rifiuti (art. 5, comma 12) si applica «fino al completamento delle operazioni di recupero, che si realizza quando non sono necessari ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti ottenuti possano essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto riciclato da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene».

Il problema delle materie prime secondarie è un problema reale, anche se complesso e difficile e dunque non può essere negato per ragioni di principio; non è dunque da approvare l'idea che tutto sia rifiuto e che non ci siano materie prime secondarie; ma la disciplina delle materie prime secondarie non può contraddire la definizione di origine comunitaria del rifiuto: un concetto questo che non è formale, ma sostanziale.

Infatti il bene (il prodotto) è una conseguenza voluta del ciclo produttivo e, ancorché si tratti di prodotti pericolosi, il suo trasporto (e utilizzo) non pone problemi circa il destino finale, né c'è incertezza sul suo effettivo impiego secondo le pertinenti regole di tutela ambientale.

Il rifiuto è invece una conseguenza non voluta del ciclo produttivo, del quale il detentore ha interesse a disfarsi e deve essere controllata la sua movi-

mentazione ed il suo destino finale per evitare che venga disperso nell'ambiente o recuperato od eliminato in modo improprio. Il rifiuto richiede dunque un regime di controllo del tutto diverso; la Corte di giustizia ha messo in risalto che non ha alcun rilievo il fatto che il rifiuto possa essere valorizzato in un ciclo produttivo. Il controllo o un certo tipo di controllo deve permanere finché c'è l'esigenza di contrastare l'elusione della disciplina della tutela ambientale.

Un esempio per tutti: l'art. 7, lettera *u*), ricorda, tra le materie prime secondarie, i rottami ferrosi e non ferrosi a specifica Ceca, Uni, ecc. (che poi nessuno conosce: ma le specifiche richiamate non sono ambientali), sottratti dunque al regime dei rifiuti; questi materiali presentano però componenti estranee (plastiche, oli ed altro) e, se sono impiegati in un'acciaieria autorizzata per materia prima e non come impianto di recupero di rifiuti, danno luogo ad emissioni incontrollate. Non a caso si tratta di impianti che sono individuati tra quelli che producono più diossine. La previsione dei rottami ferrosi e non ferrosi a specifica Ceca, Uni, ecc. tra le materie prime secondarie costituisce dunque una previsione sbagliata, da modificare.

Il decreto legislativo, a me sembra, è in qualche misura consapevole della difficoltà di precisare analiticamente, in maniera accettabile, il problema delle materie prime secondarie e propone alcune scelte, che, opportunamente valorizzate, potrebbero, in alternativa, aprire la strada ad una gestione delle materie prime secondarie meno controversa.

La prima scelta condivisibile è quella relativa al CDR. L'art. 5 della bozza ricorda, tra il recupero dei rifiuti, «l'utilizzazione dei rifiuti come mezzo per produrre energia», cioè come «combustibili» (art. 7, lettera *h*); qualifica il CDR come combustibile da rifiuti (art. 7, lettera *r*); eppure classifica tale combustibile come rifiuto speciale (art. 8, comma 3, *m*), dal momento che soltanto il combustibile da rifiuti di qualità elevata (art. 8, *s*), il CDR-Q, di cui all'art. 53 (v. in part. il comma 4) viene considerato materia prima secondaria. Si può dunque differenziare, in base alla qualità del recupero, una materia prima secondaria da un rifiuto; ciò che è stato fatto per il CDR può essere fatto per altri materiali.

La seconda scelta, di per sé convincente, è quella strutturale, prevista dall'art. 7, comma 5, della bozza. Infatti, nella politica di recupero promossa dal decreto, si prevedono accordi di programma, anche di interi settori produttivi, con il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive, per definire metodi di recupero dei rifiuti destinati all'ottenimento di materie prime secondarie, di combustibili e di prodotti; con controlli sulle caratteristiche ed i relativi metodi di prova della materie prime secondarie, «nonché la modalità per assicurare la loro tracciabilità fino all'ingresso nell'impianto di effettivo impiego»: la norma ha destato sconcerto in chi vi intravede elusibilità, che è naturalmente possibile; ben attuata e garantita, potrebbe anch'essa assicurare una costruzione del concetto di materia prima secondaria, capace di superare il vaglio della Comunità europea.

Il secondo punto che vogliamo ricordare è quello relativo ai consorzi di riciclaggio; la delega ambientale rendeva possibile «l'eventuale transizione dal regime di obbligatorietà al regime di volontarietà per l'adesione a tutti i

consorzi costituiti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22». Il decreto legislativo percorre la strada della volontarietà, scegliendo un sistema di libero mercato, sia per quanto riguarda gli imballaggi (dove ora opera soltanto il CONAI), sia per gli oli vegetali (CONOE), sia per il polietilene non usato per imballaggi (POLIECO), sia per altri due materiali, batterie di piombo ed oli minerali usati, i cui consorzi di riciclaggio, rispettivamente COBAT e COOU, non essendo stati creati dal decreto Ronchi, dovrebbero rimanere fuori della delega ambientale al riordino.

La scelta del Governo, rispetto a questi due ultimi consorzi, desta comunque qualche preoccupazione, perché il proliferare di consorzi per rifiuti pericolosi, quali le batterie e gli oli minerali, che tra l'altro funzionano ora in modo accettabile, rischia di disperdere gravemente gli attuali flussi di conferimento, con molti rischi per l'ambiente.

Preoccupazione desta anche il fatto che, per il consorzio POLIECO (art. 58), al di là della delega, si decida la questione, pendente presso i tribunali, se il concetto di bene in polietilene si estenda anche alla materia prima; ed il fatto che, dopo sei anni di funzionamento del consorzio, si affidi al Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive, il potere di ridefinire con decreto, l'ambito di competenza dei beni in polietilene da conferire obbligatoriamente al consorzio, stabilendo, in prima applicazione, l'obbligo di conferimento soltanto per i teli e le reti ad uso agricolo ed i cassonetti per i rifiuti!

La scelta del regime di volontarietà, operata nella bozza, non risulta poi sempre coerente. Se il sistema deve essere liberalizzato per incrementare la concorrenza, non si comprende perché allora debba continuare ad essere previsto dalla legge un contributo di riciclaggio, da applicare in modo uniforme ed omogeneo su tutti gli imballaggi, per finanziare l'attività dei soggetti medesimi; se concorrenza ci deve essere, ogni consorzio o altra figura soggettiva dovrebbe provvedere per proprio conto a finanziare l'attività di raccolta e riciclaggio; in modo che, sull'imballaggio immesso al consumo, ciascuna di dette figure organizzative potrebbe far gravare un onere diverso, in relazione all'efficienza della propria struttura. Del resto questo è il sistema previsto per i beni in polietilene, oli esausti, ecc. e conseguentemente lo stesso sistema dovrebbe essere previsto anche per gli imballaggi, senza quel regime di privilegio che la bozza assegna oggi al CONAI, la cui ragion d'essere, nel quadro della nuova normativa, dovrebbe nel tempo venir meno (con significativo risparmio di denaro), per essere sostituito, con un significativo aumento di trasparenza, da un comitato rappresentativo dei consorzi e delle altre forme associative organizzate per la raccolta e il recupero dei diversi imballaggi.

Se poi i consorzi, anche quelli per materiali, previsti dal decreto Ronchi, devono essere liberalizzati per incrementare la concorrenza, non si capisce perché essi debbano essere soggetti ad un statuto tipo, elaborato dal Ministero dell'ambiente, come recita l'art. 58, comma 3, per i materiali ora raccolti da POLIECO (ma lo stesso si ha per quelli raccolti dal CONOE: v. art. 57, comma 2; dal COBAT: art. 59, comma 2; dal COOU: art. 60 comma 2): lo statuto tipo è, infatti, il portato di un diverso regime di obbligarietà.

Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (Bonifica dei siti contaminati).

Una prima considerazione è di carattere sistematico; danno ambientale e bonifica dei siti inquinati non sono realtà contrapposte: l'inquinamento, infatti, non è altro che una «*species*» del «*genus*» danno ambientale; nella stessa direttiva 2004/35/CE è possibile rinvenire riferimenti testuali, come ad esempio l'art. 4, comma 5, che disciplina l'inquinamento diffuso e che precisa entro quali limiti, anche in tale evenienza di danno, esso costituisce titolo della responsabilità dell'operatore. Sarebbe dunque opportuno presentare insieme la disciplina dell'inquinamento e della bonifica (contenuta, in verità sulla base della legge delega, nel testo sulla gestione dei rifiuti) e quella di danno ambientale, normata separatamente.

Questa scelta rischia di far eludere il sistema di tutela voluto dal legislatore comunitario a danno della comunità. Infatti:

– la direttiva 2004/35 sul danno ambientale prevede che il criterio dell'analisi del rischio per la determinazione dei livelli di contaminazione che possono restare nelle matrici ambientali, senza rischio per la tutela della salute e dell'ambiente, si applichi soltanto per il terreno; per tutte le acque disciplinate dalla direttiva 2000/60/CE (acque superficiali e sotterranee, marine, ecc.), infatti, la direttiva 2004/35/CE non prevede la riduzione della contaminazione ai livelli accettabili, ma stabilisce l'obbligo di ripristinare lo stato della matrice ambientale acqua a livelli qualitativi esistenti al momento dell'evento dannoso.

Attraverso la divisione dei testi, invece, l'analisi di rischio è prevista sia per la riparazione del danno al suolo (*rectius*: bonifica), sia per la riparazione dei danni da inquinamento alle acque sotterranee: in altri termini, anche per le acque sotterranee si prevede una più tenue riduzione della contaminazione, anziché la sua eliminazione. Naturalmente io non sono un tecnico: ma mi sembra che l'effetto elusivo di questa scelta venga ad essere aggravato dalla considerazione che, in base alla disciplina comunitaria, l'obbligo di ripristino delle acque contaminate finirebbe per condizionare, in molti casi, anche l'applicazione dell'analisi di rischio per il terreno: come potrebbe essere possibile mantenere uno stato di contaminazione «accettabile» sul suolo o nel suolo, nel caso in cui siano interessate acque sotterranee, a contatto con il terreno inquinato, che devono invece essere sottoposte ad interventi di ripristino?

Sotto un profilo sistematico, poi, la scelta mal si concilia con la normativa comunitaria, che già in sede di autorizzazione, con l'autorizzazione integrata IPPC, affronta in modo unitario e complessivo il problema della tutela dall'inquinamento, anche al fine di evitare il trasferimento da un settore all'altro e sul suolo.

La disciplina del danno ambientale, presente nella bozza, rappresenta comunque una innovazione importante, in quanto si cerca di passare da una situazione di intervento *ex post*, che è propria della attuale disciplina del danno ambientale, basata sull'art. 18 della legge 349/1986 (con ricorso esclusivo al giudice civile e valutazione del danno in via equitativa), ad una politica di prevenzione, da parte del Ministero dell'ambiente (art. 6), che si innesca anche quando il danno non si è ancora verificato, ma esiste una

minaccia imminente e che si concreta in una serie di misure che si concludono con una ordinanza immediatamente esecutiva, con la quale il Ministro ingiunge ai trasgressori il ripristino della situazione ambientale antecedente, a titolo di risarcimento in forma specifica ed il pagamento di una somma pari al 20% del danno accertato e stimato, oltre alle sanzioni amministrative previste dalla legislazione vigente.

Questa disciplina meritoria si accompagna tuttavia ad un quadro di disposizioni che ne mettono in discussione l'efficacia. Scompare, infatti, la previsione attuale della legittimità di perseguire il danno ambientale, oltre che da parte dello Stato, anche da parte degli enti territoriali; si indebolisce dunque, dal punto di vista teorico, l'idea che l'ambiente sia un bene appartenente alla collettività, tutelato attraverso gli enti territoriali esponenziali (Stato, Regione, Provincia, Comune); si accentra, dal punto di vista pratico, tutta la politica di perseguimento del danno ambientale nelle mani del Ministro dell'ambiente, con notevole appesantimento dell'azione amministrativa; scompare la giurisdizione del giudice ordinario, che, con la sua presenza diffusa, il suo radicamento nel territorio, la sua competenza in materia di diritti soggettivi violati, era stato ritenuto dall'art. 18 della legge 349/1986, il giudice esclusivo del danno ambientale; si indebolisce l'intervento delle associazioni ambientaliste, che, secondo la 349/1986, art. 18, comma 5, potevano intervenire «nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi»: esse conservano ora quest'ultima facoltà, ma, a tenore dell'art. 11, comma 2 possano agire nelle azioni di risarcimento soltanto per il «danno subito» (nell'art. 12 della Direttiva, invece, esse sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni circa qualsiasi caso di danno ambientale).

Alcune importanti normative vigenti, pur riprese dalla Direttiva europea, vengono poi stralciate. Così, nei decreti legislativi, nella parte relativa alle bonifiche, l'inquinamento diffuso è escluso in radice dal campo di applicazione del sistema di responsabilità ivi disciplinato; e sempre dell'inquinamento diffuso tace anche il testo del decreto legislativo sul danno ambientale, mentre, come sappiamo, la disciplina comunitaria stabilisce che la responsabilità per inquinamento diffuso esiste quando sia possibile accertare un nesso causale tra danno e singoli operatori che hanno contribuito a cagionarlo (art. 4, comma 5). La rilevanza dell'omissione di tale previsione sta nel fatto che in tal modo nei siti dove si sono svolte diverse attività, rimarrebbe molto difficile attivare la responsabilità per l'inquinamento e l'obbligo di bonifica.

La direttiva sul danno ambientale prevede anche che gli Stati membri affrontino il problema del concorso di più persone nella fattispecie illecita di danno ambientale-inquinamento (art. 9). Su questo tema i due testi non dicono nulla, mentre è evidente che la solidarietà passiva nella responsabilità per danno ambientale può garantire l'effettivo accertamento della relativa responsabilità.

Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera di impianti ed attività.

La bozza di decreto legislativo sembra riportare correttamente ed in modo chiaro la normativa vigente, anche se esso, e in particolare gli allegati, avrebbero bisogno di una rilettura, perché contengono numerosi errori (faccio un esempio: nell'allegato I, parte II, tabella A1, il valore di emissione

del nichel è diverso da quello riportato, perché è stato modificato dal decreto ministeriale 25 settembre 1992: esistono due limiti, uno per la frazione respirabile ed uno totale).

Per quanto riguarda il testo del decreto legislativo, mi limito a due osservazioni: ricordo innanzitutto che l'IPPC prevede il rinnovo a 5 anni delle autorizzazioni alla gestione degli impianti, estesa a 6 e 8 se si è in possesso della certificazione ISO 14000 o EMAS, mentre l'art. 3 comma 7 prevede una autorizzazione di 15 anni che sembra francamente eccessiva: sarebbe opportuno, a mio avviso, allinearsi; un secondo aspetto importante è quello dei limiti delle emissioni; i tedeschi hanno emanato i limiti di emissione nel 1986, che noi abbiamo copiato nel 1990, emanando il decreto ministeriale 12 luglio 1990, che per noi rimane ancora valido; ma i tedeschi hanno poi cambiato i limiti di emissione, per gli impianti vecchi, nel 2002; forse sarebbe opportuno introdurre anche noi una percentuale di riduzione nei valori limiti autorizzati.

Norme in materia di procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC).

Quanto al decreto legislativo in oggetto, esso si occupa di accorciare drasticamente i tempi di valutazione, riducendoli per il VIA in generale, e per il VIA in sede statale, a 90 giorni.

Per realizzare questo obiettivo, tuttavia, si sacrificano alcuni principi.

Si costituisce innanzitutto una Commissione di settanta membri, articolata in tre settori operativi, rispettivamente:

a) per la VAS (valutazione ambientale strategica);

b) per il VIA (valutazione di impatto ambientale);

c) per l'IPPC (autorizzazione ambientale integrata) – art. 3, comma 4 –, che opera normalmente attraverso sottocommissioni; il parere viene trasmesso direttamente al Ministro senza un passaggio in una qualche assemblea del CTC: viene messo in discussione, in tal modo, il principio fondamentale di ogni Commissione, quello della collegialità, trasferendo sul singolo gruppo di lavoro ogni responsabilità di valutazione e di decisione, con il rischio di decisioni, in casi simili, non omogenee, anche perché prese con diverso metodo di approccio.

Anche per quanto riguarda i tempi di decisione, resta ferma la necessità di stabilire un termine definito e breve, ma esso deve essere però realistico.

I tempi per la VIA, anche in sede statale, sono, come detto, di 90 giorni, scanditi per le diverse procedure ed adempimenti (60 giorni per il parere degli Enti locali, 30 per le osservazioni del pubblico, 30 per richieste di integrazione di inchiesta, 30 per integrazioni da parte del proponente, ecc.): termini stretti, che spesso si sovrappongono (es.: il termine di 30 giorni per la richiesta di eventuali integrazioni da parte della Commissione, a decorrere dalla presentazione dell'istanza, non permette alla stessa di tener conto delle osservazioni del pubblico, che hanno gli stessi termini, né tanto meno delle osservazioni degli Enti locali), anche perché non si tiene conto, né della fase di verifica amministrativa (resa ancor più necessaria dal fatto che l'art. 46

modifica l'entità degli oneri a carico del proponente, rispetto al più generale 0,5 per mille attualmente in vigore, rapportandolo alla realtà dell'opera e dunque facendo slittare anche per questa via i tempi di previsione), né della concertazione necessaria con il Ministero per i beni culturali.

Comunque questo è un problema di funzionalità dell'Amministrazione e dipenderà dall'impegno, necessariamente a tempo pieno, dei commissari e dalla loro qualità professionale, se il lavoro verrà svolto nei termini prefissati.

Problematiche sono, però, le conseguenze di una eventuale incapacità dell'amministrazione di rispettare i tempi. L'art. 28, comma 2, infatti prevede, dopo 90 giorni, il potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, che deve provvedere entro 60 giorni; in difetto si determina un «giudizio positivo incondizionato sulla compatibilità ambientale del progetto presentato»; si prende atto che stamani è stato detto dai relatori che la formulazione riferita è frutto di un errore e che la proposta in realtà non è quella di un silenzio-assenso, ma di un silenzio-rifiuto. Va detto comunque che la disposizione, come attualmente formulata, è del tutto contraria alla Direttiva comunitaria in materia; la quale prevede, nel caso di una valutazione di impatto ambientale, che al termine di essa si debba dare una valutazione, positiva o negativa, del progetto; ferma restando, naturalmente, la possibilità che l'autorità, che deve dare l'autorizzazione, possa concederla anche in presenza di una valutazione negativa del progetto, motivandola adeguatamente: non si può invece prevedere che la procedura, conclusasi senza una valutazione, possa costituire un «giudizio positivo incondizionato».

Un ulteriore punto di contrasto con i dettami delle direttive europee, e per il quale lo Stato italiano si è già trovato in procedura di infrazione presso la Corte europea, riguarda i casi di esclusione dalla VIA, indicati all'art. 20, comma 4 (e cioè: la difesa nazionale, la protezione civile, lo stato di necessità ed urgenza, le opere di carattere temporaneo), ma che secondo le Direttive 1997/11/CE e la 2003/35/CE, per essere in concreto applicati, dovrebbe richiedere un iter particolare, con possibilità di operare un'altra valutazione, con informazione al pubblico ed alla Commissione: regolamentazione, dunque, che dovrebbe essere inserita opportunamente nel testo.

Infine, per quanto riguarda il VAS, la Direttiva prevede la necessità che alcune categorie di piani e programmi siano sottoposte a verifica (*screening*): sono propriamente quelli che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sulla base dei «criteri pertinenti», di cui all'allegato III della direttiva stessa. Sarebbe allora opportuno ridurre la necessità di una valutazione del caso per caso di un tale aspetto, prevedendo, al livello nazionale, regionale e locale, la redazione di elenchi di piani e di programmi sicuramente assoggettati o esonerati dal VAS.

C'è poi un punto fondamentale da chiarire. Per me, se ho capito bene la Direttiva, nella procedura VAS, la descrizione e la valutazione degli effetti significativi per l'ambiente (effettuati tramite la redazione del Rapporto ambientale) rientra nella responsabilità dell'Amministrazione che redige o adotta il piano o programma.

Il ruolo delle autorità ambientali consultate non è, dunque, quello di esprimere un giudizio di compatibilità ambientale (come invece per il VIA),

ma quello di fornire sostegno sia nella fase preliminare (art. 5, par. 4), attraverso informazioni, analisi e stime, sia nella fase di stesura del Rapporto ambientale, attraverso l'emanazione puntuale di pareri. Pertanto nella individuazione delle autorità consultate, caso per caso, occorrerà prevedere il coinvolgimento di tutti quei soggetti istituzionali, con i quali il piano o il programma può interferire, a prescindere della loro funzione di rilasciare o meno autorizzazioni ambientali (es.: nel caso del piano che comprende un parco, l'Ente parco; per un piano di utilizzo delle acque: l'Autorità di Bacino competente).

Non appare quindi corretto, come invece discende dalla bozza, che il Ministero dell'ambiente sia l'unica autorità ambientale individuata a livello nazionale; anche se il Ministero, in relazione alle numerose autorità da consultare, potrebbe esercitare il ruolo di autorità ambientale di coordinamento, con compiti di indirizzo.

Il ruolo del Ministero dell'ambiente dovrebbe invece essere potenziato, rispetto a quello previsto nell'art. 11, per quanto riguarda il monitoraggio. La direttiva prevede infatti l'obbligo degli Stati membri di individuare, dopo l'attuazione del piano o del programma, possibili effetti negativi imprevisi sull'ambiente, anche al fine di intraprendere eventuali azioni correttive degli effetti ambientali previsti, con modalità demandate agli Stati membri. Sarebbe opportuno affiancare, nel monitoraggio, alle autorità preposte all'approvazione del Piano, come previsto attualmente nel decreto legislativo, un'autorità indipendente che, al livello nazionale, potrebbe essere rappresentata proprio dal Ministero dell'ambiente, coadiuvato dall'APAT, in modo da garantire anche un esame più ampio, a livello intersettoriale, dei diversi piani, che contemporaneamente potrebbero interessare lo stesso territorio.

Queste osservazioni, frutto di una lettura attenta, anche se rapida, delle bozze dei decreti legislativi presentati, non possono certo dirsi complete ed esaurienti. Costituiscono, tuttavia, indicazioni che spero siano tenute in debito conto da parte della Commissione che dovrà redigere la proposta definitiva dei decreti legislativi.

Paolo Togni: *Voglio ricordare – scusami Piero – che la normativa attuale prevede questo, se non la conoscete imparatela, prima di parlarne: la normativa attuale prevede che, decorsi 60 giorni col mancato esame della Presidenza del Consiglio, il procedimento continui, espungendo dallo stesso procedimento la valutazione di VIA. Quindi oggi è così, noi stiamo cambiando in senso più rigoroso. Chi non lo sa non ne parli.*

Giuseppe Fiengo: *Scusa Paolo, ma oggi ci sono 90 giorni stretti di valutazione del Ministero dell'ambiente?*

Paolo Togni: *Sì, sulle opere strategiche è così.*

Giuseppe Fiengo: *È evidente che i tempi stretti del Ministero, i 90 giorni, porterebbero a questo risultato, mentre se i termini fossero ordinatori ... ma questa è altra cosa.*

Paolo Togni: *Devo ripetere? Nella normativa sulla legge obiettivo, che non è stata contestata dall'Unione europea, la normativa è questa: 90 giorni ha il Ministero più 60 giorni il Consiglio dei Ministri, dopodiché la valutazione di*

VIA viene espunta dal procedimento, che prosegue fino alla realizzazione dell'opera senza nessuna più autorizzazione ambientale. Questa è la normativa in essere oggi. Noi la prevediamo più rigorosa.

Giuseppe Fiengo: *Scusa Paolo, una cosa soltanto, perché può darsi che mi sbagli, ma questo vale solo per la valutazione d'impatto ambientale delle opere strategiche e non, in generale per la valutazione di impatto ambientale?*

Paolo Togni: *Ci sono due forme di Commissione VIA: una per le opere ordinarie, quella vecchia, che veniva da lontano, e l'altra nuova, adeguata sulla legge obiettivo, rispetto alla quale la VIA si fa non sul progetto definitivo ma si fa sul progetto preliminare. Allora in questa procedura, che è quella alla quale si uniforma il nuovo sistema per tutte le procedure, la normativa attuale prevede che il Governo (la Commissione VIA) debba dare, il giudizio di VIA entro 90 giorni, dopodiché eventualmente ci sono altri 60 giorni per la pronuncia del Consiglio dei Ministri, trascorsi i quali la procedura di VIA viene espunta dal procedimento. Allora oggi è così, noi stiamo cambiando in senso più rigoroso.*

Giuseppe Fiengo: *Guarda, di questo problema parliamo – ti ricordi? – all'ultimo convegno proprio sulla valutazione di impatto ambientale. L'assetto è questo ed è passato in Comunità; di questo te ne do atto, non c'è dubbio. Come ricordi non ti avevo attaccato su questo punto, avevo attaccato su un altro problema, in particolare sulle prescrizioni che il Ministero dell'ambiente dà in sede di valutazione ...*

Però, detto questo, ringrazio il professor Piero Angelini e darei adesso la parola alla dott.ssa Solveig Cogliani, che partecipa in rappresentanza del TAR del Lazio. Avevamo chiesto al presidente de Lise di venire a presiedere la Tavola Rotonda, ma non poteva, ci ha detto «però vi mando degli illustri rappresentanti, giovani Consiglieri del TAR, che si occupano professionalmente proprio di ambiente».

SOLVEIG COGLIANI
Magistrato del TAR del Lazio

Alcuni spunti di riflessione ad una prima lettura dei decreti legislativi in materia ambientale

Prima di svolgere qualche breve notazione, vorrei ringraziare gli organizzatori dell'Avvocatura dello Stato per avermi voluto qui, a partecipare al dibattito, con una certa emozione, poiché ho iniziato in questa sede il mio percorso professionale come praticante dell'Avvocatura ed il Presidente de Lise, che mi ha chiesto di prendere parte all'incontro per portare il saluto del TAR Lazio.

In realtà come tutti, mi trovo di fronte ad una mole normativa imponente, che ho potuto esaminare solo da qualche ora, sicché è possibile per me solo offrire qualche spunto di riflessione.

D'altra parte gli oratori della mattina hanno messo in luce il grande lavoro che è stato svolto nell'intento di semplificazione e riordino dell'intera materia ambientale. Tutti dovremo attendere – come sempre all'alba delle

riforme normative – gli sviluppi della casistica e l'interpretazione che i singoli operatori daranno delle norme, per tirare le conclusioni sull'opera del legislatore.

Di certo lo sforzo voluto dalla legge delega è imponente, poiché gli operatori hanno dovuto metter mano al riordino ed al coordinamento di una materia – quella ambientale – che per sua natura è stata indicata come «necessariamente settoriale» (M. S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale culturale*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, p. 1122) in considerazione delle diverse finalità e che deve far necessariamente riferimento ai principi derivanti, direttamente ed indirettamente, dal diritto internazionale e comunitario.

Quanto al primo aspetto va rilevato che i profili di rilievo sottesi alla disciplina ambientale possono riassumersi:

- nella conservazione di parti del territorio - tutela dei beni culturali ambientali;
- nella reazione aggressiva dell'ambiente all'aggressione dell'uomo - tutela dagli inquinamenti;
- nel carattere di contenitore neutro delle scelte di pianificazione territoriale tutela urbanistica (come è stato posto in rilievo da FRANCESCO FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, 2000).

E tali aspetti riguardano l'ambiente nella sua complessità di elementi, costituito da aria, acqua, suolo, flora, fauna, salute umana, clima, paesaggio, monumenti, patrimonio culturale e condizioni socioeconomiche e nella interazione tra essi (per una nozione unitaria di ambiente v. *ex multis*, Corte cost., 22 maggio 1987, n. 183, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1987, 305).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, per l'individuazione dei principi, va fatto riferimento al diritto internazionale consuetudinario, il recepimento del quale avviene a mezzo della clausola di adattamento automatico di cui all'art. 10, comma 1, Cost., al diritto internazionale convenzionale, che entra a far parte del nostro ordinamento con le leggi di esecuzione di convenzioni e trattati, al diritto comunitario dei Trattati, su cui si fondano regolamenti e direttive comunitarie, a cui l'ordinamento nazionale è tenuto a dare attuazione.

Orbene, la prima notazione sulla nuova disciplina, non può che sottolineare come gli operatori abbiano dato esecuzione alla missione affidata dal legislatore delegante attraverso un lavoro organico e coordinato in ordine ai vari fattori ambientali e prendendo in considerazione i principi di derivazione internazionale e comunitaria, su cui pur tuttavia, di seguito ci si soffermerà per qualche ulteriore notazione:

- così ad esempio il principio di sviluppo sostenibile, cui è collegata per citare due casi, nell'ambito dei decreti in esame il problema dello smaltimento dei rifiuti nell'ambito dei rapporti transfrontalieri, che trova origine nel principio consuetudinario di non arrecar danno a persone o cose situate in altri Stati ed in convenzioni internazionali ed il principio del «chi inquina paga», caratterizzante – poi vedremo con alcuni limiti la materia dei danni all'ambiente;

– il principio di sussidiarietà, che ha matrice comunitaria (originariamente previsto proprio in materia ambientale *dall'art. 130 R, par. 4, del Trattato Ce, poi modificato dall'Atto unico europeo del 1986*) ed ha trovato affermazione prima di tutto giurisprudenziale, cui va connesso l'esercizio del potere sostitutivo, più volte richiamato dalla disciplina in esame (si v. ad es. la procedura di rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti – *art. 32, D.Lgs. in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*), ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, principio incidente sul riparto della competenze amministrative;

«Poteri sostitutivi.

1. *Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.*

2. *Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.*

3. *In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni» e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'art. 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

4. *Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.»*

– Il principio di prevenzione, che si articola in quello di precauzione e di azione preventiva, nonché della correzione dei danni causati all'ambiente (v. in materia *l'art. 174, par. 2, trattato Ce – ex art. 130 R, come modificato dall'art. G, par. 38, del Trattato di Maastricht e la direttiva del Consiglio 85/337/Cee, come modificata dalla direttiva del Consiglio 97/11/Ce e la direttiva del Consiglio 96/61/Ce*), che merita un ulteriore approfondimento e costituisce motivo importante della disciplina del danno ambientale.

Si tratta di principi di *soft-law* da cui discendono nozioni più specifiche che debbono trovare applicazione nei singoli ordinamenti.

Tecnica normativa. Dal punto della tecnica normativa, è già stato già molto detto sia dalla stampa, sia dalle associazioni ambientaliste e nel corso della presentazione, perciò solo brevemente, non mi resta che evidenziare la particolarità della scelta operata:

– il legislatore delegante, infatti, ha inteso conferire un potere non solo di riordino e coordinamento, ma anche come recita testualmente l'art. 1, comma 1 della legge n. 308 del 2004 di «*integrazione*» delle disposizioni legislative in materia ambientale;

– per far ciò, il Parlamento ha dettato al Governo una serie di principi da rispettare, demandando anche la «*diretta attuazione delle direttive comunitarie*»;

– ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, ha previsto l'individuazione di forme di consultazione delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori;

– inoltre, è prevista la facoltà di emanazione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2° della legge n. 400 del 1988.

È nota a tutti la posizione assunta dalle associazioni ambientaliste, ripetuta in quello che è stato denominato *il blitz informatico* dell'8 settembre scorso, che ha negato che sia stata effettuata una effettiva consultazione delle stesse, lamentando che il confronto sarebbe avvenuto unicamente sulla base delle linee guida assegnate dal legislatore delegante. È noto, altresì, come la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti, come insegna l'esperienza delle riforme degli ultimi anni – non debba confliggere con le ulteriori esigenze di partecipazione a garanzia delle istanze democratiche dell'ordinamento. I relatori della mattina, peraltro, hanno, a riguardo, precisato la natura ancora di schemi normativi dei testi oggi in esame, sui quali si apre oggi il confronto.

Pur rimanendo ancora profili di dubbio sulla natura dei decreti legislativi presentati, è da condividersi l'auspicio del Prof. Romano, in ordine all'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

A riguardo, non può che ricordarsi che, nell'assetto attuale dell'ordinamento, il ruolo svolto dal Consiglio di Stato in sede consultiva, come è stato precisato nella inaugurazione di quest'anno giudiziario dal Presidente De Roberto, è indirizzato alla funzione di garanzia di legittimità dell'opera dell'amministrazione.

Molto è stato già detto, comunque, sugli aspetti di ordine generale, in sede di presentazione e di discussione, vorrei pertanto, soffermarmi ora, solo su alcuni punti particolari, più che altro per evidenziare alcune questioni, che forse costituiranno, nei mesi avvenire, motivo di maggior approfondimento da parte degli interpreti, con particolare riferimento a quegli aspetti che potranno costituire campo di indagine per il giudice amministrativo.

Riflessioni. Procederò, dunque, attraverso l'elencazione di una serie di aspetti, che hanno suscitato la mia attenzione ad una prima lettura, perché possano costituire spunto di riflessione in sede di dibattito.

Dunque, relativamente alle norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente evidenzierò sette punti; relativamente alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati mi soffermerò su otto punti; in ordine alle norme sulle procedure di valutazione di impatto ambientale, mi concentrerò su tre punti.

A) Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

1 – La normativa sembra amplificare il ruolo attivo del Ministro e dell'autorità centrale rappresentante del Governo nel territorio – il Prefetto. L'avvocato Fiengo ha espresso, già, nella mattinata di oggi, alcune perplessità in ordine, in particolare, alla necessità di non sottovalutare l'importanza del ruolo dei Comuni e dei Sindaci.

Le norme parlano sempre di Ministro, non solo con ruolo di indirizzo politico-amministrativo, ma come autorità di amministrazione attiva: ci si chiede a riguardo quale sia il ruolo assegnato alla dirigenza, anche in relazione alle diverse sfere di responsabilità. Non è escluso che l'attuazione richiederà di soffermarsi sulle questioni attinenti alla competenza in ordine ai provvedimenti assunti.

2 – Al Ministro spetta il potere di adottare misure di cautela e di prevenzione «*in qualsiasi momento*»: ciò imporrà di valutare il rapporto tra l'autorità centrale e locale, dovendosi riconsiderare in qualche modo il principio di sussidiarietà.

3 – Al Ministro è attribuita l'azione di recupero dei costi sostenuti per le azioni di prevenzione – al di là dell'azione di risarcimento dei danni causati dall'operatore: tuttavia la disciplina prevede che il Ministro abbia la facoltà di «*non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria* – in relazione alle azioni di prevenzione e ripristino – *sia maggiore dell'importo recuperabile*».

Probabilmente la norma meriterà un'ulteriore formulazione di precisazione ed esplicativa.

4 – Questioni di discrezionalità – tecnica appare possano sorgere in ordine alla previsione dell'art. 10, lett. b), laddove è previsto che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi predetti qualora abbia modo di dimostrare che la sua attività, emissione o quant'altro non siano stati considerati «*probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività*». Ci si chiede se tale previsione si coordini col principio «chi inquina paga».

5 – È confermato il potere partecipativo delle associazioni ambientaliste, di cui alla legge n. 349 del 1986, ai procedimenti relativi all'adozione di misure di prevenzione. Le organizzazioni suddette sono riconosciute titolari dell'interesse partecipativo, disciplinato espressamente per le Regioni e gli Enti locali relativamente alla richiesta di intervento statale. Da ciò sembra discendere la facoltà di proporre le osservazioni e le denunce di cui al comma 1 dell'art. 11.

A riguardo lo stesso art. 11 dispone che il Ministro sia tenuto a informare «*senza dilazione*» i soggetti interessati dei provvedimenti assunti a riguardo. Da ciò, dovrebbe discendere ad una prima lettura, che sia coerente con la tutela della partecipazione e della trasparenza dell'azione amministrativa, che l'amministrazione centrale sia tenuta ad informare non solo le Regioni e gli Enti locali interessati ma anche le associazioni ambientali ed a motivare in ordine alle osservazioni proposte. La partecipazione procedimentale pare debba assumere in questo contesto un ruolo, altresì, collaborativo per la tutela del superiore interesse pubblico al rispetto dell'ambiente ed alla prevenzione dai danni ambientali.

6 – L'art. 12 conferma la legittimazione dei soggetti di cui all'art. 11, comma 1 dovendosi ricomprendere anche le associazioni ambientaliste a proporre ricorso per l'annullamento dei provvedimenti adottati in violazione del decreto, nonché l'azione di risarcimento del danno.

La norma, letta coordinatamente al nuovo ruolo assunto dal giudice amministrativo, cui è demandata una funzione non più solo di annullamento dei provvedimenti illegittimi, ma anche di risarcimento dei danni causati dagli stessi, indipendentemente dalle posizioni giuridiche soggettive lese, amplifica le potenzialità del giudizio amministrativo. Infatti, la previsione è diversa da quella preesistente relativa all'azione per danno all'ambiente rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario; si tratta di un'azione risarcitoria strettamente connessa al ricorso avverso atti illegittimi nell'ambito del procedimento di prevenzione e ripristino.

Tuttavia, la medesima norma prevede la necessità di una previa opposizione all'atto ritenuto illegittimo, da depositarsi o inviarsi al ministero entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto lesivo. *«Il ricorso al giudice amministrativo è proponibile nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della decisione di rigetto dell'opposizione oppure decorsi inutilmente trenta giorni dalla proposizione della stessa»*. Ci si chiede se la mancata opposizione costituisca causa di inammissibilità del ricorso in sede giudiziaria.

Merita considerazione la posizione espressa dal Prof. Caputi Jambrenghi in ordine alla necessità di una sede amministrativa di esame del merito della controversia, preliminarmente all'eventuale giudizio sulla legittimità dei provvedimenti assunti. Tuttavia, sarà necessario soffermare ulteriore attenzione sulla problematica attinente all'instaurazione del giudizio cautelare in relazione a situazioni di pericolo di un danno grave ed irreparabile e sull'opportunità che lo stesso rimanga ancorato alla pregiudiziale sopra descritta.

7 – Al Ministro spetta il potere di emissione dell'ordinanza per il ripristino della situazione ambientale compromessa: *«l'ordinanza è adottata nel termine perentorio di 180 giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti – autori materiali del danno, in solido al soggetto nel cui effettivo interesse il fatto è stato commesso – dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto»*. Sicché appare che l'eventuale illegittima inerzia dell'amministrazione centrale – così oberata peraltro – possa compromettere il legittimo esercizio del potere ordinatorio.

B) Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

1 – Trovano accentuazione gli strumenti di accordi e contratti di programma, nonché dei protocolli di intesa – anche sperimentali – tra soggetti pubblici e privati, pertanto si richiede che le amministrazioni attentamente ottemperino con efficienza, trasparenza e snellezza alle regole procedurali e negoziali previste dall'ordinamento.

2 – In particolare, con riferimento allo smaltimento dei rifiuti è previsto il divieto di *«smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti»*, tuttavia è prevista una discrezionalità nella possibilità di accordi regionali ed internazionali, *«qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico-economica di raggiungere livelli ottimali di utenza lo*

richiedano». Si tratta, pare, di un divieto che può definirsi debole, ove la deroga è rimessa a valutazioni di opportunità tecnico-economica. Ci si chiede quale possa essere il livello di penetrazione del giudizio del giudice amministrativo a riguardo, di dove possa giungere l'indagine sulla legittimità dell'azione amministrativa, in comparazione all'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Altresì, va evidenziato il ruolo crescente dei procedimenti a livello transnazionale, con le conseguenti problematiche dal punto di vista partecipativo e di tutela giudiziaria.

3 – Nell'ambito dell'ampio sforzo definitorio, si precisa che non costituisce «rifiuto ciò che il detentore intenda utilizzare o destinare all'utilizzo nell'ambito di un processo produttivo, secondo le modalità previste» dalla legge medesima; altresì sono considerati materia prima secondaria e non rifiuto «*i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche*» determinate e «*i rottami scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche sopra menzionate*»; nonché non sono rifiuti «*le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, reimpimenti, rilevati e macinati*» e non sono pertanto, ricompresi nell'ambito applicativo della normazione; appare che la disciplina comporterà un necessario approfondimento interpretativo in sede di applicazione, dovendosi anche valutare il ruolo svolto dalle dichiarazioni dei soggetti interessati e l'esercizio del controllo da parte delle autorità preposte.

4 – Le terre e rocce da scavo, in particolare, sono escluse dalla catalogazione a rifiuto ove – anche quando contaminate da sostanze inquinanti – siano utilizzate senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a VIA o secondo il progetto approvato dall'autorità amministrativa; ci si troverà, ritengo, a dover precisare nella pratica, quali siano le fasi di trasformazione preliminare. Ulteriormente, nel caso in cui non sia possibile l'immediato riutilizzo, la norma – art. 10 – consente il deposito, che deve essere indicato all'autorità. Il riutilizzo deve essere entro sei mesi, ma la disciplina impone un obbligo derogabile: infatti, è possibile una proroga del deposito stesso su istanza motivata. Ci si chiede se la proroga può essere accordata una sola volta o di più.

5 – Sono proceduralizzati l'emanazione dell'ordinanza contingibile ed urgente e l'esercizio dei poteri sostitutivi relativi a speciali forme di gestione dei rifiuti.

6 – All'insegna della semplificazione è la disciplina dell'autorizzazione unica per il progetto, la realizzazione e la gestione degli impianti nuovi di smaltimento e di recupero dei rifiuti: ad esito dell'istruttoria, la Regione, in caso di valutazione positiva, approva il progetto ed autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto: «*L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali. L'approvazione stessa costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comunale, e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*». Ci si chiede come questa previsione possa incidere su eventuali altri interessi configgenti e la tutela della partecipazione ai procedimenti urbanistici.

7 – Importantissimo sarà il ruolo delle Regioni nella predisposizione dei piani per gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, sicché è da auspicarsi un intervento pianificatorio efficiente e tempestivo.

8 – Sempre in relazione all'intento di accelerazione e snellimento, nel procedimento in caso di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, è previsto dall'art. 66, che il responsabile dell'inquinamento attui tutte le misure necessarie al ripristino, dandone comunicazione, con apposita autocertificazione, al comune competente, entro 48 ore e tale autocertificazione costituisce la conclusione del procedimento di notificazione, cui accede l'attività di controllo della P.A.

C) In ordine alle norme sulle procedure di valutazione di impatto ambientale.

1 – È incrementato il ruolo collaborativo della partecipazione nell'ambito del giudizio di compatibilità ambientale e dello studio di impatto ambientale; ci si chiede quali conseguenze possano avere, in sede di eventuale giudizio per l'annullamento di un provvedimento negativo, la mancanza o l'incompletezza delle informazioni rese al privato, in sede sostanzialmente preistruttoria;

2 – È prevista, dall'art. 26, un'ampia possibilità di partecipazione al procedimento di valutazione dell'impatto ambientale di un progetto, per chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi sugli effetti possibili dell'intervento e dell'opera: *«il giudizio di compatibilità ambientale considera contestualmente, singolarmente o per gruppi i pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e le osservazioni del pubblico»*: ci si chiede se l'amministrazione debba specificamente motivare sulle osservazioni ricevute.

3 – La procedura di VIA deve concludersi con un provvedimento motivato entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio del deposito del progetto, salvo le interruzioni e le sospensioni espressamente previste: in caso di inerzia, sopperisce l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri *«che deve provvedere entro sessanta giorni, anche su istanza delle parti interessate; in difetto equivale a giudizio positivo incondizionato sulla compatibilità ambientale del progetto»*: ci si chiede se tale prescrizione debba essere interpretata come deroga al principio di tutela rafforzata di cui godono gli interessi ambientali, che impone l'esclusione delle forme tacite di assenso, in applicazione del più ampio principio *stand still* di matrice comunitaria ed internazionale. Tuttavia gli interventi della mattina hanno posto in luce come la formulazione definitiva prevederà l'istituto del silenzio rifiuto.

Vi ringrazio nuovamente di questa occasione di confronto su un tema tanto importante e auguro a tutti un buon lavoro.

Giuseppe Fiengo: Ringrazio Solveig Cogliani. Ora darei la parola al prof. Sandro Amorosino per un saluto brevissimo in quanto deve andare a presiedere la Commissione sul paesaggio; me l'hanno già reclamato dal Ministero dei beni culturali, poco fa infatti mi ha chiamato l'avv. Antonio Scino. Vorrei dire tuttavia prima alcune cose; visto che ci sono, lancio sassetti spero non troppo pesanti... Attenzione, riguardo alla materia *«danno ambientale»*, a me quest'idea che per la prevenzione si va dal Giudice Amministrativo e per il danno verificato si va dal Giudice Ordinario, con la definizione *«azione civile»*, non mi piace. Parlo ovviamente a titolo personale e non come membro dell'Avvocatura

dello Stato, ma sono a favore del Giudice Ordinario: cioè se l'Amministrazione usa l'ingiunzione «fiscale» e se la usa anche in funzione preventiva, c'è un unico giudice della decisione amministrativa, con la piena disponibilità della discrezionalità tecnica ed è il Giudice Ordinario. Questo è il sistema fiscale, il meccanismo è quello di una fiscalizzazione del sistema, utile forse; però se va fatto, va fatto fino in fondo, e questa è una mia opinione personale.

Secondo problema: Piero Angelini. Forse se è vero che nell'individuazione dei bacini idrografici o idrogeologici nei cosiddetti distretti deve vincere la geografia e non la politica – e su questo siamo tutti d'accordo – ho l'impressione che, tutto sommato, garantisce molto più un decreto impugnabile davanti al TAR piuttosto che una legge che individua i bacini secondo equilibri che non attengono alla geografia ma a qualche altra cosa; anche l'individuazione dei sotto bacini è stata spesso fatta con lo stesso «scriteriato» criterio.

Terzo punto: rocce di scavo. Signori, come avvocato dello Stato ho la causa in Corte di giustizia contro la Commissione della Comunità europea sulle terre di scavo; non c'è dubbio che il problema esiste perché in Italia, se vuoi fare un'opera pubblica, devi scavare tanto e si scava molto più di quanto si scava in Europa. Quindi una disposizione molto dura in materia di terre di scavo ha un impatto «x» per l'Europa, ha un impatto «x» più «y» e «z» per l'Italia. Questo è un problema reale in relazione al quale non è giusto far finta che non esista. L'Italia ha una conformazione fisica, per cui se si vogliono fare delle opere pubbliche si producono tante «terre di scavo» e se ci sono molti movimenti di terra, le opere pubbliche costano molto di più se le terre di scavo sono qualificate come rifiuti piuttosto che se entrano e sono disciplinate nel progetto come materiali da sistemare da qualche parte. È un problema reale sul quale non possiamo trincerarci dietro declaratorie di nozioni astratte. Il problema, indubbiamente, può essere affrontato e risolto dalle norme in un modo o nell'altro, ma non credo che il Ministero dell'ambiente abbia inteso fare favori a se stesso o a qualche altro soggetto, ma abbia fatto una scelta consapevole che ci ha portato oggi a confrontarci giudizialmente con la Commissione dell'U.E. su un'interpretazione che noi riteniamo più idonea alle esigenze del Paese.

Quindi, ecco, su questa questione sono in grado di testimoniare nella mia funzione di avvocato dello Stato che la scelta del Ministero è una scelta ponderata di politica nazionale. La parola a Sandro Amorosino, prego.

SANDRO AMOROSINO

Ordinario di diritto dell'economia, Università di Roma «La Sapienza»

Il problema della «ripartizione del carico» delle normative tecniche ambientali

Intervengo brevemente, praticamente precettato, perché sono nel Comitato Scientifico di *Gazzetta ambiente*. Non posso quindi che lodare l'iniziativa che Giuseppe Fiengo ha preso.

Mi limito a brevi notazioni metatestuali, cioè senza entrare nel merito dei testi, che ho potuto solo scorrere rapidamente.

Prima notazione: tutte le critiche sono naturalmente legittime, e qualcuna ne farò anch'io, però è da ricordare sempre che il lavoro fatto dalla Commissione è stato enorme.

Lo dico per esperienza diretta: una dozzina d'anni fa, con Stefano Grassi, Giuseppe Morbidelli ed altri redigemmo per il Ministro dell'epoca uno schema di norme di principio in materia di ambiente e fu un lavoraccio spaventoso, con molte sedute notturne.

Gli autori di questi schemi di decreti legislativi di cui oggi discutiamo hanno dovuto cercare di ricomporre in un sistema, come avrebbe detto il mio maestro, M. S. Giannini, quello che sistema non è; anzi è un coacervo incoerente.

Dunque accostiamoci a questo lavoro con rispetto, perché è facile criticare quando non si è ai remi della trireme sotto la sferza.

Seconda notazione: quando si cerca di ricondurre al sistema quel che sistema non è si tratta innanzitutto di decidere il metodo di approccio; il quale metodo è condizionato dalla fonte legittimante, vale a dire dal contenuto della legge di delegazione.

In questi anni, sotto il profilo delle fonti legittimanti, abbiamo visto le cose più disparate.

Abbiamo visto, ad esempio, una serie, ormai, di Codici di settore redatti su una base di leggi comunitarie o di leggi annuali di semplificazione, nelle quali erano contenute delle indicazioni genericissime.

Data la libertà di movimento nei Codici si sono operate ristrutturazioni normative quasi integrali. Vi sono invece delle fonti legittimanti molto più puntuali, con la conseguenza che gli estensori dei decreti legislativi di questi testi si trovano più con le mani legate.

Avendo una investitura ampia e generica si può «fare di tutto», poi, per gli eccessi di delega, si vedrà se la Corte costituzionale li censura o meno.

Terza notazione: a prescindere dal condizionamento nel metodo, dovuto alla conformazione della fonte legittimante, sono poi possibili «a valle» scelte diverse di tecnica legislativa.

In materia di ambiente la materia da sistemare era così vasta che si è arrivati a cinque decreti delegati. Mi chiedo se era possibile arrivare ad un unico testo, ad un Codice dell'ambiente.

Mi si potrebbe opporre che le disposizioni da «raccolgere» erano troppe.

Ma, per fare solo un esempio anche il nuovo Codice delle assicurazioni, che è composto di 355 articoli, con rinvii a tantissime fonti secondarie e terziarie, ha rifiuto circa mille disposizioni originarie.

Quarta notazione di metodo: al di là della scelta tra un unico testo o più testi di legislazione delegata il vero nodo critico è quello che definirei della «ripartizione dei carichi» normativi.

Infatti sia che si scelga la via di 5 decreti delegati o quella di un Codice unico si tratta sempre di fonti subprimarie, come diceva l'altro mio maestro Predieri, nel duplice senso che sono condizionate sia dalla delega che dalle norme comunitarie.

Il vero problema è quali contenuti precettivi inserire in queste fonti subprimarie, e quali invece devono esser rinviati a fonti inferiori, secondarie o terziarie.

Si può qui rilevare un'analogia con quello che accade con i Testi Unici e i Codici in materia finanziaria (bancaria, assicurativa o mobiliare). Anche in questi settori vi sono delle normative tecniche importantissime e molto dettagliate, ad esempio in tema di standard, soglie, patrimoni di vigilanza.

Analogamente in ciascuno dei sottosettori di discipline ambientali si rinviene un'enorme quantità di norme tecniche. Allora, qual è il punto di snodo, o la soglia o il discrimine tra le disposizioni che debbono formare oggetto della disciplina subprimaria e quelle che è opportuno o necessario rinviare a norme tecniche?

Ricordo – a questo proposito – che le norme tecniche sono soggette a cambiare continuamente, anche sulla spinta di norme comunitarie sopravvenute o di nuove acquisizioni tecnico-scientifiche.

Naturalmente fra le norme subprimarie e quelle regolamentari, e ancora a valle, quelle strettamente tecniche vi deve essere un disegno coerente, accompagnato da una precisa distinzione di ruoli.

Il problema è, come dicevo, quello della ripartizione dei carichi «nella stiva della nave» (che «porta» l'intero complesso precettivo). Questa ripartizione, comunque si faccia, dà luogo a discussioni e a critiche: un insieme di precetti doveva star qui o doveva essere rinviato ai regolamenti.

La tecnica di accorpare più contenuti precettivi possibili in un unico testo – perché così il cittadino sa dove mettere le mani – trova un forte limite oggettivo nell'impossibilità di tenere a livello subprimario tutta la normazione di dettaglio, anche perché cambiano continuamente gli standard tecnici.

A prima lettura mi sembra che questi schemi di decreti pecchino talvolta per eccesso e talaltra per difetto: in alcuni argomenti hanno messo troppo nel testo e in altri argomenti invece sono scivolati d'ala ed hanno rinviato eccessivamente. Si tratta, ripeto, di errori inevitabili, che derivano anche da sensibilità soggettive.

L'ultima notazione riguarda il prosieguo di questa procedura prenormativa.

Di questa presentazione pubblica va dato atto non solo, naturalmente, a *Gazzetta ambiente* ma anche al Ministero dell'ambiente. Questa apertura di discussione in sedi molto qualificate, com'è l'Avvocatura dello Stato, e con intervenienti qualificati mi sembra da condividere.

Di tutte le critiche variamente pervenute farà bene la Commissione ministeriale, e poi il Ministro, a tenere ampiamente conto, anche per prevenire le semplificazioni, i titoli giornalistici a effetto e le uscite propagandistiche di giuristi della domenica.

Delle critiche in buona fede bisogna fare tesoro, delle critiche incompetenti o orecchiate non ci si deve preoccupare troppo, perché – come diceva ancora Giannini – «di profeti postumi sono infestate le terre dell'urbanistica» (ed io aggiungo, anche dell'ambiente).

Giuseppe Fiengo: *Sandro ti ringrazio; allora mi chiede di parlare Franco Giampietro.*

FRANCO GIAMPIETRO

Avvocato in Roma

Bonifica dei siti inquinati e disciplina del danno ambientale

Innanzitutto, devo ringraziare l'amico Giuseppe Fiengo per avermi invitato a questo Convegno anche se non mi ha fatto passare un buon weekend, come voi potete immaginare, perché avendomi messo a disposizione le 650 pagine del testo dattiloscritto di questa riforma, mi ha contestualmente posto il problema di scegliere un tema specifico, per non cadere in un commento assolutamente generale e quindi generico, dei sovrabbondanti schemi di decreto legislativo. Epperziò, nell'ambito dei temi a me cari, ho scelto quello sul rapporto tra «Bonifica dei siti contaminati» e «Responsabilità e ripristino del danno all'ambiente», nel tentativo di compiere un primo «scavo» e qualche riflessione, a prima lettura.

Non sembrerà, credo, questo un tema sollevato in termini arbitrari in quanto, come molti di voi sanno sicuramente, la disciplina dei siti inquinati, introdotta all'articolo 17 del decreto Ronchi in relazione ai limiti massimi di contaminazione di alcune componenti ambientali, (faccio riferimento al suolo e al sottosuolo e alle acque sotterranee), prevede un procedimento di carattere amministrativo di vigilanza e controllo autorizzatorio delle attività di bonifica e di ripristino ambientale, a carico del responsabile – a titolo oggettivo – di eventi di superamento o di pericolo concreto e attuale di superamento di quei limiti.

D'altra parte, è noto che sin dalla legge n. 349 dell'86, è in vigore una disciplina generale in materia di responsabilità per danno all'ambiente (art. 18), che prevede, nei casi di dolo o colpa, che il Giudice possa condannare il responsabile dell'illecito al ripristino dell'ambiente, oltre che al risarcimento del danno, in base a certi requisiti, come la gravità della colpa, il costo del ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore.

Io non credo che ci voglia una mente particolarmente fantasiosa per proporre di cogliere il rapporto fra queste due normative, perché, come voi immaginate, può accadere che, in seguito ad un incidente all'interno di un'azienda, si verifichi un superamento di limiti di contaminazione ambientale, che può assumere dimensioni rilevanti. Penso ad uno sversamento di sostanze pericolose, che renda le acque di falda non più idonee ad usi idropotabili mentre prima lo erano. In tal caso, è ipotizzabile un evento di superamento dei valori limiti di contaminazione, *ma anche* un evento di danno ambientale.

E questo esempio non mi sembra un fenomeno peregrino o di scuola, tant'è che la disciplina della bonifica dei siti contaminati prevede espressamente (ex art. 18, comma 3 del decreto ministeriale 471/1999), che una volta effettuata la bonifica, e quindi, con il «rientro» nei valori limiti di superamento, eseguito altresì il «ripristino ambientale», pure richiesto dalla medesima normativa, è fatto salvo il risarcimento del danno ambientale, cagionato ex articolo 18 della legge 349/1986. La stessa clausola di salvezza è sancita dall'art. 58, comma 2, del D.Lgs. n. 152/1999 in materia di disciplina degli scarichi. Quivi, ad essere più precisi, lo stesso superamento (ed il relativo pericolo) dei limiti, previsto dal cit. art. 17 del decreto Ronchi sulla boni-

fica, in quanto determinato da scarichi, in violazione del D.Lgs. n. 152, è qualificato come «danno all'ambiente idrico», se investe non solo i corpi idrici, ma anche il suolo, il sottosuolo e «le altre risorse ambientali».

Si dà però il caso che, mentre la responsabilità per bonifica dei siti inquinati è fondata sulla responsabilità oggettiva (o per nesso causale), la responsabilità per danno all'ambiente, quindi per inquinamento di un bene, che dovrebbe annoverare – nella sua nozione globale – tutte le risorse naturali biotiche e abiotiche, è punita a titolo di dolo o di colpa. Si dà il caso, inoltre, che il citato art. 18 della legge 349/1986 preveda il ripristino dello stato dei luoghi, così come l'articolo 17 sulla bonifica impone il ripristino ambientale.

Qual è la differenza tra i due istituti?

Di qui il problema della compatibilità e/o coerenza tra la normativa sulla bonifica e quella sul danno, ex art. 18. Perché, a tenore della prima, passando all'esame dei profili «procedimentali», il soggetto che supera i richiamati valori-limite deve autodenunciarsi, presentare il progetto bonifica, sottoporsi alla vigilanza e al controllo della pubblica amministrazione, che approva il progetto, e attendere che, una volta eseguito il progetto di bonifica, la Provincia ne certifichi la corretta esecuzione.

Nel caso, invece, di danno ambientale, se il Ministro dell'ambiente ovvero le Regioni o gli Enti locali non chiedono al Giudice civile il ripristino ed il risarcimento del danno, ovvero non si costituiscono parte civile nel giudizio penale per proporre la domanda risarcitoria, il danno all'ambiente rimane scritto nell'articolo 18 della legge n. 349/1986, come, di fatto, è avvenuto nell'esperienza generale degli ultimi quindici anni salvo qualche eccezione, di cui si dirà. Ma ciò spiega perché il legislatore, introducendo la normativa ex art. 17 decreto Ronchi, ha creato una forma di controllo pubblicistico sulla bonifica e ripristino ambientale, cioè in relazione a fattispecie che ricomprendono eventi di danno ambientale, ma che includono anche mere situazioni di *pericolo* (presunto?) di danno, con l'intento di prevenire fenomeni di migrazione di sostanze inquinanti e di diffusione dell'inquinamento ambientale.

Accanto all'indicato problema di compatibilità tra le due richiamate normative, che presentano obiettivi «interferenze» applicative, pur se radicate su *diversi* presupposti di fatto e di diritto, si è di recente venuta a consolidare una «lettura» giurisprudenziale e dottrinale dell'art. 18, che sottolinea la natura «punitiva» del risarcimento del danno ambientale. Secondo questo orientamento, la norma generale prescinde sia dalla prova del *quantum* del danno, sia dalla prova del nesso causale tra condotta ed evento di danno, risolvendosi tout court nell'irrogazione di una sanzione di tipo para-penalistico per la sola violazione delle leggi ambientali. Di tal ché quest'ultima si somma alla sanzione amministrativa pecuniaria o a quella penale, in ipotesi, prevista per lo stesso fatto illecito, eppertanto, la consumazione di un illecito amministrativo o penale determina automaticamente, secondo questa impostazione, una condanna al risarcimento del danno all'ambiente anche se, nel singolo caso, non sia neppure ipotizzabile, un qualunque ripristino delle risorse naturali, perché non si è verificato alcun evento significativo di alterazione ambientale ovvero quest'ultimo non ha cagionato deterioramenti naturali apprezzabili.

Questa interpretazione (che ha avuto un avallo dalla prassi dall'Avvocatura Distrettuale di Venezia ed un lucido sostenitore nel qui presente Avvocato dello Stato Giampaolo Schiesaro) risulta in qualche modo «codificata» dal terzo comma del cit. art. 58 del D.Lgs. n. 152/1999, che per il danno all'ambiente idrico prevede, ove ricorrano illeciti amministrativi o penali, enunciati nel medesimo decreto legislativo, un risarcimento del danno, che io ho definito «presunto», perché liquidato forfettariamente in una somma equivalente a quella irrogata in sede amministrativa o penale(1), salvo che non si provi un danno maggiore. In sostanza, in difetto di qualunque prova, il *quantum* del pregiudizio è già liquidabile secondo i criteri di calcolo, fissati una volta per tutte dal legislatore.

Paolo Togni: *Qui però c'è un problema concreto. Il Giudice può dire qualunque cosa, poi quello che dice non funziona, non serve a niente, e le dico che per esperienza nostra allo Stato a questo punto, per queste procedure, sono entrati zero euro.*

Franco Giampietro: Non ho eseguito un preciso monitoraggio delle sentenze che, nell'applicazione delle disposizioni richiamate, hanno liquidato il *quantum* dei danni liquidati alla stregua dei criteri sopra richiamati.

C'è qui l'avvocato Schiesaro che sicuramente ne è al corrente, perché avrà fatto un preciso monitoraggio. Posso solo qui menzionare, a partire della famosa sentenza «Seveso», alcune sentenze della Corte di Cassazione sul danno *in re ipsa* e la recente sentenza della Corte di Appello sul c.d. danno esistenziale, liquidato a favore di chi aveva subito un turbamento della qualità della vita, derivante da violazioni di normativa ambientale contro il rumore, senza la prova di alcuna malattia, fisica o psichica, ritenuta dallo stesso Collegio non necessaria (2).

Né si può sottacere che alcune rilevanti transazioni sulla misura del danno all'ambiente sono state raggiunte, prima dell'inizio del giudizio penale, perché gli imputati hanno dovuto tener conto dei rigorosi orientamenti della giurisprudenza (in specie, penale, della Cassazione) sui parametri di quantificazione del danno all'ambiente, «ricostruiti» nei termini sopra indicati. (3).

(1) In tema, per ampi ragguagli, rinvio il paziente lettore al mio contributo: «*Dal danno ambientale alla disciplina del sito contaminato: confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002*», in *Danno Responsabilità*, fsc. 1, p. 6 ss., ed ivi, in specie, pp. 20-21.

(2) Per una rassegna di giurisprudenza civile e penale, rinvio al mio scritto: «*La responsabilità al danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza a confronto con la direttiva 2004/35/CE*», atto provvisorio del Convegno, tenutosi a Roma, Ostia Antica, il 28 e 29 maggio 2005, con la partecipazione dei giudici dei 25 Paesi UE e con l'intervento della Commissione, per iniziativa dell'ICEF (*International Court of the Environmental Foundation*), dal titolo «*Prevention and remedying of environmental damage*», in corso di stampa, e pubblicato in versione inglese sul sito www.giuristiambientali.it. Sulla citata sentenza della Corte di Appello di Milano 14 febbraio 2003, v. la ricca nota di L. PRATI, in *Ambiente*, IPSOA, 2003, P.1170 ss.

(3) Ci riferiamo a numerose transazioni, intervenute dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, soprattutto, di Venezia, in riferimento all'avvio di procedimenti penali per reati ambientali ovvero quale memento «conciliativo» in riferimento a procedimenti di bonifica di sito di interesse nazionale in merito a fatti di inquinamento progressivi.

A fronte della richiamata disciplina «plurima», «stratificatasi» negli anni, tutta contestualmente vigente⁽⁴⁾, la sopravvenuta direttiva n. 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente, offre senza dubbio al legislatore italiano l'occasione propizia per semplificare e razionalizzare l'indicato concorso di fonti normative, tra loro «eterogenee».

Ciò risulta evidente da una prima lettura delle prescrizioni comunitarie, ove l'Unione europea, pur attribuendo agli Stati membri la facoltà di adottare disposizioni interne più restrittive (v. per es. l'art. 16), definisce un regime concreto e puntuale, a guisa di minimo comun denominatore per il mercato unico, che si caratterizza: *a*) per aver definito la soglia del pregiudizio ambientale, giuridicamente rilevante (v. art. 2, punto 1 e 2, della direttiva e non qualsiasi alterazione dell'ambiente: v. art. 18 legge 349/1986); *b*) per aver enucleato le risorse ambientali, da considerare protette (v. art. 2, punto 1, lett. *a*) *b*) e *c*) della direttiva; v. invece, l'art. 18, cit. e l'art. 58, comma 1, D.Lgs. n. 152/1999, cit.); *c*) per aver individuato nel ripristino ambientale e nell'elenco delle misure di ripristino, secondo un dato ordine di priorità, il risarcimento in forma specifica del danno ambientale, con salvezza di misure ripristinatorie equivalenti (v. per es. art. 2, punti 14, 15 e 16 e Allegato II alla direttiva; al contrario, si consideri la riparazione del danno ambientale, in termini monetari, prevista dall'art. 18, comma 6, cit. legge n. 349, nonché l'art. 18, comma 4, decreto ministeriale 471/1999 e l'art. 58, comma 1, D.Lgs. n. 152/1999, che rimandano alla citata disposizione generale e l'art. 58, comma 3, cit. che configura, per casi specifici, un'ulteriore fattispecie di liquidazione di danno «presunto»); *d*) per avere delineato una fattispecie di danno assicurabile (v. in specie, quintultimo «considerando» della direttiva e la dichiarazione della Commissione, in allegato, in merito all'art. 16, comma 1 e 2 della stessa; a fronte delle ben note difficoltà di copertura assicurativa riscontrate in Italia in relazione al c.d. danno «punitivo», ex art. 18, comma 6, cit.), con il vantaggio di rendere effettiva la tutela ambientale, in presenza di soggetti insolubili ovvero incapaci di riparare danni di rilevante gravità.

Pur con suoi limiti di normativa di primo approccio, suscettibile, peraltro, di graduale estensione (v. in proposito, l'art. 18 sul procedimento di valu-

(4) Ove non è mancata, peraltro, una giurisprudenza nettamente minoritaria, che ha sottolineato la necessità che sia accertato «un pregiudizio concreto all'ambiente, non essendo sufficiente la violazione di una o più finalità perseguite con la normativa antinquinamento né la semplice esposizione a pericolo», così Cass. Pen., Sez. III, 25 maggio 1992, in *Ambiente*, IPSOA, 1993, annotata da F. GIAMPIETRO e P.F. PAGLIARA e, nello stesso senso, rinviamo al nostro volume «*La responsabilità per danno all'ambiente*», Giuffrè, 1988, in specie, p. 298 ss. per esemplificazione di concrete fattispecie di danno ambientale, nel primo commento all'art. 18 della legge n. 349/1986, cit. Per un'impostazione «parapenalistica», che si colloca sul versante opposto, v. G. SCHIESARO, «*Il danno ambientale da inquinamento idrico: spunti per una lettura armonica dell'art. 58 D. Lgs. 152/1999 tra finalità di riparazione e punizione del trasgressore*», in nota, con dovizia di richiami, a Tribunale di Tolmezzo 30 ottobre 2003, n. 191, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, 2005, p. 611 ss.

tazione e riesame delle prescrizioni, da trasporre entro il 30 aprile 2007) e fermo restando il principio di irretroattività del nuovo regime comunitario (ex art. 17)(5), il modello perseguito è diretto a realizzare il contemperamento del tradizionale principio del «chi inquina paga», con quelli non meno rilevanti della prevenzione e dello sviluppo sostenibile, espressamente richiamati nella premessa della direttiva.

Al primo vanno, in specie, ricondotti, non solo il regime di responsabilità oggettiva per danno da attività pericolose per l'ambiente e la salute (v. art. 3, comma 1, lett. *a*) e Allegato III alla direttiva), ma anche l'estensione della disciplina alla «minaccia imminente di danno» e, quindi, alle «misure di prevenzione» di quest'ultimo (v. art. 2, punti 9 e 10), nonché l'indicazione dell'esigenza di una continua e penetrante attività di controllo dell'Autorità competente sulla corretta esecuzione, da parte del responsabile, delle misure preventive e riparatorie. Donde, in caso di inerzia di quest'ultimo, la sua sostituzione, da parte della stessa Autorità, al fine di assicurare l'eliminazione (d'ufficio) del pregiudizio all'ambiente (v. per es. gli art. 15 e 16).

Al secondo principio ed alla sua concreta attuazione sono destinate, *inter alia*, le disposizioni della direttiva che mirano a garantire una precisa tipologia di misure ripristinatorie, e quindi costi ragionevoli di risarcimento del danno ambientale e, conseguentemente, la sua possibile copertura assicurativa (v. per es. l'art. 2, punti 15 e 16, nonché le puntuali regole tecniche dell'Allegato II, sulle opzioni «ragionevoli» del ripristino, ivi compreso il «ripristino naturale», e sulle «procedure di valutazione del rischio significativo di effetti nocivi per la salute», quanto alla riparazione del danno ambientale al terreno).

Se questa è l'impostazione della direttiva, è ancora utile e opportuno conservare in Italia il danno «punitivo» ovvero esigere la colpa o il dolo anche per le attività pericolose per l'ambiente e la salute (in difformità da principi tradizionali di codice civile)? Ribadire, secondo un orientamento giurisprudenziale, tuttora costante, l'efficacia retroattiva dell'art. 17 del decreto Ronchi per fatti di inquinamento (*rectius*: di superamento dei limiti di accettabilità), verificatesi in data anteriore al 16 dicembre 1999? (6)

In altri termini, ci si interroga se ha un senso mantenere in vita un regime, anzi più regimi, che, quanto agli obiettivi ed agli strumenti regolatori, appaiono non solo incoerenti tra loro, ma, nello stesso tempo, per

(5) Principio disatteso, com'è noto, dalla giurisprudenza (penale, civile e amministrativa) italiana in relazione non solo all'art. 17 del decreto Ronchi, ma anche in relazione all'art. 18 della legge n. 349/1986. In proposito, Cfr. B. Pozzo, in nota a Cass. Civ. 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.* 1998, I, pp 1143 ss.; Id., *Il danno ambientale (rassegna di giurisprudenza)*, in *Riv. Giur. ambiente.* 1999, p. 731 ss; F. GIAMPIETRO, «Bonifica dei siti contaminati» Giuffrè, 2001, p. 1-510, a cura di F. Giampietro, Collana, «Le nuove frontiere del diritto dell'ambiente».

(6) Data di entrata in vigore del decreto ministeriale che, per la prima volta, ha introdotto nell'ordinamento italiano i limiti massimi di accettabilità della contaminazione, di cui al richiamato art. 17 del decreto Ronchi. Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa sulla bonifica, rinvio all'«Aggiornamento» del cit. volume: «Bonifica dei siti contaminati», 2004, pp. 1-32.

alcuni profili, improntati a particolare rigore (per es. quantificazione del danno in base alla gravità della colpa; la retroattività della disciplina), per altri, invece, particolarmente permissivi (per es. responsabilità per colpa o dolo anche per le attività pericolose; nessuna disciplina speciale sulla prescrizione del diritto al risarcimento del danno ambientale (7)).

Orbene, si tratta ora di verificare quale sia stata la scelta di fondo del legislatore delegato, esaminando, nelle linee generali, lo schema di decreto legislativo «in materia di tutela risarcitoria contro i danni dell'ambiente», che, nelle premesse, richiama formalmente la direttiva n. 2004/35/CE, precisando che ad essa «il presente decreto dà attuazione».

Quanto ai principi ispiratori dell'attuale testo dello schema, si noti che sono qui richiamati (v. per es. l'art. 1, comma 3 e l'art. 6, rubrica) quelli sul «chi inquina, paga» e sulla «prevenzione», ma non il principio dello «sviluppo sostenibile», elencato nella direttiva comunitaria. In compenso, lo schema di decreto definisce autonomamente e introduce, nella sua puntuale regolamentazione, il principio di «precauzione» (v. l'art. 3, comma 1, 2 e 4).

Come vedremo, questo differente approccio non è senza conseguenze.

Infatti, l'art. 3, comma 1, sottolinea che, in applicazione del citato principio, si dovrà tener conto del rischio, identificato come inclusivo di «pericoli anche solo potenziali per la salute umana e per l'ambiente; pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio» e tale definizione è raccordata ad obblighi di comunicazione (v. art. 3, comma 3) e a «misure di cautela», che possono essere adottate (dal Ministro per l'ambiente e la tutela del territorio) «in qualsiasi momento» (ai sensi del successivo comma 4). D'altro canto, l'indicata disposizione va letta in relazione alla successiva norma sulle misure di ripristino (art. 4, comma 5), ove si prevede che il danno al terreno e all'atmosfera va ripristinato con «l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l'integrità ambientale» e con la definizione di danno ambientale, nella parte in cui annovera nelle risorse naturali protette anche «l'atmosfera» e, quindi, include nel pregiudizio, giuridicamente rilevante, quello «all'atmosfera a seguito di emissioni eccedenti i limiti stabiliti dalla legge e dalle norme internazionali, o comunque nocive». Il che significa ipotizzare un danno *in re ipsa* nella violazione di legge ambientale, quale che sia l'effetto che ne derivi in concreto sulle risorse naturali, mentre, com'è noto, la direttiva, per un verso, richiede l'accertamento di un «deterioramento misurabile di una risorsa» (o di un servizio della stessa) disposizione generale pure richiamata formalmente dall'art. 2, comma 1, dello schema in esame per altro verso, puntualizza che è rilevante il danno da elementi aerodispersi soltanto «nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alla specie ed agli habitat naturali protetti» (v. quarto «considerando» della direttiva).

(7) Quale è puntualizzata, per il recupero dei costi anticipati dall'autorità competente nei confronti del responsabile dall'art. 10 della direttiva. Si confronti, invece, il ben diverso termine, quanto alla decorrenza, previsto, a pena di decadenza (...), dall'art. 7, comma 3, dello schema di decreto legislativo in commento.

Se, poi, diamo uno sguardo d'insieme all'articolato dello schema, non possiamo non rilevare che potrebbe dividersi in due parti distinte, tra loro non agevolmente «comunicanti».

Nella prima (artt. 1-12) il legislatore delegato, pur con gli «aggravamenti» delle prescrizioni comunitarie, sopra accennati, sembra voler mutuarne il dettato in termini letterali, anche sotto il profilo del procedimento di controllo dell'Autorità competente (nella specie, il Ministero o il Prefetto: sul punto, v. appresso) nei confronti del responsabile della «minaccia imminente di danno» (v. l'art. 6, rubricato: «Azione di prevenzione»).

Ma, anche qui, opera un'estensione a «casi sospetti di tale minaccia imminente» (v. art. 6, comma 3, lett. *a*), e facendo riferimento sia alle misure di prevenzione sia a quelle di ripristino-riparazione del danno ambientale, pur con un preciso rinvio alle regole tecniche, di cui all'All. II della direttiva (v. art. 6, 7 ed 8 dello schema). Non sono, peraltro, definiti termini di scadenza puntuali, per l'adempimento degli obblighi di informativa o d'intervento urgente a carico del trasgressore, salvo quello di 40 giorni dall'evento dannoso, assegnato per l'approvazione, da parte del Ministro, delle «possibili misure» ripristinatorie o riparatorie (v. art. 8, comma 1, in relazione agli artt. 6 e 7). Incertezza, quindi, sulle prime scadenze, troppo breve l'ultima, quella più rilevante, come è dato ricavare dall'esperienza applicativa sulla presentazione dei piani relativi all'attività di bonifica (ex art. 17 decreto Ronchi e D.M. 471/1999).

Ma resta, comunque, il dubbio se la riportata disciplina su «Prevenzione, ripristino e riparazione ambientale» (Capitolo II), per un verso, rimandi, in forma implicita, alla fondamentale regola della responsabilità oggettiva per danno ambientale da attività pericolose (arg. ex art. 10, comma 5), codificata nella direttiva e nel relativo Allegato (v. art. 3, comma 11) di quest'ultimo e All. III) e, per altro verso, se esaurisca o meno il regime del «Risarcimento del danno ambientale», disciplinato distintamente nel Capitolo III dello schema.

Quivi, infatti, a partire dall'art. 13, intitolato «Azione risarcitoria per equivalente patrimoniale» e, a seguire, sino all'art. 17, è delineato un regime di responsabilità, attraverso la norma-principio dell'art. 13, comma 2 (illecito colposo o doloso e obbligo risarcitorio nei confronti dello Stato), così come integrato dall'art. 16, comma 2, ove si chiarisce⁽⁸⁾ che la quantificazione del danno deve comprendere «il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino». Ma poi si aggiunge che, ove non sia possibile «l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica», ne viene determinato l'ammontare in via equitativa, anche riguardo al profitto conseguito dal trasgressore».

(8) Distinguendo il costo del ripristino (inteso come risarcimento in forma specifica dal (preteso...) danno non risarcibile in forma specifica. Laddove la direttiva comunitaria conosce *solo* il primo ovvero il costo del ripristino per risorse o servizi *equivalenti*, effettivamente realizzato, privilegiando la misura riparatoria dell'ambiente. In tema, v. il mio lavoro; «La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana», in *Ambiente*, IPSOA, 2003, fasc. 9, p 805 ss.

Quindi, un vero e proprio «ritorno» al criterio dell'equità nella valutazione monetaria del *quantum* del danno ambientale, che integra come «danno residuo», persistente e concorrente, la misura del «ripristino dello stato dei luoghi», in ipotesi già adottata dal responsabile (come è meglio puntualizzato dall'art. 18, comma 2, che richiama l'art. 16, comma 2, appena commentato).

La conclusione è ribadita, in altra forma (per altro, non perfettamente collimante) dall'art. 15, comma 1, ove (nel definire i contenuti dell'ordinanza ministeriale, immediatamente esecutiva da emettere a carico del trasgressore) si precisa che il danno da riparare consiste sia nell'ordine di «ripristino della situazione ambientale antecedente a titolo di risarcimento in forma specifica, sia nell'ingiunzione di «pagamento di una somma pari al 20% del danno accertato e stimato in base a criteri di cui al presente decreto».

In questa parte dello schema di decreto, quasi a ribadirne l'autonomia dalla prima, (9) si prevede un apposito procedimento ministeriale di istruttoria, condotto dal Ministero o per sua delega al Prefetto per l'accertamento del fatto, delle sue cause e per la quantificazione del danno, ai fini dell'adozione della cennata ordinanza ministeriale, come se quello regolato dai citati artt. 6, 7 ed 8 avessero ad oggetto altra materia, peraltro, classificata dallo stesso legislatore delegato come «Prevenzione, ripristino e riparazione ambientale».

A riprova dell'incompatibilità delle due parti dello stesso schema si consideri che, secondo l'art. 9, avverso il provvedimento ministeriale, ove si impongono «le misure di prevenzione, di ripristino o di riparazione», l'operatore interessato può ricorrere al giudice amministrativo (e, allo stesso mezzo di impugnazione possono ricorrere i soggetti di cui all'art. 11, ai sensi dell'art. 12, comma 1), mentre nella fattispecie prevista dall'art. 15, innanzi commentata, avverso l'ordinanza, che ingiunge il ripristino e che quantifica il danno (per equivalente patrimoniale), «quando esso non risulti eliminabile mediante risarcimento in forma specifica» (sic!) è prevista «opposizione al giudice civile» (v. art. 18, comma 1 e 2).

Non è dato cogliere il senso e la portata di questa differente regola sulla giurisdizione, tanto più che, com'è noto, gli atti amministrativi, nell'un caso e nell'altro, costituiscono esercizio di un potere di accertamento e valutazione del pregiudizio ambientale, avente un forte contenuto di discrezionalità, non solo tecnica, in relazione alla tutela di interessi pubblici ambientali e, in specie, di salubrità ambientale e conoscono l'esperienza giurisprudenziale amministrativa in materia di bonifica dei siti di interesse nazionale, ove l'autorità competente approva le misure riparatorie ambientali ovvero le dispone con ordinanze contingibili ed urgenti (10).

(9) Ove, come si è constatato, si disciplina un altro procedimento di accertamento e determinazione delle misure di ripristino o riparazione ambientale (v. artt. 8, 9, 10) simili, ma non sovrapponibili a quelle previste per la bonifica dei siti contaminati.

(10) Si rinvia il paziente lettore alla giurisprudenza richiamata alla nota 6 e a quella pubblicata sul sito www.giuristiambientali.it, sotto la voce «bonifica».

In definitiva, nonostante l'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986 (v. art. 20, comma 2) la previgente norma «riemerge», nei suoi fondamentali requisiti, con la sola esclusione della «quota» di danno imputabile alla «gravità della colpa», sia laddove richiede nell'agente il requisito soggettivo (colpa o dolo) sia nel riferimento al criterio equitativo, che consente alla P.A. e non solo al giudice di liquidare un danno monetario «residuo», in aggiunta al ripristino della situazione ambientale precedente. Danno ancora una volta «presunto» o se si preferisce «punitivo» (11) sconosciuto alla direttiva comunitaria n. 2004/35/CE, cui si intende, per altri (contrastanti) profili dare attuazione.

Né sembra che lo schema di decreto recepisca l'obiettivo comunitario, secondo il quale le misure di prevenzione e ripristino delle indicate risorse naturali (o la minaccia imminente di danno) (12) devono essere informate a costi e opzioni «ragionevoli» (ex art. 2, punto 16 e All. II, punto 1.2.3), allo scopo di rendere il danno stesso, come s'è detto, «assicurabile» (v. art. 14), in attuazione del (dimenticato) principio dello sviluppo sostenibile.

Infine, è appena il caso di osservare, sotto l'aspetto organizzatorio, che l'accentramento delle competenze in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, solleva rilevanti dubbi di legittimità costituzionale delle relative disposizioni (per contrasto con l'attribuzione delle competenze regionali e locali, operata con la riforma del Titolo V e già codificata, in materia di danno ambientale, dall'art. 9 del T.U. degli Enti locali n. 267/2000) e mette in luce una scarsa attenzione del legislatore delegato per l'effettiva attuazione delle misure riparatorie ambientali.

E tale scelta finirebbe inesorabilmente per mancare l'obiettivo fondamentale della direttiva (v. primo «considerando» e art. 1 della medesima) in quanto è agevole la previsione di quanto possa essere scarsamente efficiente e tempestiva una vigilanza-controllo ed una istruttoria intestate al Ministero (o ai prefetti delegati) per fatti illeciti ambientali, consumati su tutto il territorio nazionale.

(11) Così classificato dalla stessa dottrina, richiamata alla nota 4, che finisce per escludere qualunque rilevanza al problema della *prova* del *nesso causale* tra violazione di legge ambientale ed *evento* di alterazione, distruzione, deterioramento dell'ambiente (v. art. 18, comma 1, cit.), risolvendo il danno nella condotta illecita (violazione della legge) e quindi come *ulteriore sanzione* – punizione che – si aggiunge a quella prevista per l'illecito amministrativo o penale (disattendendo il principio punitivo del *ne bis in idem*).

(12) Neppure la bozza di decreto legislativo esemplifica quali siano i servizi delle risorse naturali, di cui si debba tener conto (esemplificati invece, nella direttiva: v. All. II), mentre richiama (come equipollenti?) le utilità assicurate dalla singola risorsa (v. art. 2, comma 1), senza precisarne il criterio di identificazione. D'altronde, la lettera dello stesso art. 2 non esclude altre risorse, oltre quelle «in particolare» riprese dalla elencazione comunitaria, e, sia pure indirettamente, formula una nozione di minaccia di danno ambientale ben diversa da quella «concreta» della direttiva, ove si rammenti la nozione di pericolo potenziale, di cui al commentato art. 3. Ma questa è una delle conseguenze di una delega legislativa «in bianco», perché carente di principi e criteri direttivi. In tema, v. F. FONDERICO, «La muraglia e i libri: la legge delega, testi unici e codificazione nel diritto ambientale», in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 6, p. 585 ss. nonché F. GIAMPIETRO, «Testi Unici ambientali: criteri direttivi specifici (?) della legge delega n. 308/2004», sul sito www.giuristiambientali.it, voce, Editoriale.

In conclusione, il legislatore delegato neppure si è posto il problema dei rapporti di natura sostanziale tra illecito-danno ambientale e bonifica dei siti contaminati, non riuscendo, neppure sotto la spinta delle suggestive prescrizioni della cit. direttiva, a risolvere il primo corno del problema (quale disciplina del danno ambientale?).

A tale scopo, non è certo sufficiente il richiamo alla riscossione dei crediti ed al fondo di rotazione *ex art.* 19, ove si collegano le somme riscosse per risarcimento del danno ambientale con le spese per interventi «urgenti» di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinanti (13).

Trattasi di accostamento fondato su preoccupazioni finanziarie, che pure meritano grande attenzione, ma che neppure sfiorano il problema del coordinamento (giuridico e tecnico) delle due discipline, nel senso della loro razionalizzazione e semplificazione. Tanto più quando, nello schema di decreto legislativo sulla bonifica dei siti contaminati, si introducono i limiti massimi di contaminazione ambientale, secondo procedimenti di valutazione del rischio sito-specifico.

PAOLO DELL'ANNO

Ordinario di diritto amministrativo, Università de L'Aquila

Perché non fare un unico codice ambientale?

Ho avuto notizia dell'avvenuta elaborazione dei testi unici ambientali che oggi vengono presentati da un paginone di Repubblica e da vari articoli apparsi su Il Sole 24 Ore. Devo anticipare fin d'ora che le critiche che venivano espresse in tali sedi, dopo un weekend di lettura dei cinque testi unici, non mi sono risultate fondate.

1. Nel momento in cui si esprimono critiche – peraltro assai aspre e definitive – sulla presentazione di nuovi testi normativi in materia di ambiente, evidentemente si ritiene che la legislazione ambientale attuale sia ottima e abbondante come il rancio militare.

Io ritengo che la legislazione ambientale sia abbondante ma non sia ottima, per cui interventi di correzione mi sembrano utili ed opportuni.

Naturalmente, come si dice al mio paese «Per il peggio c'è sempre tempo», quindi esiste il rischio che una legislazione abbondante e confusa venga integrata da ulteriori norme sbagliate. Ne deriva che la valutazione attenta, anzi uno scrutinio severo della nuova normativa *in itinere*, costituisce un'operazione concettualmente necessaria.

In ogni caso, per usare un linguaggio automobilistico, un tagliando alla legislazione attuale andava fatto, perché dal 1997 ad oggi sono state approvate decine, forse centinaia di leggi ambientali che non sempre sono state raccordate fra di loro.

(13) Tanto più che la prevista destinazione delle somme riscosse per danno ambientale rispetto agli interventi urgenti preliminari alla bonifica, ove quest'ultimi si intendessero riferiti agli stessi siti, sembra ignorare i tempi e la logica giuridica, che consentono di realizzare prima questi ultimi e poi la liquidazione del danno ambientale.

Gli errori della legislazione nazionale possono essere corretti, mentre non possono essere corretti gli errori delle direttive comunitarie. A questo proposito bisogna sfatare una leggenda, che le direttive comunitarie siano sempre perfette e che gli unici errori siano contenuti nella legislazione nazionale. Al contrario, l'errore della legislazione nazionale è spesso quello di peggiorare le impostazioni (a volte non condivisibili) della legislazione comunitaria.

2. Era meglio però un codice unico, come è stato già detto da molti. Perché era preferibile adottare la soluzione di un unico codice ambientale? Perché in 30 anni di produzione legislativa in materia ambientale (dalla legge 319/1976 in poi), i principi fondamentali che dovrebbero imprimere una direzione univoca alla disciplina normativa vengono spesso declamati ma non vengono attuati con coerenza nell'ambito delle leggi di settore.

Vogliamo fare qualche esempio? In materia di prescrizioni annesse ai provvedimenti autorizzatori ovvero alle ordinanze, alcune leggi ambientali comminano per la violazione di qualsiasi prescrizione amministrativa una sanzione penale, quasi sempre raddoppiata con una sanzione amministrativa per la stessa condotta violata (così avviene in materia di gestione dei rifiuti e di inquinamento atmosferico). La recente normativa in materia di acque, invece, ha depenalizzato la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione. Si è trattato a mio avviso di una scelta corretta, perché irrogare una sanzione penale per la violazione di qualsiasi prescrizione che l'autorità ritenga di inserire nell'autorizzazione risulta palesemente in contrasto con la Costituzione (art. 25), in quanto rappresenta una norma penale in bianco per la quale manca qualsiasi riferimento legislativo, mancano i principi direttivi, manca l'indicazione dei beni giuridici che dovrebbero essere tutelati.

Un secondo esempio riguarda i procedimenti autorizzatori. È stato detto nelle relazioni introduttive che il procedimento autorizzatorio in materia di rifiuti è stato unificato nel nuovo testo predisposto. In realtà un procedimento unitario ed onnicomprensivo era già previsto dall'articolo 3-bis della legge 441 dell'87.

Il problema che ha finora impedito un pieno dispiegamento delle potenzialità di semplificazione e razionalizzazione era (ed è), come al solito, legato all'assetto delle competenze. Tanto nella legge 441/1987 quanto nel D. Lgs. 22/1997 la competenza decisoria (per l'approvazione del progetto e l'autorizzazione alla costruzione ed, eventualmente, all'esercizio dell'impianto) era attribuita alla Giunta regionale; la quale poteva rilasciare un'autorizzazione unitaria anche per il controllo dell'inquinamento atmosferico, dell'inquinamento idrico, del rumore, del vincolo idrogeologico, per la concessione edilizia e l'eventuale variante urbanistica. Nel momento in cui le Regioni hanno inteso delegare tale competenza alle Province, e queste ultime hanno attribuito i poteri autorizzatori ai dirigenti dell'assessorato ambiente, e da questi al direttore del servizio rifiuti, si è perduta l'acquisizione innovativa contenuta solo nella normativa sui rifiuti, ritornando così al sistema parcellizzato di tanti procedimenti autorizzatori quante sono le leggi di protezione ambientale. In tal modo quello che poteva e doveva costituire un principio di carattere generale è stato retrocesso a misura eventuale applicabile in modo restrittivo soltanto per la gestione dei rifiuti.

Al contrario, un procedimento autorizzatorio unico per aria, acqua, suolo, rumore, rifiuti, radiazioni, vincolo idrogeologico, paesaggio, urbanistica, avrebbe dovuto trovare previsione espressa per tutte le norme settoriali, affermando l'esistenza obbligatoria di un procedimento identico, non simile ma identico, perché l'interesse ambientale è un interesse unitario, ontologicamente di rango nazionale.

3. Altri relatori hanno già riferito sul danno ambientale. Sembra, anche in questo caso, che alcuni siano convinti che l'attuale normativa in materia di bonifiche e di correlato danno ambientale sia ottimale e quindi non debba essere cambiata. Vi è chi ritiene, dunque, che sia costituzionalmente corretto che il proprietario di un sito contaminato risponda, non solo senza colpa, ma senza condotta e molte volte nemmeno senza evento? Quindi risponde, direbbe Totò, *a prescindere...*

Si tratta di un «principio» che è stato codificato da un regolamento (il D.M. 471/1999), che ha modificato le leggi vigenti (l'art. 18, legge 349/1986) e perfino il decreto legislativo che lo prevede e lo autorizza (il D. Lgs. 22/1997).

Tanta è la confusione in questo settore che una sentenza della Cassazione ha sostenuto la tesi che in virtù del regolamento sulle bonifiche (che fissa determinati limiti di accettabilità della contaminazione del suolo, delle acque e del sottosuolo) le sanzioni penali sulla violazione degli anzidetti limiti hanno efficacia retroattiva, e dunque sono applicabili anche ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del regolamento, o addirittura prima del decreto legislativo che introduce il nuovo reato (art. 51-*bis*).

Come vedete, ragioni per intervenire sul sistema normativo asistemico e confuso ce n'erano da vendere.

Bisogna evitare di peggiorare la situazione, come ho già osservato.

4. In materia di danno ambientale, il testo che è stato predisposto rappresenta una pregevole traduzione della direttiva comunitaria, che tuttavia presenta il difetto da una parte di avere adottato una versione parziale e riduttiva della normativa comunitaria e dall'altra di essere impostata secondo un errore concettuale, a mio avviso pericolosissimo, di cui vale la pena parlare, perché altri errori sono ravvisabili ma costituiscono soltanto errori di dettaglio non di sostanza.

Si tratta della definizione del principio di precauzione, per il quale occorre mettere a confronto la definizione scritta in questo testo e quella affermata dalla dichiarazione n. 15 del Trattato di Rio De Janeiro del 1992. Il testo ministeriale recita: «In applicazione del principio di precauzione (...) in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio, deve essere assicurato un alto livello di protezione». Poi si precisa però in attuazione di un principio di derivazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia che occorre una giustificazione scientifica. Il principio di precauzione fissato dal Trattato di Rio e ripetuto poi in una raccomandazione della Commissione europea, è così definito: «*Il principio di precauzione comporta che, quando vi è la minaccia di seri e irreversibili danni all'ambiente o alla salute, la carenza di piena certezza scientifica non può impedire o ritardare misure adeguate e proporzionate di protezione*».

Appare evidente che si tratta di due impostazioni radicalmente diverse. Nel testo ministeriale l'incertezza scientifica concernente l'effettiva esistenza di un rischio non può costituire un ostacolo per l'adozione di elevate misure protettive, mentre nel testo comunitario (e internazionale) occorre la minaccia non di un qualunque e generico pericolo ma di «seri e irreversibili danni all'ambiente o alla salute».

Secondo l'interpretazione del nuovo testo sul danno ambientale sul principio di precauzione (che codifica una interpretazione molto diffusa nella sinistra ecologista più estrema), il danno viene trasformato in pericolo, il pericolo in rischio, il rischio in timore, il timore in sospetto (1). In questo modo, la nuova definizione del principio di precauzione non limita i suoi effetti al testo sul danno ambientale, ma diventa la norma reggente dell'intera normativa ambientale. In base a tale principio verranno rilasciate autorizzazioni allo svolgimento di attività rilevanti per l'ambiente solo se non sussiste un sospetto di inquinamento.

Si potrebbe finire nella stessa situazione di quegli eventi gravissimi per i quali si ravvisa l'esistenza di un complotto organizzato dai servizi segreti deviati. Quando si chiede di fornire le prove, si risponde che trattandosi di servizi segreti, per di più deviati le prove non possono essere fornite.

Quando viene sostenuto da alcuni che la prova in materia scientifica non si può dare, è evidente che noi ci andiamo a infilare in un vicolo cieco, onde sarebbe necessario fare una più accurata riflessione.

5. Un'ultima osservazione mi sembra opportuna sull'ampiezza dei poteri collegati con l'interpretazione del principio di precauzione (che potremmo anche definire come cultura del sospetto ambientale).

Il professor Morbidelli ha dimostrato come in materia ambientale sia codificato il sacrificio del principio del *favor libertatis*, il quale è stato di fatto sostituito dal principio «la tutela dell'ambiente ad ogni costo», aggiungendo che la tutela dell'ambiente è diventata quello che era o è ancora l'ordine pubblico, vale a dire un concetto giuridico indeterminato che consente all'autorità titolare delle competenze di amministrazione attiva di adottare ogni misura ritenga opportuna, secondo un grado di discrezionalità che rasenta l'assolutezza.

Il TAR Lazio ha ritenuto che non sia materia di ordine pubblico la convocazione della partita del sabato alle ore 15.00 per le squadre di serie B. Vi è da chiedersi se il TAR Lazio avrebbe ugualmente respinto i ricorsi dei Sindaci qualora anziché invocare la tutela dell'ordine pubblico avessero ravvisato una necessità di tutela dell'interesse ambientale. In questo caso io ho l'impressione che il TAR difficilmente avrebbe dato torto ai Sindaci, data l'ampiezza che viene riconosciuta all'interesse ambientale.

(1) Nel corso del dibattito seguito al mio intervento è stato autorevolmente sostenuto che il sospetto non costituirebbe in nessun modo un presupposto per l'applicazione della nuova normativa. Nel prendere atto con soddisfazione della precisazione, sono però costretto a rilevare che nel testo licenziato dalla prestigiosa commissione (i cui membri hanno rivendicato la propria qualificazione di «generalisti» privilegiati sui meri «specialisti») è espressamente contemplata la fattispecie di «casi sospetti di minaccia imminente» quale situazione legittimante l'intervento ministeriale (art. 6, comma 3, lett. a).

Il problema da risolvere, dunque, ritorna al punto di partenza, e cioè quali sono i principi generali dell'ordinamento di settore che devono essere tenuti presenti nell'impostazione del nuovo testo unico (ma in effetti pentagonale): un ampliamento oltre misura dei poteri discrezionali in una materia che già di per sé è amplissima, tanto che la Corte costituzionale ha definito la tutela dell'ambiente come un valore di rango costituzionale e non già una materia con un elenco predefinito di attribuzioni, di compiti, di attività, quindi delineando un oggetto abbastanza indistinto la cui genericità (e potenziale onnicomprensività) non può non preoccupare.

6. Un'osservazione per concludere. Non è stata riprodotta nel testo unico la normativa in materia di autorizzazione integrata ambientale, in quanto è stata oggetto di integrale revisione con un decreto legislativo del 2005. Si tratta di un principio ottimo (quello di un procedimento unico ed integrato per tutti gli aspetti ambientali coinvolti dalla realizzazione e gestione di un'opera o di un impianto) ma realizzato in modo contraddittorio. Un solo esempio sarà sufficiente a fornirne la dimostrazione. Alla Conferenza dei servizi per l'approvazione del progetto partecipano tre Ministeri (Ambiente e Territorio, Attività Produttive, Salute), quattro istituti nazionali di ricerca scientifica (Istituto Superiore di Sanità, Istituto sulla sicurezza e la protezione dei lavoratori, Enea, Apat), la Regione, la Provincia, gli altri enti locali interessati, oltre a tutte le agenzie territoriali possibili ed immaginabili. Una volta che l'istruttoria sia stata completata con la predisposizione di un giudizio positivo, la legge stabilisce che la conferenza dei servizi *recepisce* le prescrizioni impartite dal Sindaco in applicazione dell'art. 216 del Testo Unico della legge sanitaria del 1934 sulle lavorazioni insalubri e pericolose. Ciò significa che il decreto legislativo riserva al Sindaco (il quale si avvarrà del suo tecnico di fiducia, quasi sempre un geometra assunto a contratto d'opera) il potere di mettere in discussione l'intera istruttoria e relative proposte che la conferenza dei servizi ha ritenuto di adottare con l'ausilio degli organi specializzati ai quali si è fatto cenno. Il potere attribuito al Sindaco è da esercitare in via unilaterale ed autonoma rispetto all'attività collegiale svolta nell'istruttoria. Questa norma non essendo stata cancellata viene confermata dal Testo Unico, negando il principio di onnicomprensività ed esauritività sul quale alcuni si sono trionfalisticamente pronunciati.

Per cui concludo dicendo: andiamo avanti ma con giudizio, come diceva Manzoni. Grazie.

Giuseppe Fiengo: *Adesso darei la parola a Francesco Lettera. Ci sono molte persone che vogliono intervenire, abbiamo Michele Pallottino, Stefano Grassi, Beniamino Caravita di Toritto, Gianpaolo Schiesaro, Salvatore Sfrecola e Rosa Filippini l'ultima che mi ha chiesto la parola. Io non ho altri interventi poi ovviamente il diritto di replica ai membri della Commissione, questo mi sembra doveroso. Ci sarebbe anche Gianpaolo Polizzi, gli ho chiesto di parlare se vuole. Gianpaolo Polizzi è il nostro avvocato dello Stato che si occupava sempre di materia ambientale a Roma. Adesso fa l'avvocato distrettuale a Perugia, però è venuto al Convegno e se vuole parlare è il benvenuto.*

FRANCESCO LETTERA

Avvocato dello Stato, Roma

I molti problemi del testo sulle acque e la difesa del suolo

L'esercizio della delega legislativa

Gli schemi dei decreti legislativi per la compilazione del Testo Unico sulle acque pubbliche sulla difesa del suolo, si inseriscono in una campitura costituzionale e comunitaria, i cui principi informatori vanno tenuti presenti.

I principi costituzionali che fanno da campitura al redigendo testo unico emergono non solo dalla delega, ma anche dalle ripetute statuizioni della Corte costituzionale sulle leggi ordinarie che confluiscono nel T.U.

La legge delega

Secondo l'art. 76 cost. la delega della funzione legislativa è conferita al Governo «con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.»

Con 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, «Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione di testi unici...» (art. 1, comma 1).

L'art. 1, comma 5 legge 308/2004 disciplina il rapporto Governo-Camere, imponendo al Governo di trasmettere «entro un anno dalla data di entrata in vigore» della legge delega, gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificatamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e ai criteri direttivi di cui alla legge. Gli schemi devono altresì essere corredati di relazione tecnica.

Il Governo, tenuto conto dei pareri della Conferenza unificata ed al presente comma, entro quarantacinque giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro venti giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

La legge di delega introduce un termine di decadenza per cui, il mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi comporta la decadenza dall'esercizio della delega legislativa.

Ne conseguono i seguenti sbarramenti temporali all'esercizio della delega, a decorrere dalla data di entrata in vigore e quindi dall'11 gennaio 2005:

- a) 18 mesi per adottare i decreti delegati (entro 11 luglio 2006);
- b) 1 anno per la trasmissione degli schemi alle Commissioni parlamentari (entro 11 gennaio 2006);

È inoltre previsto il termine di 45 giorni per la ritrasmissione alle Camere dei testi per il parere definitivo.

L'oggetto della delega

Gli schemi dei decreti legislativi presentati, per quanto riguarda in particolare la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, non appaiono aver esercitato compiutamente la delega, in quanto i testi diffusi dal 19 settembre 2005 presentano un disarticolato rimaneggiamento del decreto legislativo 152/1999, della legge 36/1994, oltre che di qualche articolo del testo unico 1775/1933, della legge 183/1989 e di altre leggi.

Circa la Dir. 2000/60, si osserva che essa forma oggetto di delega della legge comunitaria 2003 legge 31 ottobre 2003 n. 306, allegato A (*Gazzetta Ufficiale* 15 novembre 2003). Questa legge ha assegnato al Governo 18 mesi per esercitare la delega; quindi la delega risulta scaduta.

Inoltre la legge 308/2004 non ha rinnovato la delega al Governo per recepire la dir. 2000/60, per quanto attenta possa essere stata la lettura fattane.

Né il limite di dare «*piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie*» di cui all'art. 1, comma 8 lettera e) legge 308/2004 appare aver forza di delega al Governo per recepire la direttiva comunitaria, in quanto il limite è posto per le direttive già recepite e non certamente per quelle non ancora recepite, stante la obbligatorietà della previa delega del Parlamento.

Invero potrebbe soccorrere il criterio della delega implicita, ma sul punto la Corte costituzionale appare, giustamente, molto restrittiva (1).

Di contro potrebbe anche obiettarsi che gli schemi di testo unico non presentano profili dell'eccesso di delega in quanto hanno recepito la Direttiva 2000/60 per conferire sistematicità al nuovo corpo normativo; sul punto si osserva che piuttosto che di eccesso di delega, si verterebbe in una situazione di irragionevole esercizio laddove soltanto alcuni principi della direttiva 2000/60 sono stati recepiti, mentre altri principi, dei quali si dirà più avanti, non risultano recepiti, per cui permane l'inadempimento comunitario.

Altre disposizioni del testo unico dovrebbero essere meglio calibrate, in quanto esse tendono ad assumere carattere di previsioni di estremo dettaglio, incidenti sulle competenze regionali e provinciali in materia di acque, difesa del suolo e servizi pubblici.

(1) «*Non spetta al Governo adottare, ed è conseguentemente annullato, l'art. 9... poiché esso integra una violazione dell'art. 76 Cost., esorbitando dai limiti della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997 n. 59. Ricavare dalla norma contenuta nell'art. 9 che la legge abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire... è impossibile*». (Corte cost., 29 maggio 2002, n. 221).

Perplexità dello schema di testo unico sulle acque e la difesa del suolo

Lo schema di testo unico appare costruito con criteri perplessi se non disorganici; il testo unico 1775 del 1933 sulle acque pubbliche è modificato soltanto in qualche articolo, per cui più che di nuovo T.U., lo schema appare come una modifica non organica di un precedente T.U., violando così i principi della legge di delega.

I principi della legge 183 del 1989 sulla difesa del suolo e la pianificazione di bacino appaiono in più punti vulnerati dallo schema di T.U., che non risolve i problemi attuali della pianificazione di bacino, della sistematica delle Autorità di Bacino, delle interferenze con la legislazione settoriale sugli usi idroelettrici, anche per coordinare le disposizioni sul minimo deflusso vitale.

Risulta scelta normativa invero anomala affidare il governo delle Autorità di Bacino nazionali non ad organi misti Stato-Regione, ma alle conferenze di servizio che sono invero moduli procedimentali e non certamente stabili organi di governo; la scelta della conferenza di servizi invero si raccorda con una forma di finanziamento a base triennale, che presenta segni di accentramento, violando, senza enunciazione di nuove norme che possano giustificare dell'inversione, il principio dello *stand by* nei confronti del decentramento regionale.

La legge 36 del 1994 sul servizio idrico integrato è stata trasfusa con mutilazioni, più che modificazioni, nello schema di T.U., declassando le disposizioni di principio dei primi articoli a norme di «sezione», determinando una incertezza obiettiva sulla forza dei predetti principi, che pure appaiono salvaguardati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il testo unico sulla bonifica di cui al regio decreto 215 del 1933 è stato modificato nella sola parte che attribuisce ai consorzi di bonifica anche la funzione della irrigazione, incidendo non solo sulle competenze regionali in materia di agricoltura, ma anche violando i principi della direttiva 2000/60 in materia di usi delle acque per scopi irrigui.

Il regio decreto 523 del 1904 sulle opere idrauliche è stato appena sfiorato, con la conseguenza che non è stata fatta chiarezza su una materia che ha urgenza di coordinamento con le molteplici leggi che hanno trasferito, o delegato, alle Regioni competenze in materia di opere idrauliche.

Anche le disposizioni sulla polizia sulle acque, ancora disciplinata dalle disposizioni del regio decreto 523 del 1904, restano invariate e scoordinate anche con le misure di polizia delle opere di bonifica; se poi si considera che il nucleo del regio decreto 523 del 1904 risale alle leggi del 1865, si percepisce quale occasione di adeguamento della legislazione, sia stata vanificata.

Conferire allo schema di decreto legislativo la forza ed il peso di un T.U., appare non conferente.

Ma anche il recepimento della direttiva 2000/60 appare parziale, con il rischio di rafforzare il convincimento che il Paese voglia persistere nella violazione degli obblighi comunitari.

I principi della Direttiva 2000/60: pianificazione di bacino e pianificazione territoriale

L'assetto normativo del governo del territorio idrico, non risulta a mio avviso adeguatamente rimeditato, con la conseguenza di rendere più difficili le opzioni per il coordinamento del vigente sistema normativo-organizzativo con i principi della Direttiva europea 2000/60.

Un primo tema concerne le problematiche dei territori *up stream* e *down stream*, tenendo presente che nei percorsi di molti fiumi dalla sorgente alla foce, più amministrazioni regionali si succedono nella gestione delle acque.

Sono convinto che le acque siano un bene di interesse nazionale i cui usi debba-no essere condivisi ed improntati al principio di solidarietà; tuttavia, essendo evidente che i trasferimenti delle acque mediante acquedotti provocano depauperamenti di risorse idriche nei territori sottesi, è altrettanto importante affermare il principio sia del diritto al risarcimento per le popolazioni danneggiate per il mancato uso delle acque dei loro territori, sia del dovere delle popolazione beneficiarie dei trasferimenti di praticare usi delle risorse idriche orientati al risparmio idrico, al riciclo ed al riuso.

I rapporti tra territori a monte e territori a valle, in relazione ad un coordinato, ragionevole e compatibile uso delle acque, risentono dei ritardi che interessano fondamentali aspetti quali: l'irrisorio costo dell'acqua, il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque, l'aggiornamento del piano generale degli acquedotti.

Né di minore rilevanza sono i costruendi coordinamenti tra la pianificazione di bacino ed i Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP) introdotti dal decreto legislativo 112/1998. Va anche tenuto presente che il decreto legislativo 152/1999 ha stabilito un ulteriore coordinamento tra il piano di bacino ed il piano di tutela delle acque. Divengono inoltre indispensabili i coordinamenti tra il piano di bacino ed i piani degli usi irrigui delle acque. Si aggiunga che le gestioni delle reti acquedottistiche ed irrigue subiscono interferenze – anche imponenti – a causa degli innumerevoli pozzi che pescano negli acquiferi sotterranei.

Sul versante della difesa delle acque, le carenze nella manutenzione dei bacini e del reticolo idrografico, si convertono in una intollerabile lievitazione sia dei costosissimi interventi *ex post* della protezione civile, sia dei rituali sacrifici umani per frane, alluvioni ed ora anche per semplici piogge cittadine come accade in non pochi centri abitati, paesi od anche metropoli.

Si aggiunga infine che la pianificazione di bacino differisce per contenuti, forme ed obiettivi, dalla pianificazione territoriale ed urbanistica; mentre quest'ultima attiene alla materia costituzionale dell'uso del territorio e dell'urbanistica, la pianificazione di bacino e le relative norme ordinarie o di salvaguardia, sono espressione di altra potestà, profondamente diversa da quella attribuita, nell'ordinamento italiano, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.

La pianificazione di bacino è pianificazione tecnica corredata da norme tecniche riguardanti il buon governo delle acque, del territorio idrico superficiale e del sistema idrogeologico sotterraneo.

Diritto europeo dell'acqua e Direttiva 2000/60

L'azione comunitaria in materia di acque progetta la gestione delle acque interne e delle acque marine, con azioni di lungo periodo per proteggere e migliorare gli eco-sistemi terrestri ed acquatici, la qualità e la quantità delle acque superficiali e sotterranee, al fine di assicurarne un uso «*sostenibile, equilibrato ed equo*» (Dir. 2000/60, art. 1, lettera *e*), primo trattino).

La Direttiva 2000/60 si inserisce nel diritto europeo dell'acqua che dal 1973 sta costruendo una politica comune dell'acqua basata su una articolata manovra per la salvaguardia della salute umana e per la tutela ambientale, basata sull'intervento pubblico nell'economia idrodipendente (2). L'attività di conformazione del diritto interno di ciascuno Stato al progetto europeo appare operazione complessa, che comporta un rimodellamento delle attuali competenze, ripartite dal diritto costituzionale di ciascuno Stato, fra governo centrale, governi regionali e comunità locali. Tuttavia, le nuove forme di governo delle acque, scaturiranno a conclusione di procedimenti di partecipazione dei cittadini e delle collettività locali.

Politica delle acque e politica ambientale

La gestione sostenibile delle acque, inserita in un quadro legislativo trasparente, efficace e coerente, è necessariamente integrata in altre politiche settoriali come «*la politica energetica, la politica agricola, la politica della pesca, la politica del turismo...*» (3) privilegiando programmi e misure differenziati in funzione dei «*luoghi di utilizzo e di degrado delle acque*» (4).

La politica delle acque, a sua volta, è parte della politica dell'ambiente e quindi finalizzata alla salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ecologia:

- principio della precauzione;
- principio dell'azione preventiva;
- principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente;
- principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse (consid. 38);
- principio del «chi inquina paga».

(2) Per le questioni più generali appare opportuno richiamare, per i precedenti: F. LETTERA, *Il Diritto europeo dell'acqua*, Trento 1995, dispense per il Corso di Diritto dell'acqua presso la Facoltà di Ingegneria ambientale dell'Università di Trento; sulle problematiche ambientali si richiama quanto rilevato in F. LETTERA, *Lo Stato ambientale: diritto delle risorse ambientali*, Giuffrè 1989, nonché *La disciplina comunitaria dell'ambiente idrico*, *Nuovo dir. agrario*, 3/1987; *Ambiente idrico e Comunità economica europea*, Valencia, 1990; *L'amministrazione comunitaria delle acque reflue*, *Riv. it. di dir. Pubblico comparato*, 4/1992; *Quadro comparativo della disciplina europea sulle acque reflue*, II Conferenza mediterranea dell'acqua, Roma ottobre 1992.

(3) Dir. 2000/60, considerando n. 16, il quale auspica che la direttiva, e quindi le disposizioni nazionali di adeguamento della legislazione dovrebbero fornire principi comuni ed il quadro globale in cui inserire gli interventi, al fine ulteriore di «coordinare, integrare e, nel lungo periodo, sviluppare ulteriormente i principi e le strutture generali idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie, nel rispetto del principio di sussidiarietà».

(4) Dir. 2000/60, considerando n. 13.

Gli orizzonti temporali della Direttiva 2000/60

Le diverse scadenze previste dalla Dir. 2000/60 non vanno intese come una successione di date a ciascuna delle quali lo Stato debba presentarsi con nuove leggi, bensì come la realizzazione di obiettivi parziali, in quanto la direttiva nel suo complesso delinea un obiettivo generale a formazione progressiva.

La prefissione di termini ha quindi la funzione di una graduazione temporale degli obiettivi da conseguire. (5)

Ciascuno Stato avrebbe dovuto comunque recepire la direttiva entro il 22 dicembre 2003.

-
- (5) 22 dicembre 2002 – Proposta Commissione Europea al Parlamento per misure specifiche per acque sotterranee (art. 17, c. 1);
 22 dicembre 2002 – Commissione Europea: presentazione piano misure al Comitato regolazione (art. 19, comma 1);
 22 dicembre 2003 – Recepimento dir. 2000/60 (art. 24);
 22 dicembre 2003 – Designazione Autorità competente per ciascun bacino idrografico (art. 3, comma 7);
 22 dicembre 2003 – Commissione Europea: bozza registro siti rete intercalibrazione (All. V, 1° aprile VII);
 22 giugno 2004 – Trasmissione alla CEE dell'elenco di tutte le Autorità competenti (art. 3, comma 8); mesi 3 per eventuali modifiche (art. 3, comma 9);
 22 dicembre 2004 – Commissione Europea: registro siti rete intercalibrazione (All. V, 1.4 VII);
 22 dicembre 2005 – Gli Stati prendono comunque misure di tutela acque sotterranee (art. 17, comma 4);
 22 dicembre 2007 – Completamento caratteristiche distretto idrografico (art. 5, comma 1); 22 dicembre 2007 – Registro aree protette (art. 6, comma 1);
 22 dicembre 2007 – Commissione Europea: riesame elenco sostanze prioritarie (art. 16, comma 4);
 22 dicembre 2007 – Abrogazione direttive vigenti sulle acque (art. 22, comma 1);
 22 dicembre 2009 – Programmi monitoraggio stato delle acque (art. 8, comma 1); 22 dicembre 2009 – Misure consultive per piani di gestione b.i. (art. 14, comma 1, lettera a); 22 dicembre 2010 – Valutazione globale provvisoria gestione bacino idrografico (art. 14, comma 1, lettera b);
 22 dicembre 2010 – Politiche dei pezzi dell'acqua (art. 9, comma 1);
 22 dicembre 2011 – Copia progetto programma piano gestione bacino idrografico (art. 14, comma 1, lettera c);
 22 dicembre 2012 – Approvazione programma misure per il distretto idrografico (art. 11, comma 7);
 22 dicembre 2012 – Pubblicazione piani gestione bacini idrografici (art. 13, comma 6); 22 dicembre 2012 – Inclusione *ope legis* elenco sostanze prioritarie (art. 16, comma 8); 22 dicembre 2012 – Commissione europea: relazione sull'attuazione della dir. 2000/60 (art. 18, comma 1);
 22 dicembre 2013 – Abrogazione direttive vigenti sulle acque (art. 21, comma 2);
 22 dicembre 2015 – Applicazione tutte misure bacino idrografico (art. 12, comma 7); 22 dicembre 2015 – Relazione provvisoria su progressi attuazione piano bacino (art. 15, comma 3);
 22 dicembre 2016 – Riesame analisi distretto idrografico, analisi economica utilizzo idrico e impatti (art. 5, comma 2);
 22 dicembre 2018 – I aggiornamento piani gestione bacini idrografici (art. 13, comma 7); 22 dicembre 2018 – Protezione corpi idrici superficiali (art. 4, comma 1 *ii*);
 22 dicembre 2018 – Conformazione obiettivi e standard aree protette (art. 4, comma 1, lettera c);
 12 dicembre 2019 – Commissione Europea: riesame dir. 2000/60 (art. 19, comma 2); 22 dicembre 2023 – Termine finale calendario Commissione Europea per sostanze prioritarie (art. 16, comma 6, 2° trattino);
 22 dicembre 2024 – II aggiornamento piani gestione bacini idrografici (art. 13, comma 7).

La dimensione territoriale degli interventi

Le Ecoregioni europee. Il territorio europeo è stato suddiviso in due tipologie di ecoregioni sulla base, le prime, delle interrelazioni dei bacini fluviali e lacuali (allegato XI, mappa A), le seconde, delle acque di transizione e acque costiere (allegato XI, mappa B).

I corpi idrici sotterranei. I corpi idrici sotterranei formano oggetto di una prima classificazione allo scopo di valutarne gli utilizzi ed appurare in quale misura essi sono esposti al rischio di non conseguire gli obiettivi ambientali (art. 4).

Una successiva classificazione deve essere predisposta per individuare i corpi idrici sotterranei, in funzione del grado di esposizione al rischio e delle misure da attuare per il loro recupero (All. II, 2.2), nonché in base alle caratteristiche geologiche e di stratificazione delle medesime acque all'interno del corpo idrico sotterraneo.

Per i corpi idrici sotterranei che attraversano la frontiera di due o più Stati, sono indicate caratterizzazioni specifiche. Tuttavia, ai bacini idrogeologici che fluiscono tra due o più bacini idrografici nazionali è ben applicabile la classificazione che tenga conto della utilizzazione del suolo e del bacino idrografico dal quale il corpo idrico sotterraneo si ravvena, considerando anche le immissioni inquinanti e le alterazioni antropiche delle caratteristiche di ravvenamento, ivi compresi gli sbarramenti ed i drenaggi (All. II, 2.3, lettera g).

Le ecoregioni, quale che sia la partizione seguita, sono suddivise in distretti idrografici, delimitati nel rispetto di uno o più bacini idrografici contermini; a ciascun distretto idrografico è preposta una «*autorità competente*» (6).

Il distretto idrografico. Il distretto idrografico, quale «*principale unità per la gestione dei bacini idrografici*», è definito come «*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere*» (dir. 2000/60, art. 2, n. 15).

Il bacino idrografico definisce il territorio nel quale scorrono acque superficiali per sfociare al mare in unica foce, a estuario o a delta (art. 2, n. 13). Il sottobacino, riferibile soltanto alle acque interne, è definito come il territorio le cui acque superficiali scorrono fino a sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua, di solito lago o confluenza di un fiume (art. 2, n. 14). Il distretto idrografico non è limitato alle acque interne alla terraferma, in quanto esso comprende anche le acque di transizione, le acque interne e le acque costiere (7).

(6) L'autorità competente è prevista dall'art. 3 della dir. 2000/60; lo Stato membro fornisce alla Comunità europea le informazioni sull'autorità amministrativa come previste dall'Allegato I alla dir. 2000/60.

(7) Le definizioni della dir. 2000/60 art. 2, nn. 6, 3 e 7, riprendono quelle già formulate dalla dir. 76/464; le acque di transizione definiscono «*i corpi idrici superficiali in prossimità della foce*

Il bacino idrografico internazionale. Il bacino idrografico che «*si estende sul territorio di più Stati membri*» (art. 3, comma 3) viene qualificato come bacino idrografico internazionale.

La direttiva ha conferito specifica connotazione alle acque transfrontaliere, prevedendo che gli Stati membri interessati, sia *up stream* che *down stream*, provvedano d'intesa al coordinamento delle azioni; nelle situazioni critiche la Commissione europea ha facoltà di intervento «*per agevolare la definizione dei programmi di misure*». Sono quindi destinati ad essere sottoposti a revisione gli attuali accordi con i Paesi confinanti, membri attuali o futuri della Comunità europea. Nella regione alpina numerosi bacini idrografici, estendendosi nel territorio degli Stati confinanti (Francia, Svizzera, Austria e Slovenia) dovranno assumere la nuova caratterizzazione. In tali territori è probabile che ulteriori ricerche scientifiche possano porre in evidenza come le attuali frontiere nazionali mantengano in regime di separazione acque sotterranee appartenenti al medesimo sistema ecologico, idrologico ed idrogeologico. Nelle altre Regioni italiane – diverse dalle Regioni alpine – la soluzione di continuità delle terre emerse della penisola, allo stato delle conoscenze scientifiche, sembra escludere l'ipotesi di bacini idrografici comuni ad altri Paesi.

Tuttavia la circostanza che la Sardegna e la Corsica siano separate da uno strettissimo braccio di mare, e che il basso fondale dell'Adriatico settentrionale è a quota molto più elevata rispetto alle falde sotterranee, lascia supporre che i fenomeni idrici debbano formare oggetto di studi e ricerche per rilevare eventuali connessioni.

Il controllo dei problemi delle acque di rilevanza transfrontaliera è tenuto ad informarsi a principi comuni, derivanti dalla esigenza di coordinamento degli interventi degli Stati membri (8).

L'Autorità di Distretto idrografico

L'intenzione del legislatore europeo è diretta alla comune formazione di un diritto europeo delle acque al fine di salvaguardare questa risorsa considerata fondamentale per lo sviluppo economico, essenziale per la salute delle collettività e indispensabile per la salvaguardia degli ecosistemi; la direttiva quadro richiede agli Stati membri un insieme di decisioni sostanziali, riguardanti la riorganizzazione dei pubblici poteri, la pianificazione di interventi di lungo periodo ed un proporzionato impegno economico-finanziario.

di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce». Per *acque costiere* si intendono le acque superficiali situate all'interno di una linea immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico, misurato verso il mare aperto, dalla linea di base che serve per delimitare il mare territoriale. Nella nozione di *acque interne* rientrano tutte le acque correnti o stagnanti, e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base.

(8) 23° considerando.

Le leggi statali o regionali di recepimento della Direttiva 2000/60 non possono che essere innanzitutto leggi di spesa e di riorganizzazione, con un impegno specifico a risolvere le duplicazioni e le obsolescenze. Non a caso la rubrica dell'art. 3 della direttiva quadro si richiama al *coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno dei distretti idrografici*; si tratta di un adempimento indispensabile per una coerente adozione del *piano di gestione del bacino idrografico*. La nozione di *autorità competente* non può non essere compatibile con il riparto costituzionale, vigente in ciascuno Stato membro, in materia di acque interne e marine e dei relativi ecosistemi.

La direttiva quadro affida infatti alla discrezionalità legislativa di ciascuno Stato membro la facoltà «...di individuare quale autorità competente un organismo nazionale o internazionale esistente» (art. 3, § 6). Si tratta di designare la «testa pensante» in materia di acque, indispensabile per una gestione coordinata delle risorse, ma che assume il valore di un principio fondamentale dell'ordinamento per l'uso ragionevole e condiviso dell'ecosistema. Questa autorità, ad elevata professionalità ed interdisciplinarietà, assumerà la funzione di organo di riferimento tecnico-scientifico al servizio delle gestioni settoriali di altre autorità operanti nell'ambito del distretto idrografico in materia di acque (v. all. I, lettera *iv*).

L'Autorità di Distretto idrografico è dotata di poteri di intervento per i profili programmatori e gestionali delle acque, al fine di garantirne la protezione ed un utilizzo sostenibile nell'ambito del bacino di competenza. L'Autorità di Distretto idrografico opera secondo il Piano di gestione del bacino idrografico (art. 13 ed All. VII); nel Piano di gestione confluiscono le analisi, i programmi delle misure, e l'insieme degli strumenti pianificatori ed operativi previsti dalla direttiva (9).

Appare di tutta evidenza che il declassamento delle Autorità di Bacino, previsto dallo schema di T.U., sia in contrasto con i principi europei.

Il Piano di gestione dei bacini idrografici

I contenuti del PGBI si discostano da quelli che, nell'esperienza italiana, sono stati trasfusi nei Piani di risanamento delle acque di cui alla abrogata

-
- (9) Il piano di gestione comprende i seguenti principali elementi:
- descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico, con specificazione per acque superficiali ed acque sotterranee;
 - sintesi delle pressioni e degli impatti significativi, di origine antropica, sullo stato delle acque; il documento è tenuto a stimare l'inquinamento da fonti puntuali, fonti diffuse, nonché le stime delle quantità disponibili e dell'insieme delle estrazioni;
 - rappresentazione cartografica delle aree protette;
 - reti di monitoraggio (mappe e risultati);
 - elenco degli obiettivi ambientali per acque superficiali, sotterranee e protette;
 - sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico;
 - sintesi dei programmi di misure;
 - sintesi sulle misure, sui controlli su estrazione ed arginamento delle acque;
 - sintesi delle azioni in materia di lotta all'inquinamento idrico.

legge 319 del 1976, come sono ben diversi dai Piani di bacino di cui alla legge 183 del 1989 e dai Piani previsti dal decreto legislativo 152 del 1999. (10).

Il Piano di gestione è un documento interdisciplinare a carattere poli-funzionale, articolato in più fasi, le cui principali sono: fase descrittiva, fase delle analisi delle pressioni e degli impatti significativi, fase della elaborazione cartografica, fase dell'analisi economica degli usi plurimi delle acque, fase della individuazione delle tecnologie più appropriate, fase dell'informazione e della partecipazione (11).

La redazione di una pluralità di PGBI sul territorio nazionale rafforza l'esigenza di individuare e costruire una autorità tecnica nazionale – o un servizio tecnico nazionale – con funzioni di coordinamento e di controllo.

L'autorità potrebbe essere individuata in un soggetto partecipato dalle Regioni e dallo Stato, con funzioni non dissimili da quelle già attribuite alle Autorità di Bacino nazionale, con funzioni di coordinamento e di verifica dei soggetti gestori di specifici segmenti dei servizi di uso delle acque, quali i Servizi idrici integrati, i soggetti della bonifica e dell'irrigazione, i produttori di energia idroelettrica, i gestori di idrovie per trasporti e collettamento interregionali o di interesse nazionale, i gestori del demanio idrico, i soggetti ai quali risalgono pressioni significative sulle acque di transizione, i soggetti preposti alle concessioni di derivazione delle acque; l'elencazione resta meramente indicativa.

La individuazione dell'autorità dovrebbe seguire percorsi che tengano conto dei ritardi e delle duplicazioni paralizzanti della legge 183 del 1989 sulla difesa del suolo, nel segno dell'innovazione e del definitivo inserimento nel contesto europeo.

Analisi economica degli usi plurimi delle acque

L'analisi economica tende a riguardare l'insieme delle elaborazioni di carattere economico e finanziario connesse non solo agli usi delle risorse idriche ma anche ai costi delle gestioni, all'analisi delle tariffe e dei prezzi di cessione della risorsa.

L'analisi economica dell'utilizzo idrico (12) implica la predisposizione di uno strumento, ad alto grado di flessibilità ed a rapida implementazione, idoneo non solo alla realizzazione dell'analisi costi-benefici di ciascun uso preso in esame, ma anche degli impatti economici derivanti dalla ammissione, limitazione o soppressione di un determinato uso della risorsa idrica. L'analisi

(10) Il Piano di tutela delle acque (art. 44 decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 153) si colloca nella pianificazione di bacino con la forza di piano stralcio di settore del piano di bacino disciplinato dall'art. 17, comma 6-ter legge 18 maggio 1989, n. 183. L'ambito territoriale del piano di tutela delle acque è il bacino, sia esso nazionale, interregionale o regionale (v. art. 44, commi 4 e 6 decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 153).

(11) I contenuti del Piano di gestione, previsti dall'art. 13 e sintetizzati nella precedente nota, sono definiti nell'Allegato VII, il quale rinvia anche agli Allegati I, II, IV, V, ed agli artt. 4, 5, 7, 8, 9, 11, 14, 16. Siffatti rinvii evidenziano la complessità del Piano.

(12) Si rinvia al considerando 36 ed all'art. 5 della dir. 2000/60/CE.

economica prevede la verifica costante dell'economia dei servizi idrici e delle previsioni della domanda e dell'offerta idrica in ciascun distretto idrografico (considerando 38 ed art. 9).

L'analisi economica è diretta anche alla verifica del livello economicamente valido ed equilibrato dei controlli (considerando 43), e quindi alla valutazione delle tecnologie impiegate ed impiegabili in relazione agli obiettivi da perseguire. La direttiva europea introduce un criterio di ragionevolezza dei controlli e nell'azione di salvaguardia degli ecosistemi idrici, al fine di evitare interventi a tutela di interessi obiettivamente irrilevanti.

Diversa dall'irrelevanza è la situazione di constatata previsione di costi sproporzionati per conseguire obiettivi non fattibili o molto onerosi (art. 4 e 5, lettera *a*), o conseguibili con altri mezzi che pur rappresentano una opzione significativamente migliore sul piano ambientale (art. 4, 3, lettera *b*) ed art. 4, 3, lettera *ii*). L'analisi costi-benefici, mantiene presente il rispetto dei parametri di ragionevolezza, laddove gli obiettivi ecologici e chimici si scontrano con gli impatti ragionevolmente non evitabili data la natura dell'attività umana o il grado dell'inquinamento (art. 4, § 5, lettera *b*), primo trattino). L'analisi economica si confronta anche con la graduazione degli obiettivi, mediante la predisposizione di un elenco di priorità degli interventi e delle azioni.

Servizio idrico, tariffa e corrispettivi

La nozione di «servizio idrico» è da intendere in senso estensivo, comprendente qualsiasi attività di messa a disposizione di risorse idriche, interne e marine, per determinati usi. Quindi oltre al sistema acquedottistico per usi civili, rientrano nella nozione di servizio idrico la distribuzione di acque irrigue o per uso zootecnico ivi compresa la piscicoltura, gli acquedotti industriali, l'imponente insieme dei pozzi privati, le reti drenanti, gli invasi e condotte forzate funzionali alla produzione di energia idroelettrica, gli impianti di dissalazione, gli interventi sulle idrometeore (impianti antigradine, impianti per la produzione di neve artificiale, impianti per le piogge artificiali, sistemi di ravvenamento delle falde).

La tariffa o corrispettivo, che l'utente o il consumatore deve corrispondere (si veda comunque per un notevole temperamento del rapporto costo-corrispettivo, quanto precisato al successivo capitolo in materia di funzione sociale dell'acqua) per esercitare legittimamente un uso delle risorse idriche, non esaurisce il costo complessivo dell'uso idrico; di qui la indispensabile messa a punto di strumenti economici (considerando 38) per il recupero, non solo dei costi del mero servizio di distribuzione, collettamento e depurazione delle risorse idriche, ma dei costi gravanti sull'ecosistema, ivi compreso il sacrificio di altri usi delle risorse che a ragione della limitatezza delle disponibilità, diverrebbero impraticabili. Si pensi alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico, degli inquinamenti residui pur nel rispetto dei valori limite e degli obiettivi di qualità. Si ponga mente alla ipotesi che tali limiti od obiettivi non siano fissati a livello zero, ma prevedano valori pur minimi di sostanze indesiderate. La presenza di tali sostanze, se non costituisce illecito e non dà quindi apertura alla procedura del recupero del danno

ambientale, tuttavia determina un danno lecito o tollerato, che pur tuttavia può richiedere un ristoro a beneficio di soggetti, diversi dal gestore, ma che sono preposti ad altre funzioni, quali in via esemplificativa, il recupero degli ecosistemi, il governo delle acque sotterranee, la cura delle aree di ricarica delle falde e delle zone di protezione delle sorgenti e dei punti di presa di acquedotti.

Lo schema di testo unico in materia di tariffe, appare discostarsi dai principi europei, senza tenere conto della enorme diversità sul territorio che presentano le strutture del servizio idrico integrato.

La funzione sociale dell'acqua e prezzo sociale

La Direttiva 2000/60 ammette che il principio del recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, possa non essere completamente applicato, proprio perché gli Stati membri «...possono tenere conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche delle regioni». (art. 9, § 2).

Il Piano di distretto deve essere corredato dell'analisi economica e dei «calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici» (Direttiva 2000/60/CE, Allegato II); quindi l'affermazione secondo la quale la tariffa deve coprire tutti i costi, va conciliata con la scelta di tenere conto della parzialità del recupero dei costi del servizio, con conseguente fiscalizzazione della differenza non coperta, senza che tale corrispettivo possa risolversi in un indebito aiuto di Stato alle imprese erogatrici.

Già il quadro di riferimento europeo offre materia per una generale riflessione sul futuro dei servizi idrici e sulle loro forme di gestione; da questa riflessione dovranno scaturire il parere del Comitato delle Regioni e quindi le nuove disposizioni comunitarie.

Anche nel rispetto del principio di reciprocità, ogni Stato nazionale è tenuto ad operare in maniera conservativa in attesa delle misure, alla cui redazione dovrà dare un contributo determinante il Comitato delle Regioni.

Il richiamato quadro europeo legittima una revisione della legislazione settoriale in materia di servizi idrici.

Se poi il quadro di riferimento europeo è destinato a far da cornice maggiore al disegno innovativo della Costituzione italiana, la materia di riflessione è ancora più ampia.

Acqua e fondi agricoli

L'uso delle acque in agricoltura, sia imprenditoriale che per autoconsumo, richiede una riflessione attentissima agli usi ed alle consuetudini dell'attività agricola. Mentre nelle altre attività economiche gli impieghi delle acque nei processi produttivi si inseriscono nella utilizzazione ottimale di materie prime, invece nei fondi agricoli, in via di principio, la dotazione naturale di acqua di buona qualità è ineliminabile, restando affidato all'irrigazione il compito delle sole dotazioni aggiuntive. Tuttavia la varia giacitura dei fondi agricoli, determina una pluralità di situazioni, ciascuna delle quali va temperata. Sul fondo agricolo si riversano le acque piovane come le altre idrometeorie (neve, grandine, rugiada, brina, nebbia, vapore acqueo

atmosferico). Il fondo agricolo trae da questi fenomeni benefici e danni; secondo il principio romanistico *ubi commoda ibi incommoda*, va consentito al titolare del fondo di utilizzare le acque piovane, di conservarle in cisterna o in laghi aziendali per utilizzarle nei periodi di siccità. I fondi rivieraschi, per consuetudine antichissima, traggono acque irrigue dai corpi idrici confinanti, per le esigenze del fondo. Tuttavia le quantità di acqua derivabili non sono illimitate, ma proporzionate agli usi plurimi dello stesso corpo idrico a valle. Se dal corpo idrico sono tratte quantità significative di acqua, la derivazione, a titolo oneroso, resta subordinata a concessione e conseguenti limitazioni. Una questione che non viene adeguatamente affrontata concerne la riduzione delle portate naturali dei corpi idrici a causa di derivazioni e diversioni effettuate a monte. Un fondo agricolo *down stream* può subire effetti pregiudizievoli dalla riduzione della portata naturale del corso d'acqua per effetto delle derivazioni concesse *up stream* per canali irrigui e reti acquedottistiche civili ed industriali. Anche le acque distribuite ai fondi agricoli da reti irrigue sono utilizzabili con il pagamento del corrispettivo per il servizio irriguo ricevuto o ricevibile. La ridotta portata del corso d'acqua che lambisce il fondo rivierasco, ne affievolisce gli effetti disperdenti nell'immediato sottosuolo, con la conseguenza di ridurre la dotazione naturale di acqua del fondo rivierasco. Il fenomeno assume carattere ben più ampio per i deflussi sotterranei del fondo agricolo dei quali si tratterà più avanti. Per le acque sotterranee, al fondo agricolo, in via di principio, sarebbe consentito l'uso mediante l'escavazione di pozzi ed il sollevamento a mano o con pompe; la questione concerne i tempi e la proporzionalità tra estensione del fondo, portata delle falde sotterranee e quantità emungibili (v. artt. 909 e segg. codice civile). Le acque sotterranee normalmente fluiscono verso valle nelle falde, collocate alle diverse profondità in funzione della stratificazione del sottosuolo. Inoltre un altro fenomeno non meno rilevante per i fondi agricoli, concerne le acque sotterranee fluenti e refluenti verso i corsi d'acqua i quali assumono funzione disperdente nei periodi di piena e funzione drenante nei periodi di magra. Ne consegue che gli interventi tendenti ad alterare i flussi di acque sotterranee incidono negativamente sulla dotazione naturale di acque nel sottosuolo del fondo riducendo sia i rifornimenti idrici degli apparati radicali della vegetazione sia i fenomeni di risalita delle acque per capillarità. Se poi al degrado di quantità si aggiunge il degrado di qualità delle acque sotterranee, prende corpo una fenomenologia negativa per la normale redditività del fondo. A sua volta il fondo agricolo può incidere in modo abnorme sulla quantità e sulla qualità delle acque sotterranee non solo se effettua derivazioni non ragionevoli e non proporzionate, ma anche se impiega nelle coltivazioni sostanze tossiche e nocive che percolando inquinano le acque sotterranee.

L'economia delle acque e l'economia agricola

La direttiva quadro richiede il coordinamento dell'economia delle acque con l'economia agricola, nella cornice disegnata anche dalle numerose precedenti direttive comunitarie in materia di inquinamento derivante dal settore. Tuttavia, anche la direttiva quadro sembra non mettere a fuoco la peculiarità dell'economia agricola; invece è un dato di fatto che le acque destinate ad

usi agricoli subiscono un cospicuo degrado di qualità e di quantità, prima ancora di entrare in contatto con il fondo agricolo ed il suo sottosuolo. L'economia agricola dovrà misurarsi con la ricerca, su un piano generale, degli obiettivi ambientali che il PGBI si prefigge di conseguire anche per il recupero dei corpi idrici artificialmente o fortemente modificati (art. 4, § 3).

Nel confronto tra economia agricola ed economia ambientale dovranno esser riesaminati i rapporti tra risorse idriche disponibili e destinazioni irrigue.

Agricoltura ed inquinamento diffuso

Un altro aspetto, che ormai non può essere sottovalutato dall'economia agricola, è costituito dalle azioni contro gli inquinamenti da fonti diffuse e dai conseguenti controlli sulle emissioni (13). Non minori preoccupazioni derivano dall'impiego di fanghi industriali in agricoltura con il conseguente e concreto rischio di trasferire rifiuti tossici nei suoli agricoli e quindi nelle derrate che se ne potranno ricavare. Le misure di controllo possono consistere in un obbligo di disciplina preventiva, come il divieto di introdurre sostanze inquinanti in acqua, oppure possono prevedere l'obbligo dell'autorizzazione preventiva all'uso di determinate sostanze, compreso l'obbligo di registrazione dell'attività e dell'uso di determinate sostanze (art. 11).

Indubbiamente i controlli saranno maggiormente gravosi nelle zone i cui corpi idrici sono sottoposti a pressioni, con conseguente maggiore intervento nei confronti degli inquinamenti da fonte diffusa proveniente da attività agricola, nonché nelle aree di utilizzazione dei suoli per usi agricoli. L'economia agricola dovrà a sua volta, farsi parte attiva per individuare le principali aree agricole, al fine di privilegiare questo uso dei suoli, a preferenza di altri usi dove, per la presenza di fonti inquinanti puntuali o diffuse, sono in crisi il rispetto dei valori limite e soprattutto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei. È di tutta evidenza che i suoli degradati o fortemente inquinati non sono idonei alla produzione agricola, e soprattutto alla produzione agricola di nicchia particolarmente presente nell'economia idrica italiana.

Inquinamento idrico e controlli

Di contro l'azione di controllo degli inquinamenti sarà ancora più penetrante nelle zone vulnerabili (Dir. 91/676/CEE) e nelle aree sensibili (Dir. 91/271/CEE). Parimenti l'economia agricola non può non misurarsi con le problematiche ambientali nelle aree designate per la protezione degli habitat e delle specie, né essa non può né ignorare né trascurare i siti della rete Natura 2000 (Dir. 92/43/CEE *Guce* 22 luglio 1992, modificata da ultimo dalla Dir. 97/62/CE, nonché la Dir. 79/409/CEE, *Guce* 25 aprile 1979, modificata da ultima dalla Dir. 97/49/CE, *Guce* 13 agosto 1997).

(13) Dir. 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

Non minore impegno per l'economia agricola deriva dall'impatto, sulle attività agricole, degli standard di qualità ambientale e del monitoraggio di sorveglianza, i cui risultati potrebbero essere idonei, nel medio periodo, a marginalizzare determinate pratiche agricole e ad incidere sulla destinazione ad uso agricolo di determinate aree, attualmente ritenute pregiate per le produzioni agricole.

Dai controlli derivano elementi essenziali per la messa a punto del monitoraggio e quindi della classificazione e presentazione dello stato ecologico del territorio. Le considerazioni appena svolte evidenziano come l'amministrazione centrale e regionale dell'ambiente sia un ministero (o assessorato) economico e non una amministrazione di meri programmi.

I programmi di misure, previsti dalla direttiva, si basano sul rispetto degli obiettivi e dei limiti posti da un insieme di direttive. Il controllo dell'ecosistema prevede un ampliamento degli strumenti, anche pattizi, per ridurre il peso delle attività inquinanti. Sono riproposti i seguenti strumenti, alcuni dei quali già operanti: accordi negoziati in materia ambientale; codici di buone prassi; misure di gestione della domanda idrica, ivi compresa la promozione di una produzione agricola adeguata alle disponibilità idriche, con l'impiego di produzioni a basso fabbisogno idrico. In tal modo viene capovolta la logica che ha presieduto a tanti interventi in materia di reperimento di acque irrigue, con la conseguenza che si passa dalle politiche di rafforzamento degli impianti di invaso e di distribuzione di acque irrigue, a politiche di ricerca delle produzioni compatibili con le dotazioni esistenti di risorse idriche e con le tecniche di irrigazione a basso consumo idrico.

Il flusso informativo e conoscitivo destinato alla Commissione europea, per la adozione di misure adeguatrici, di controllo e statistiche, interessando 25 Stati e migliaia di corsi d'acqua, laghi, lagune, oltre che decine di migliaia di coste e antistanti acque costiere, comporta la gestione di un numero rilevantissimo di informazioni tecniche riguardanti le precipitazioni e le portate dei corpi idrici, i fenomeni di degrado di quantità, di qualità e di quota delle acque, i ghiacciai, le idrometeore, le acque marine e costiere, gli acquiferi, le fasce costiere, la idrogeologia dell'intera comunità, l'innevamento e la pioggia artificiale, la dissalazione, le subsidenze ed il bradisismo; si tratta di un flusso che richiede mezzi tecnici ed aggregati scientifici che possono trovare la collocazione ottimale in un organismo unitario, quale l'Agenzia europea delle acque.

Partecipazione ed informazione

L'attività di conformazione dell'ordinamento interno al progetto europeo, non è fatto puntuale, statico o formale, bensì azione pluriennale, dinamica e sostanziale, i cui attori principali sono non solo la Comunità europea e lo Stato membro, ma anche «*l'opinione pubblica, compresi gli utenti*» chiamati alla partecipazione ed alla consultazione informate (consid. 14).

La Dir. 2000/60 ritiene che uno dei punti di forza dell'azione europea sia l'informazione e la consultazione pubblica (art. 14). I procedimenti di elaborazione, riesame ed aggiornamento della pianificazione di bacino hanno una fase ineliminabile nella partecipazione informata dei cittadini, ai quali è

riconosciuto l'accesso ai documenti. La nozione di cittadino va intesa non solo come criterio per individuare genericamente ciascun singolo, ma anche le innumerevoli formazioni sociali nelle quali i singoli si aggregano in forme associative, sia senza scopo di lucro che per fini imprenditoriali, *in primis* le associazioni ambientaliste.

Gli utenti invece costituiscono una categoria specifica individuabile in base ai servizi, attinenti all'economia idrica, ai quali essi hanno accesso, sia dietro corrispettivo che in forme agevolate od anche gratuite.

I calendari della fase consultiva, dei procedimenti di pianificazione, prevedono dei tempi minimi, la cui violazione comporterebbe, necessariamente, lo slittamento dei tempi di realizzazione degli strumenti pianificatori e delle misure di accompagnamento; invece, nel caso di compressione delle legittime prerogative della collettività, la violazione dei tempi del procedimento si risolverebbe in motivo di illegittimità del procedimento medesimo.

Le iniziative consultive prevedono uno spazio temporale di almeno tre anni prima dell'inizio del periodo al quale il piano si riferisce. L'inserimento di tale limite significa che il *dies a quo* della operatività del piano di distretto idrografico parte dopo i tre anni dal giorno in cui è divenuto operativo il calendario delle consultazioni. Un intervallo di due anni è previsto tra la valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione e l'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

La copia del progetto del piano deve essere disponibile almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce. Sul punto, ad evitare che le impugnative giurisdizionali possano bloccare *sine die* i piani di distretto idrografico, la legge nazionale di recepimento della direttiva dovrà disciplinare non solo i procedimenti non contenziosi, ma anche i tempi processuali per definire, innanzi al giudice competente, le controversie nei tempi prestabiliti. Il periodo a disposizione delle autorità di bacino, per le attività decisionali, appare dimezzato a soli sei mesi, in quanto «*per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti relativa al piano di gestione del bacino idrografico*».

Il piano di gestione del bacino idrografico, in quanto progetto delle soluzioni e delle misure, è obiettivamente destinato ad aprire un dibattito nel pubblico, per le inevitabili implicazioni sia giuridiche che tecniche (ingegneristiche, geologiche, biologiche, idrogeologiche, informatiche, e simili); la comunità scientifica dovrà ricercare, con immediatezza, le forme aggregative indispensabili per rendersi parte attiva ed essenziale dei procedimenti decisori. La gestione razionale e priva di sprechi, delle risorse idriche, delle reti irrigue ed acquedottistiche, come una adeguata manutenzione delle opere idrauliche esistenti, restano fasi imprescindibili da un riparto di ruoli e responsabilità al fine di ottimizzare i mezzi economici e contenere la spesa finale che grava sulle utenze come sui bilanci pubblici. L'uso solidale e condiviso delle acque interne va conciliato, nel rispetto dell'ambiente, prendendo atto della ineguale distribuzione sul territorio delle risorse idriche, per la ricerca di forme nuove di produzione, risparmio, raccolta e trasferimento di acque per usi civili e produttivi. Il Paese sente il bisogno di superare la poli-

tica delle emergenze, caratterizzata da una intollerabile sproporzione tra costi e risultati. Lo schema di testo unico non affronta l'improcrastinabile esigenza della costituzione di una cabina di regia dell'economia idrica. I ritardi accumulati sono nell'ordine di decenni; gli interventi richiedono mezzi imponenti e tempi di realizzazione che causeranno altri sacrifici alle collettività ed alle imprese.

La sfida va raccolta con il concorso di tutte le componenti dell'economia idrica, con immediatezza di programmi e di opere, cooperando tutti per costruire una diffusa cultura dell'acqua.

Giuseppe Fiengo: La parola all'avvocato Giampaolo Schiesaro.

GIAMPAOLO SCHIESARO
Avvocato Stato, Venezia

I primi interventi specifici della legge nazionale sul risarcimento del danno all'ambiente

Personalmente ho molti motivi di soddisfazione nel partecipare a questa Tavola Rotonda, in primo luogo perché si svolge nella sede prestigiosa dell'Avvocatura Generale dello Stato. Credo che ciò abbia anche un valore simbolico, dal momento che proprio nel testo normativo che viene proposto in materia di danno ambientale all'Avvocatura dello Stato viene assegnato un ruolo assolutamente nuovo e di grande rilievo.

Ad essa, infatti, viene riconosciuta una specifica competenza nell'accertamento delle condizioni in base alle quali può essere adottata l'ordinanza ingiunzione da parte del Ministero dell'ambiente. Un ruolo che suscita il nostro apprezzamento ed interesse per le implicazioni, tutte da scoprire, sul piano organizzativo e funzionale che potrà comportare nell'attività del nostro Istituto. Ma la ragione di soddisfazione più forte è riposta nel fatto che, con questa proposta di riforma, la materia del risarcimento del danno ambientale entra finalmente, a quasi vent'anni dalla legge 349/1986, sulla scena legislativa.

Non va dimenticato, infatti, che in questi vent'anni chi abbia esercitato l'azione civile di risarcimento del danno ambientale, ha sempre e soltanto utilizzato quei pochi commi dell'art. 18 della legge 349/1986 che disciplinano la materia.

Tale sintetica norma, pur con tutti i suoi limiti, è stato l'unico strumento disponibile per proporre la domanda risarcitoria essendo stata affidata ad essa dal legislatore italiano tutta la disciplina di una materia caratterizzata da profonde differenze rispetto al tradizionale danno civile.

Così in un unico articolo troviamo la nozione di danno ambientale risarcibile e l'individuazione del soggetto titolare del diritto al risarcimento; l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario e la scelta dei soggetti legittimati all'azione civile; la disciplina delle facoltà riconosciute alle associazioni di protezione ambientale ed ai singoli cittadini; i criteri per la determinazione equitativa del risarcimento per equivalente; la regola speciale per ripartire l'onere risarcitorio in caso di concorso di più soggetti nello stesso evento di danno; la previsione dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi

come conseguenza vincolata della sentenza di condanna; la disciplina per la riscossione dei crediti in favore dello Stato derivanti dalle sentenze di condanna; le disposizioni che regolano il riutilizzo delle somme incassate a titolo di risarcimento del danno ambientale vincolandole al reimpiego nelle aree colpite dalla condotta illecita produttiva del danno.

Ben si comprendono, allora, le ragioni per cui sia toccato a dottrina e giurisprudenza il compito di riempire le lacune di una disciplina normativa tanto sintetica quanto vasta negli intendimenti da perseguire. E, al tempo stesso, le ragioni di una insufficiente risposta giudiziaria (sia sul piano quantitativo degli interventi in materia di risarcimento del danno ambientale sia sul piano qualitativo dei risultati giudizialmente ottenuti) rispetto al gran numero di situazioni nella quali vi sarebbero state tutte le condizioni per pretendere un sacrosanto diritto al risarcimento del danno ambientale attraverso una rigorosa applicazione del principio «chi inquina paga».

Un intervento legislativo di ampio respiro in una materia così delicata era, ormai, divenuto irrinunciabile oltre che indispensabile.

È per questo che io trovo paradossale che proprio nel momento in cui finalmente il legislatore si accinge a mettere mano alle complesse tematiche del risarcimento del danno ambientale, proprio quando vengono presentate proposte di riforma normativa che sviluppano le intuizioni della miglior dottrina e codificano principi entrati a far parte del diritto vivente, proprio in tal frangente ci sia qualcuno che denunci le nuove norme come espressione di una «cultura del sospetto».

Non posso accettare questo approccio alla riforma, che svela, in realtà, quanto sia profonda e radicata la resistenza agli aspetti più fortemente innovativi del risarcimento del danno ambientale e che si spiega, in definitiva, con il timore che finalmente, anche nel nostro Paese, si cominci sul serio a far pagare (adeguatamente e non solo simbolicamente) chi inquina.

Di «cultura del sospetto» in questa bozza non c'è assolutamente niente.

C'è, invece, un lineare sviluppo di principi che sono entrati a far parte del patrimonio culturale e storico della nostra dottrina giuridica e che noi rivendichiamo come conquista civile davanti a tutti gli altri Paesi dell'Unione Europea.

Nessuno, ad oggi, ha compilato un bilancio comparato rigoroso dei risultati ottenuti dai diversi Stati dell'Unione Europea in materia di risarcimento del danno ambientale, anche se qualche verifica, in tal senso, è pur sempre stata compiuta.

Il nostro Paese, tuttavia, potrebbe legittimamente rivendicare un primato in tale contesto, sia sotto il profilo della qualità dello strumento giuridico cui è stata affidata la tutela risarcitoria e ripristinatoria del bene ambiente sia, persino, dei risultati ottenuti grazie a tale strumento.

Gli oltre 400 milioni di euro che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha, in questi anni, raccolto soltanto nel distretto di Corte d'Appello di Venezia a fronte di un sistematico e rigoroso esercizio dell'azione civile di risarcimento del danno ambientale costituiscono la più eloquente testimonianza di come sia stato concretamente possibile, a di là di ogni speculazione scientifica, tutelare un fondamentale diritto dello Stato e della col-

lettività a vedere risarcito il danno ambientale ingiustamente cagionato senza ricorrere a indifferenziati strumenti di coazione e senza indulgere ad alcuna «cultura del sospetto».

Oggi si apre una stagione di riforme legislative che verranno adottate anche per dare attuazione alla direttiva comunitaria 35/2004/CE.

Ci sono sempre dei rischi quando si deve recepire una direttiva comunitaria nel nostro ordinamento. Il principale dei quali è quello che il legislatore si appiattisca acriticamente sul contenuto della direttiva e si limiti a «ricopiarla» in un testo di legge, abrogando la precedente disciplina senza, però, preoccuparsi di verificare se essa offrisse livelli di tutela dei beni e degli interessi protetti più elevati di quelli assicurati dalla normativa comunitaria.

La direttiva, infatti, si limita a dare indicazioni degli obiettivi che gli Stati debbono conseguire. In tale ottica, di regola, sono sempre fatte salve le discipline giuridiche più avanzate che eventualmente esistano all'interno degli Stati membri. Così è avvenuto anche nella direttiva 35/2004/CE il cui art. 16 espressamente ha fatto salve le «disposizioni statali più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale».

Riformare la materia del risarcimento del danno ambientale togliendo le peculiarità della più rigorosa disciplina dettata dall'art. 18 della legge 349/1986 (così come venutasi ad affermare nel diritto vivente italiano) per ridurla a quanto disciplinato dalla citata direttiva comunitaria sarebbe stato, dunque, non solo un imperdonabile errore di prospettiva ma addirittura una scelta in contrasto con le stesse indicazioni fornite dal testo comunitario.

Sotto questo profilo, pertanto, non sarebbe stato corretto, ad esempio, ritenere appagante l'esclusione dell'inquinamento dell'aria dal novero dei fatti suscettibili di cagionare un danno ambientale risarcibile soltanto perché nella direttiva la tutela risarcitoria della qualità dell'aria sembra essere circoscritta ai soli casi in cui l'inquinamento atmosferico abbia prodotto anche un danno all'acqua e/o al terreno.

Sarebbe stato, allora, improponibile una riforma del danno ambientale che escludesse, in via di principio, la risarcibilità *ex se* del danno cagionato alla qualità dell'aria, alla risorsa naturale di primaria importanza per la conservazione della vita.

Così come sarebbe stato difficile da giustificare, invocando il contenuto della direttiva comunitaria, l'eventuale riscrittura del risarcimento del danno ambientale che togliesse la componente che più di ogni altra è servita a differenziare ed a rendere incisiva la tecnica di tutela introdotta con l'art. 18 della legge 349/1986: il risarcimento punitivo.

Il nuovo testo sicuramente attenua gli aspetti di «pena civile» riconoscibili a tale forma di risarcimento. Ma non li elimina del tutto giacché essi sono talmente connaturati con la speciale tecnica risarcitoria da risultare elemento imprescindibile della stessa nozione giuridica del danno ambientale. Una nozione che è stata costruita da vent'anni di giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, e che dobbiamo riconoscere come una conquista in termini di civiltà giuridica.

Rimane in vita, in questa prospettiva, il ricorso al criterio equitativo del calcolo del danno sul profitto conseguito dal trasgressore, che è espressione

di una valutazione tipicamente sanzionatoria del risarcimento e che è utilizzabile in quanto il risarcimento del danno ambientale continui a conservare anche questa importante connotazione pubblicistica (che lo differenzia fortemente dal tradizionale risarcimento del danno civile *ex art. 2043 c.c.*)

Nonostante i rischi prospettati, il testo di riforma che è stato proposto dimostra di essere stato costruito con grande equilibrio, con ragionevolezza e soprattutto senza indulgere a tentazioni di fare controriforme o di adottare scorciatoie o vie di fuga, che sarebbero state difficilmente giustificabili nel nostro sistema, anche alla luce dei principi costituzionali vigenti in materia.

La prospettiva di riforma che è stata scelta, a mio giudizio, è una prospettiva del tutto coerente con le analisi che la dottrina ha sviluppato sul tema.

È una riforma che prende le mosse lo ricordava il professor Togni dall'inefficienza o dall'insufficienza della risposta giudiziaria.

Posso, in proposito, ricordare soltanto i dati statistici del Veneto: a fronte di centinaia di iniziative giudiziarie promosse dall'Avvocatura dello Stato in quella regione per ottenere, in sede penale o in sede civile, il risarcimento del danno ambientale, i casi in cui è stato riconosciuto il diritto dello Stato a conseguire detto risarcito sono numericamente modesti.

Ma ancor meno gratificanti sono i risultati giudiziari considerati dal punto di vista dell'ammontare della liquidazione accordata.

Soltanto in due o tre sentenze la liquidazione ha superato la centinaia di migliaia di euro: e si trattava, per lo più, di gravi eventi di inquinamento dell'aria in conseguenza di incidenti industriali rilevanti.

In altre situazioni, invece, la liquidazione, quando c'è stata, è stata poco più che simbolica, del tutto avulsa dai parametri dettati dall'art. 18 della legge 349/1986 (costo di ripristino ambientale e profitto illecito conseguito dal trasgressore) che pure in tutti i processi erano stati puntualmente accertati ed oggetto di specifica quantificazione economica a mezzo di consulenza tecnica della parte civile.

Tuttavia tale estesa e capillare iniziativa ha prodotto, come appunto ricordavo in precedenza, il riconoscimento a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, di importi corrisposti, a titolo transattivo, dai soggetti convenuti per un ammontare complessivo superiore a 400 milioni di euro.

Questi sono i dati: il risarcimento transattivamente riconosciuto dalle imprese e dai soggetti che sono stati citati in giudizio è stato dell'ordine di centinaia di milioni di euro; quello riconosciuto dalle sentenze di condanna è stato dell'ordine delle centinaia di migliaia di euro.

Si parte, dunque, dalla oggettiva constatazione di una «sottovalutazione» giudiziaria del bene-ambiente rispetto ai valori di stima che le stesse parti del processo riconoscono essere, sulla base di condivise valutazioni tecniche ed economiche, superiori di circa mille volte.

La determinazione del *quantum* del risarcimento per danno ambientale viene, così, trasferita dal livello giudiziario al livello amministrativo.

Il risarcimento per equivalente viene, infatti, trasformato in vera e propria sanzione amministrativa che il Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio irroga, a mezzo di ordinanza-ingiunzione, tenendo conto anche del profitto illecito che il trasgressore ha tratto dal consumo illegittimo di ambiente che ha operato.

L'eventuale contenzioso sull'ammontare del risarcimento (e sulla responsabilità del soggetto destinatario dell'ingiunzione) è previsto che torni nella sede giurisdizionale propria in seguito all'impugnazione del provvedimento sanzionatorio.

Questa, in estrema sintesi, l'impostazione più innovativa della riforma.

Che, tuttavia, mantiene molti punti fermi qualificanti il precedente regime giuridico del risarcimento del danno ambientale.

Senza volersi addentrare, non sarebbe questa la sede, in una approfondita disamina delle nuove norme saranno sufficienti alcune considerazioni di ordine generale.

In primo luogo va osservato il nuovo testo conferma l'assoluta peculiarità e la specialità del risarcimento del danno ambientale, collocato oltre i confini in cui è racchiusa la disciplina del torto civile *ex art. 2043 c.c.* proprio in forza di una connotazione pubblicistica che consente il ricorso al modello dell'ordinanza-ingiunzione, tipico strumento di applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

In secondo luogo va segnalato come a tale speciale forma di risarcimento il legislatore confermi espressamente quella doppia natura giuridica che era stata per la prima volta introdotta dall'art. 18 della legge 349/1986: coesistono, infatti, in esso profili al tempo stesso pubblicistici e privatistici che giustificano il ricorso a tecniche di tutela a doppio binario, consentendo talvolta il concorso di azione amministrativa con azione civile in senso stretto.

Invero espressione di tale possibilità di concorso la si ritrova negli artt. 6, 7 e 10 (in cui viene espressamente fatta salva una pretesa civile a titolo di rivalsa o di recupero per somme diverse da quelle oggetto dell'ordinanza-ingiunzione) oppure nell'art. 17 in cui si afferma che, una volta scelta la via amministrativa nel recupero del danno ambientale, il Ministro non possa né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, facendosi, peraltro, espressamente salva la possibilità di intervenire nel processo penale.

A tale proposito va sin da ora segnalata la necessità che, in sede di approvazione definitiva del testo, si preveda chiaramente, in luogo di una espressione atecnica e non giustificata sul piano del diritto positivo, quale «l'intervento» nel processo penale, l'esercizio dell'azione civile attraverso la costituzione di parte civile del Ministero titolare del diritto.

Infatti non esiste, nel codice di procedura penale, la figura dell'intervento riferita a soggetti diversi dalle associazioni portatrici di interessi collettivi. lo Stato non è un'associazione ambientalista che interviene in luogo della persona offesa e con il consenso della stessa.

L'Amministrazione dello Stato è il soggetto danneggiato che o esercita l'azione civile come parte civile, o non ha alcuna possibilità di intervento penale (salvo la facoltà di presenziare alle udienze in qualità di persona

offesa nei reati in cui la stessa Amministrazione possa assumere tale veste). Quindi tecnicamente quel passaggio richiede un'attenzione e una limatura proprio per raccordarlo con i principi in materia di procedura penale.

Sotto un terzo profilo, poi, va osservato come la nozione di danno ambientale risarcibile sia in parte costruita sulla nozione ricavata dalle definizioni della direttiva, ma non si limiti affatto a tali definizioni.

Invero, mentre la direttiva è tassativa (elencando i casi nei quali in tutti gli Stati membri dovrà essere prevista la risarcibilità del danno ambientale), la definizione contenuta nell'art. 2 del testo proposto è soltanto esemplificativa.

I casi menzionati vengono, infatti, indicati «in particolare» come eventi tipici produttivi di danno ambientale, danno, tuttavia, che può sussistere anche in situazioni diverse purché riconducibili alla più generale definizione contenuta nel secondo comma dell'art. 13 (in cui è opportunamente riprodotto il primo comma dell'art. 18 della legge 349/1986).

Anche questo carattere non limitativo delle definizioni contenute nella normativa nazionale è un pregio che va sottolineato ed un elemento di forza della nuova disciplina.

Da ultimo va segnalato come anche nella nuova normativa risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente possano cumularsi tra loro (allo stesso modo in cui sono stati riconosciuti cumulabili dalla giurisprudenza della Suprema Corte in materia di art. 18 della legge 349/1986).

L'art. 15, infatti, prevede che l'ordinanza ingiunzione ingiunga oltre al ripristino a titolo di risarcimento in forma specifica, anche il pagamento del 20% dell'ammontare del danno ambientale stimato in base ai noti criteri (a titolo di risarcimento per equivalente).

È ben vero che il terzo comma di tale norma prevede che il risarcimento del danno per equivalente possa essere intimato «quando esso risulti non eliminabile mediante risarcimento in forma specifica»). Ma è altrettanto vero che le cd. «perdite temporanee» (cioè la diminuita utilità della risorsa ambientale contaminata che si protrae per tutto il tempo necessario ad ottenere un completo ripristino ambientale della risorsa stessa) costituiscono un danno per definizione non riparabile in forma specifica ma rappresentano una perdita risarcibile soltanto per equivalente.

Poiché esse ricorrono in ogni situazione di danno ambientale, a prescindere dalla possibilità o meno di un reintegro in forma specifica del bene danneggiato, se ne ricava che la percentuale del 20% sull'intero danno sia stata fissata come importo da ingiungere in ogni caso di danno ambientale proprio perché destinata a compensare «perdite temporanee» altrimenti destinate a rimanere prive di risarcimento alcuno (e ciò in contrasto con quanto ritenuto dalla giurisprudenza del Supremo Collegio: cfr. ad esempio Cass. Sez. III, sentenza n. 13716 del 15 ottobre 1999).

La possibilità di cumulo tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente emerge, poi, anche dall'art. 18 del testo proposto.

La norma, infatti, prevede che il giudice civile, con la sentenza che rigetti l'opposizione eventualmente proposta nei confronti dell'ordinanza-ingiunzione, non solo ordini il ripristino dello stato dei luoghi, ove possibile,

ma condanni anche l'opponente al risarcimento del «danno residuo» determinato, se necessario in via equitativa, sulla base del profitto illecito conseguito dal trasgressore.

Il «danno residuo» sembrerebbe, allora, dover essere inteso, per quanto sopra specificato, come riferito all'80% del danno non originariamente intimato in via amministrativa, in modo tale da rendere completo, in caso di rigetto dell'opposizione, quel cumulo tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente che, in sede di ordinanza-ingiunzione era stato contenuto nei limiti del 20% dell'ammontare del risarcimento per equivalente al solo fine di compensare le cd. «perdite temporanee» altrimenti non risarcite.

In definitiva il rigetto dell'opposizione dovrebbe comportare per un verso la conferma dell'ordinanza-ingiunzione opposta (comprensiva di ordine di ripristino e di ingiunzione di pagamento di una somma di denaro pari al 20% dell'ammontare del danno quantificato, se necessario, anche in virtù dei tradizionali criteri equitativi) e, per altro verso, la condanna dell'opponente a rifondere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio anche il residuo 80% del danno così come quantificato nel provvedimento ingiuntivo.

Per concludere un cenno al ruolo delle associazioni ambientaliste e degli enti territoriali.

Sul punto la riforma segna una certa discontinuità con il sistema giuridico introdotto dall'art. 18 della legge 349/1986, circoscrivendo le facoltà di tali soggetti al potere di intervenire nel procedimento amministrativo, di competenza ministeriale, per l'accertamento e la quantificazione del danno ambientale.

Mi rendo conto che si tratta di una svolta radicale rispetto ad un modello che consentiva, invece, a tali soggetti di agire in proprio, avanti gli organi giurisdizionali, per la difesa di un interesse collettivo.

Tuttavia ritengo opportuno che sia la norma di legge a fare chiarezza sul rapporto tra detti soggetti e la pretesa risarcitoria del danno ambientale. Soprattutto quando la pretesa non si limiti alla richiesta di ottenere il ripristino ambientale (ottenendo così la piena soddisfazione dell'interesse che giustifica la partecipazione di detti soggetti al processo) ma si traduca anche, come sempre accade nella prassi giudiziaria, nella richiesta di pagamento di somme di denaro che si vorrebbero spettanti a titolo di risarcimento per equivalente del danno ambientale.

Non vi è chi non veda l'incongruenza in cui, a fronte della lesione dello stesso bene, il risarcimento per equivalente sia da moltiplicarsi per il numero di soggetti legittimati ad esercitare l'azione.

Se si trattasse di risarcire danni altri e diversi da quello ambientale (ad esempio al patrimonio) gli stessi sarebbero pacificamente risarcibili a tali soggetti in base all'art. 2043 del codice civile.

Ma allorquando si tratta di monetizzare il danno ambientale in senso stretto (soprattutto quello non eliminabile dalla bonifica) è evidente che l'importo in tal caso debba essere corrisposto soltanto al soggetto titolare del diritto (e non tanto della legittimazione processuale).

Nella fattispecie deve trattarsi dell'Ente esponenziale che rappresenta la collettività nazionale, cioè lo Stato.

Almeno sotto questo profilo, allora, anche le nuove norme sembrano ripercorrere, con maggiore chiarezza e meno incertezze interpretative, un solco già scavato dall'art. 18 della legge 349/1986 che pone a carico del trasgressore, ricordiamolo sempre, l'obbligo di risarcimento nei confronti dello Stato.

L'ultima osservazione, ovviamente riservandomi valutazioni più approfondite dopo una lettura più attenta, riguarda la determinazione dei criteri in base ai quali il Ministero dovrà scegliere la tecnica di tutela più adeguata al singolo caso.

Dovrà scegliere, cioè, se avvalersi dell'azione civile o se scegliere l'azione amministrativa facendo ricorso all'ordinanza-ingiunzione.

Credo sia necessaria la determinazione di una metodologia di intervento che permetta di distinguere gli eventi più gravi e rilevanti da quelli di carattere minore e più ripetitivo.

Quando si fosse in presenza di eventi caratterizzati da una molteplicità di condotte e da una pluralità di effetti lesivi dell'ambiente (penso sempre all'incidente rilevante, al disastro, a reati contro la pubblica incolumità) occorrerebbe tener presente che gli accertamenti sono coperti dal segreto istruttorio e, quindi, c'è anche difficoltà di avere accesso alle cognizioni minime sulla ricostruzione del fatto e degli effetti.

In questi casi dovrebbe di regola essere preferita l'azione civile, magari nell'ambito dello stesso processo penale, in modo tale che si possa utilizzare il materiale processuale ed avvalersi della ricostruzione del fatto e delle responsabilità operata dal giudice penale.

Negli altri casi, meno rilevanti, e soprattutto in tutti quelli privi di rilevanza penale potrebbe, invece, di regola farsi ricorso al procedimento ingiuntivo amministrativo, certamente più agile, flessibile e rapido dell'accertamento giudiziario.

Di certo un qualche criterio dovrà essere scelto preventivamente per permettere un raccordo ed un'omogeneità di intervento ai diversi livelli di competenza istituzionale e nei diversi ambiti territoriali.

Giuseppe Fiengo: *Caro Schiesaro, però sappiamo benissimo che lo Stato potrebbe essere anche surrogato, in base al principio di sussidiarietà, da un Comune: se il Comune non si muove, si muova pure il Prefetto, ma quello che non va bene è che si parte con il Prefetto, perché questo significa ignorare un pezzo di Costituzione, l'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione. Il discorso che ci sia un unico soggetto ad agire è condivisibile; la scelta amministrativa è giusta; solo che qui c'è il problema di «far fuori» una realtà importante, sulla quale la nostra Costituzione fa affidamento, che sono i Comuni, le Province e, in generale, il potere locale. Tutto sommato ridimensionare il ruolo delle Associazioni ambientaliste può andar bene, anche se le stesse sono importanti nel nostro sistema amministrativo di tutela dell'ambiente, però i Comuni e le Province sono realtà sulle quali la Costituzione fa affidamento e il principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento costituzionale ed amministrativo esiste e va applicato. Quindi la critica non è a questo testo, che a me piace per i contenuti che tu dici; in realtà è la scelta sull'autorità competente in prima ed unica battuta e sul mancato utilizzo del principio di sussidiarietà, che forse andrebbe*

rivista, anche perché obiettivamente il Sindaco se è un Sindaco che tiene al suo territorio, non può star ragionevolmente fuori dal sistema di tutela dal danno ambientale.

Mi rivolgo quindi a Beniamino Caravita di Toritto, presente da stamattina in sala, invitandolo a parlare e facendo ammenda pubblica per non averlo investito prima. Poi chiederò di parlare, a Stefano Grassi perché è un altro di quei personaggi, insieme quelli che hanno finora parlato, che sanno il diritto ambientale, colleghi di sempre, che quindi non possono non intervenire.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Ordinario di diritto pubblico, Università di Roma «La Sapienza»

La tutela dell'ambiente come valore fondante della legittimazione politica

Vorrei svolgere un'osservazione, un brevissimo ragionamento generale, alcune osservazioni metodologiche e un paio di battute su profili relativi alle bozze di decreti. È stata ricordata la giurisprudenza della Corte sull'ambiente come «valore», posizione che la Corte ha esplicitato nell'ultimissima giurisprudenza; si tratta di un'idea presente in tutta la giurisprudenza degli Anni Novanta, sostituendo la posizione espressa in alcune sentenze degli Anni Ottanta sull'ambiente come diritto soggettivo. Affermare che l'ambiente è un valore non è un dato generico: significa invero postulare che la tutela dell'ambiente è elemento fondante della legittimazione delle istituzioni politiche della nostra società. Quando diciamo che la dignità umana è un valore, che la democrazia è un valore, affermiamo che le nostre istituzioni politiche si fondano e trovano la loro legittimazione proprio sulla tutela della dignità umana, sulla democrazia etc. Quando la Corte dice che l'ambiente è un valore, vuol dire che la tutela dell'ambiente è elemento legittimante e fondante le nostre istituzioni politiche, le nostre istituzioni sociali, con tutte le conseguenze che ne derivano. Questo ha una primissima conseguenza: l'idea del diritto assoluto dell'uomo ad intervenire sull'ambiente non è più ammissibile. Ma non regge più nemmeno l'idea che si possa intervenire solo dando giustificazione del proprio intervento. In realtà, in questa nuova situazione, il nuovo principio fondante consiste in ciò che un valore non può mai essere annichilito nemmeno nella comparazione con altri valori. Quindi dire che l'ambiente è un valore, o è il valore primario, non significa «non si può intervenire», ma significa che gli interventi devono trovare fondamento in altri valori costituzionali, fermo rimanendo che la regola è sempre quella del non annichilimento dell'un valore rispetto all'altro nella disciplina concreta.

Più tardi la Corte ha utilizzato questo principio anche per trovare una chiave di lettura rispetto alla competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente: l'ambiente è sì materia trasversale, ma viene anche «attraversato» da altre materie e allora è evidente che c'è una connessione fra ambiente e governo del territorio, ambiente e tutela della salute, ambiente e agricoltura. Così come le Regioni, quando intervengono in materia di caccia, devono rispettare i parametri generali in tema di tutela dell'ambiente, altrettanto lo Stato, quando utilizza la propria competenza

in materia ambientale, non può non tener conto delle ricadute che ciò ha sulle competenze regionali concorrenti e residuali (agricoltura, turismo, ecc.).

Avanzo qualche osservazione metodologica. La legge delega prevede alcune aree di intervento del legislatore delegato e il legislatore delegato ha ritenuto di procedere predisponendo una pluralità di testi. Ora, non credo che fare un unico testo di 400 articoli o 5 testi di 80 articoli cambi qualcosa. Mancano invece i principi generali, mancano principi generali sul procedimento, mancano principi generali su coordinamento fra sanzioni amministrative e sanzioni penali. La scelta di una pluralità di testi, che però in parte risale al legislatore, ha fatto sì che i sei settori previsti dalla delega corrano il rischio di avere principi generali scoordinati tra di loro.

Una seconda osservazione metodologica riguarda l'ambiguità, rintracciabile di nuovo nella legge delega, su quale sia il principio della delega. Principio della delega è il riordino, il coordinamento e l'integrazione, quali classici criteri della delega al Testo Unico? Ovvero i principi sono quelli più dettagliati contenuti nell'art. 1, comma 8? Allora forse la chiave di lettura è: lì dove si trova un principio nel comma 8, allora vale questo nuovo principio, altrimenti il legislatore delegato opera con i criteri e le modalità del mero coordinamento.

Terza osservazione metodologica. In linea generale, gli allegati hanno la forza dell'atto a cui sono collegati. Questo l'ha detto anche recentemente la Corte costituzionale nella sentenza sulle TLC; attenzione, quindi, ad inserire gli allegati e attenzione soprattutto al fatto che le norme tecniche evolvono. In realtà, il vero fondamentale problema delle norme tecniche è quello della loro procedura di come si fanno e di chi le fa. Occorre allora costruire procedure trasparenti.

L'ultima osservazione di contenuto è relativa all'art. 18 della legge sull'ambiente. L'art. 18 non ha funzionato; è stato un buco clamoroso. Paolo Togni ricordava che lo Stato non ha preso un euro dall'art. 18; io di sentenze sull'art. 18 veramente ne ho viste non più di tre o quattro. L'art. 18 è stato un fallimento, perché è sbagliata la struttura logica che c'è dietro. A me pare che la norma del decreto legislativo sul danno ambientale, in ciò da valutarsi positivamente, cerca finalmente di invertire la logica erronea che c'era nella struttura dell'art. 18.

A me pare poi di capire che il testo riduce di molto la logica di «*punitive damage*», di danno punitivo, che era contenuto nell'art. 18, perché ci dice anche come si calcola il danno e quindi mi pare che quel richiamo alla liquidazione equitativa sia residuale nella logica di questo testo, mentre era dominante nella logica dell'art. 18.

Criticabile, invece, pur capendone la *ratio*, mi pare il rinvio ai prefetti per la gestione delle procedure relative al risarcimento del danno ambientale.

Apprezzando, anche come componente di una precedente commissione, l'attività finora svolta dalla attuale Commissione e dalle strutture ministeriali, credo che ancora occorre confrontarsi in maniera dettagliata sui testi.

Giuseppe Fiengo: Beniamino ti ringrazio e complimenti. A proposito della ratio di eliminare i Comuni dalla gestione del danno ambientale ricordo che Massimo Severo Giannini usava un'espressione durissima: «non si devono misurare le mutandine alla democrazia». I Comuni esistono, non è possibile eliminarli; non c'è dubbio che i Comuni sono composti di elettori, sono piccoli, addirittura hanno grossi problemi di compatibilità ad approvare i Piani regolatori perché sono tutti parenti, ma in qualche misura nella gestione del danno ambientale devono poter interloquire. Ora diamo la parola a Stefano Grassi.

STEFANO GRASSI

Ordinario di diritto pubblico, Università di Firenze

La razionalizzazione ed il riordino della disciplina in funzione dei principi comunitari e della trasversalità degli interessi ambientali

Mi associo a quello che ha detto Sandro Amorosino, sulla necessità di grande rispetto per il lavoro che è stato fatto nel presentare questi schemi di decreti; perché il tema del riordino e della riorganizzazione della disciplina ambientale comporta uno sforzo titanico e quindi occorre essere grati per aver potuto esaminare, in tempo reale, quello che la Commissione ministeriale sta valutando e decidendo.

Io non do dei giudizi sui decreti e non entro nei dettagli, dico semplicemente quelli che sono i miei pregiudizi, cioè quelli che sono i criteri con cui secondo me bisogna rivedere, da parte di chi legge per la prima volta questi decreti, gli elaborati che sono stati prodotti. Non senza sottolineare che gli schemi predisposti dal Ministero permetteranno, in ogni caso, di affrontare i nodi più delicati della disciplina, discutendo in concreto di un disegno e di una serie di scelte e opzioni valutabili organicamente. Sebbene sia facile notare che i tempi stretti in cui la stessa Commissione degli esperti ha lavorato (e la concitazione con cui sicuramente si dovrà discutere tra gli addetti ai lavori e tra i soggetti comunque interessati da questi decreti) sono il frutto di una impostazione di metodo (quello della legge delega n. 308 del 2004) che presenta – come già rilevato da più parti – gravi contraddizioni ed insufficienze di impostazione. Di qui l'opportunità che, prima di esporre giudizi affrettati su un materiale normativo ancora in fase di elaborazione, siano da indicare alcuni problemi di natura generale, che occorre tenere presenti come criteri da seguire nella discussione di merito. Da un lato, infatti, deve essere evitata una ostilità pregiudiziale rispetto ad un tentativo che dovrà comunque essere portato a conclusione (data l'urgenza con cui alcuni aspetti della legislazione per la tutela dell'ambiente esigono di essere razionalizzati) e, dall'altro, è necessario giungere ad una definizione maggiormente condivisa, adeguata alle prospettive di lungo periodo che l'opera di razionalizzazione deve perseguire. L'esigenza della razionalizzazione della legislazione a tutela dell'ambiente è da troppo tempo all'ordine del giorno. Risale a circa quindici anni fa il tentativo di riordino del ministro Ruffolo – che aveva elaborato una bozza di schema di legge delega per l'emanazione di testi unici in materia ambientale; seguì nel 1993 il manifesto della rivista «*Impresa Ambiente*», che lanciava alcune proposte per la razionalizzazione delle leggi ambientali, pro-

ponendo la redazione di leggi quadro e testi unici; all'inizio del 1994, la Commissione Spini elaborò una proposta di legge quadro con i principi della materia ambientale; ipotesi subito accantonata e sostituita dal disegno di legge delega per la redazione di testi unici in materia ambientale del ministro Matteoli dello stesso anno; successivamente, il collegamento delle prospettive di riforma della legislazione ambientale con il metodo del decentramento e della semplificazione amministrativa di cui alla legge 59 del 1997 ha aperto il via ai tentativi di riordinare attraverso forme di legislazione ambientale annuale, ovvero in attuazione delle deleghe dettate dalle «leggi comunitarie»; su questa base, si è iniziato il riordino di alcuni settori della disciplina ambientale – come quella attuata nel 1997 con il decreto delegato sui rifiuti e nel 1999 con i decreti sulla tutela delle acque e sugli incidenti rilevanti.

Sono tutti tentativi ed impostazioni che hanno lasciato intatto (se non aggravato, in alcuni casi) il problema della eccessiva proliferazione e della difficoltà di coordinamento di interventi normativi dettati dalle più svariate tipologie di fonti del diritto; che non superano la natura episodica ed emergenziale della normativa prodotta; che introducono spesso deroghe o rotture dei principi che dovrebbero sostenere il sistema normativo e non chiariscono in alcun caso, con una visione organica, la complessa definizione dei rapporti tra i livelli di governo dell'ambiente.

Di fronte a queste difficoltà ed al fallimento dei vari tentativi (difficoltà che la disciplina normativa per la tutela dell'ambiente presenta non solo nel nostro ordinamento ma nello stesso ordinamento comunitario e nei dibattiti – peraltro giunti a ben più soddisfacenti normative – di altri paesi, come la Francia, la Germania, il Regno Unito), la delega legislativa dettata dalla legge n. 308 del 2004 ha avuto il pregio indubbio di giungere a rendere di diritto positivo la decisione di procedere alla razionalizzazione ed al riordino della disciplina ambientale; ma ha anche risentito della contraddizione paradossale in cui da sempre si dibatte la disciplina legislativa sulla tutela dell'ambiente.

Per tutelare l'ambiente occorre, da un lato, avere criteri generali e principi di riferimento che consentano di definire con chiarezza gli obiettivi ed i livelli di qualità dell'ambiente che si intendono perseguire; dall'altro, occorre tener conto della specificità e della settorialità delle soluzioni (spesso dotate di forte rilievo tecnico) che occorre adottare per risolvere in modo efficace le problematiche oggetto della disciplina.

La legge delega n. 308 del 2004, nello stesso momento in cui accompagna i principi ed i criteri direttivi per la delega con misure di dettaglio e di diretta applicazione sul piano organizzativo (come la programmazione di interesse ambientale; la discussa sanatoria paesaggistica; alcuni principi su strumenti finanziari ed accordi di programma; la definizione di alcune categorie di rifiuti) evidenzia la contraddizione che deriva dall'incapacità (o dall'impossibilità) di abbandonare una disciplina emergenziale nello stesso momento in cui si imposta un quadro di riferimento normativo più generale.

Si può anche notare la debolezza e la genericità dei criteri direttivi indicati dal legislatore delegante, che in buona sostanza ha rinviato ogni definizione di principio alla disciplina comunitaria (come risulta dai principi e cri-

teri direttivi di cui all'art. 1, comma 8, lettere *e* ed *f*, in cui sostanzialmente si prende atto della necessità di attuare nel nostro sistema le impostazioni derivanti dai principi del trattato comunitario e delle direttive comunitarie).

In questo contesto, un primo criterio che occorre seguire nel valutare gli schemi di decreti delegati e comunque nel riordinare la disciplina legislativa per la tutela dell'ambiente, è quello di partire dalla necessità di fissare un quadro di riferimento stabile e chiaro di principi che debbono guidare le discipline legislative e la gestione amministrativa dei problemi ambientali. Le scelte, infatti, sui principi che occorre seguire e sulla determinazione di essi nel concreto del sistema legislativo vigente e nell'organizzazione degli apparati amministrativi non sono scelte neutre ed al tempo stesso sono scelte necessarie.

Non è inopportuno richiamare quanto in sede di elaborazione dottrinale è stato più volte ribadito, per giustificare l'elaborazione di un diritto dell'ambiente «per principi». L'ambiente costituisce un oggetto di tutela giuridica, non definibile a priori (anche perché l'individuazione di quali siano gli interessi ambientali è soggetta ad una ampia discrezionalità e soggettività di valutazione). L'ambiente esige una capacità di considerazione sul piano non soltanto interdisciplinare, ma anche in grado di tener conto delle pluralità di dimensioni nelle quali si proiettano gli interessi ambientali e della necessaria multireferenzialità degli organi che sono chiamati a valutare e regolare tali interessi. In relazione agli interessi ambientali è quindi possibile constatare l'obiettiva difficoltà dell'organizzazione tradizionale dei poteri pubblici (dello stesso Stato) rispetto ad un valore (quello della tutela e della garanzia dell'equilibrio ambientale) che, da un lato, è un fine, un obiettivo verso il quale l'intero apparato dei poteri pubblici deve volgersi, ma che, al tempo stesso, costituisce un limite, in termini di garanzia dai rischi che provengono dalla natura ed in termini di espressione di un principio di solidarietà nell'affrontarli, per l'esercizio concreto delle funzioni pubbliche.

Il richiamo della legge delega ai principi comunitari, come criteri direttivi ai quali attenersi nell'attuazione della delega, costituisce – è questa una prima conclusione – un punto di riferimento ineliminabile per valutare i risultati conseguiti dall'elaborazione degli schemi dei decreti delegati che sono stati presentati dal Ministero.

Il richiamo ai principi comunitari è vincolato dalla stessa disciplina costituzionale che (come ha chiarito in modo netto l'art. 117, primo comma, introdotto dalla legge di revisione n. 3 del 2001) vede la legislazione sia statale sia regionale condizionate dall'attuazione delle norme comunitarie.

Sotto questo profilo, il riordino della legislazione a tutela dell'ambiente deve tener conto sia dei principi presenti nelle norme del Trattato CE (art. 174 del testo consolidato ad Amsterdam ed art. 6 del medesimo testo) sia dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle comunità europee (con particolare riferimento ai criteri della razionalità e della proporzionalità delle misure adottate) sia, infine, della legislazione comunitaria derivata, che esplicita ed attua nei vari settori i principi del Trattato.

Il vincolo derivante dalla disciplina comunitaria non si esaurisce nell'affermazione dei principi e delle norme che la Corte di Giustizia tende di volta in volta ad interpretare e far rispettare, con sempre maggiore frequenza, nei confronti del legislatore italiano. Il coordinamento con i principi del diritto comunitario implica un mutamento di metodo nell'affrontare la normazione per la tutela dell'ambiente. Il legislatore comunitario è consapevole che le scelte di garanzia della qualità dell'ambiente sono connesse a opzioni politiche e strategiche, piuttosto che alla ricerca della normazione puntuale e rigidamente applicabile.

Le norme comunitarie non danno una definizione a priori dell'ambiente. L'ambiente viene piuttosto descritto nei suoi elementi ed attraverso i principi in grado di definirlo: il principio di unitarietà; il principio dell'antropocentrismo; il principio del valore economico dell'ambiente; il principio della primarietà dell'ambiente, inteso come obbligo di considerazione degli interessi ambientali in relazione ad ogni decisione o iniziativa che possa incidere su di essi. Sotto questo profilo, la domanda che ci si deve porre rispetto alla legislazione delegata è se il risultato complessivo delle norme elaborate può garantire il livello di qualità di elevata tutela che la definizione unitaria dell'ambiente stabilisce e soprattutto, se vi siano gli elementi per raggiungere l'effettività del risultato. Rispetto agli obiettivi di tutela, occorrerà verificare se vi è un quadro certo e definito dei diritti e dei doveri dei cittadini e soprattutto dei diritti e dei doveri delle imprese. In ogni caso vanno nella direzione di una concezione unitaria dell'ambiente le previste attuazioni delle direttive in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, che tendono a completare l'attuazione già avviata dell'autorizzazione integrata ambientale. La necessità di giungere ad una approvazione di questa disciplina normativa si collega con l'impostazione di fondo che il legislatore deve avere per un approccio alle tematiche delle politiche ambientali che tenga conto della complessità del tema.

In secondo luogo, i decreti delegati debbono essere esaminati sulla base dei principi di azione per la tutela dell'ambiente che sono enucleabili dalla disciplina comunitaria (quello di azione preventiva e di precauzione; quello di bilanciamento e di gradualità nell'introduzione dei limiti; quello dell'informazione ambientale e della partecipazione; quello della responsabilità – «chi inquina paga»). Occorre valutare se le procedure e gli strumenti giuridici individuati dal legislatore delegato riescano a precisare e in che termini questi principi di azione siano in concreto applicati ed applicabili. Si tratta di un'opera di difficile definizione della portata e dei limiti di tali principi (si pensi alla difficoltà di chiarire quale sia l'ambito di applicazione del principio di precauzione e soprattutto quali siano gli organi e le sedi decisionali nelle quali definirne le implicazioni operative: sin d'ora si può rilevare come possa lasciare perplessi l'applicazione diretta del principio di precauzione come criterio per definire la responsabilità per danno ambientale; laddove invece la precauzione può sicuramente guidare in modo più efficace la disciplina sulla gestione dei rifiuti). Si pensi anche al principio di trasparenza nella gestione dei rifiuti (principio che correttamente viene aggiunto a quelli già individuati dalla legislazione vigente), che peraltro deve essere verificato alla luce della

definizione del concetto di rifiuto (in relazione al quale si deve verificare se consenta di rendere perfettamente individuabile il percorso relativo alla tracciabilità dei residui industriali). Si tratta di difficili bilanciamenti tra gli opposti interessi che possono rendere particolarmente apprezzabile il riferimento, ad esempio, all'analisi di rischio nell'ambito delle bonifiche dei siti inquinati: non si tratta, infatti, di avere definizioni aprioristiche della situazione di pericolo ma di verificare in concreto, con riferimento ai singoli siti, i parametri e le obiettive situazioni che possono dar luogo a pericoli per l'ambiente o per la salute. Ciò che conta è individuare, per quanto riguarda l'applicazione dei principi di azione, delle regole procedurali standardizzate che consentano a tutti gli operatori di avere certezza nell'individuazione dei loro diritti e dei loro obblighi ed al tempo stesso consentano l'attuazione di quello che è il principio fondamentale delle azioni a tutela dell'ambiente, cioè quello dell'integrazione degli interessi ambientali con le altre decisioni pubbliche.

E, infine, si dovranno valutare i risultati raggiunti sul piano dell'organizzazione alla luce dei principi di corresponsabilità; di azione unitaria a livello superiore e di tutela più rigorosa – in relazione alla specificità delle situazioni ambientali – nei livelli di governo inferiori; nonché, e soprattutto, il principio di sussidiarietà come strumento di intervento da parte del livello di governo più adeguato ad ottenere i risultati positivi dell'azione di tutela.

Si tratta, anche sotto questo profilo, di individuare gli strumenti utilizzabili nei vari settori del diritto dell'ambiente e le competenze relative in modo certo, con la costituzione di apparati amministrativi in grado di fronteggiare in termini di adeguata competenza tecnica e di certezza di riferimento, sul piano dell'accesso ai dati ed alle informazioni sulla regolazione, per tutti gli operatori.

Il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente costituisce il presupposto ed il campo di attuazione del principio fondamentale del diritto ambientale costituito dal principio di corresponsabilità e di cooperazione (che coinvolge non solo i livelli pubblici di governo ma anche tutti i cittadini e le formazioni sociali).

Sotto questo profilo il secondo fondamentale criterio con cui valutare il sistema della legislazione ambientale che scaturisce dai decreti delegati è costituito dal nodo, decisivo anche sul piano dell'effettività della tutela, del rapporto tra le competenze statali e regionali e degli enti locali nella materia.

La legge delega n. 308 del 2004 è sicuramente perplessa nella definizione dei criteri con i quali distribuire le competenze tra le amministrazioni statali e quelle regionali e degli enti locali. Secondo il primo periodo del comma 8 dell'art. 1 della legge delega, infatti, i decreti legislativi debbono rispettare le competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché le attribuzioni delle Regioni e degli enti locali «come definite ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», nonché nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Come è stato notato, si tratta di criteri molto ampi e generici e, secondo alcuni, anche contraddittori, in quanto non si tiene esplicitamente conto della innovazione di cui alla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, che ha

attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (è stato sottolineato da alcuni come il disegno di legge delega fosse stato elaborato prima dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, e della modifica non si sarebbe data particolare carico l'elaborazione legislativa della stessa delega, che si è conclusa solo dopo tre anni e mezzo dalla presentazione).

In realtà, il nuovo modello di rapporti tra Stato e Regioni introdotto dal Titolo V della Costituzione ha cercato di proporre un radicale mutamento di prospettiva, attribuendo la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (lettera *s*). Ma lo stesso art. 117, terzo comma, prevede la competenza legislativa concorrente delle Regioni (facendo semplicemente «salva» la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione dello Stato) in materie che hanno sicura attinenza con gli interessi ambientali come la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la ricerca scientifica e tecnologica ed il sostegno all'innovazione per i settori produttivi». Non solo. Il comma quarto, prevede l'attribuzione della potestà legislativa residuale alle Regioni in altre materie, che non risultano elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117, come l'agricoltura e le foreste, l'industria, il commercio e l'artigianato, la produzione, il trasporto e la distribuzione regionale e locale dell'energia, le reti di trasporti e di navigazione regionali e locali, la caccia e la pesca. Tutte competenze che non possono non interferire con le attribuzioni affidate allo Stato per la tutela dell'ambiente.

Nell'interpretare il nuovo sistema di ripartizione delle competenze definito dalla legge di revisione n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha quindi potuto stabilire una sostanziale continuità con l'assetto previgente dei rapporti Stato-Regioni. Nelle numerose sentenze che si sono occupate di questo problema (a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, per seguire con le sentenze n. 536 del 2002; n. 96, n. 222 e n. 307 del 2003; n. 259 del 2004; n. 62 e n. 214 del 2005) la Corte ha ribadito che quello della tutela dell'ambiente non costituisce un settore di «materia» in senso stretto, ma come per altre materie elencate nel comma secondo dell'art. 117 (vedi, ad esempio, la concorrenza; oppure la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), si è in presenza di «non materie» o meglio di materie trasversali: la tutela dell'ambiente non si può configurare «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata», perché «essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Se – come ribadisce la Corte – l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto, la tutela dell'ambiente costituisce 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 nazionale». Resta quindi salva «una competenza regionale alla cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Nel momento in cui si esaminano i decreti delegati elaborati in attuazione della delega legislativa, occorre quindi tener presente la necessità che allo Stato si possano riconoscere compiti di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, con la fissazione quindi di standard che definiscano la qualità dell'ambiente che deve essere garantita a favore di tutti i cittadini. Ma occorre anche riconoscere alle Regioni il diritto ad intervenire per la tutela dell'ambiente in relazione a tutte le «ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

La legittimazione delle Regioni ad intervenire per la tutela dell'ambiente, sia pure in via indiretta, deve avere un pieno riconoscimento anche in relazione alla esigenza di garanzia dell'effettività della tutela ed all'applicazione, con riferimento all'organizzazione amministrativa, dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che, nel campo del diritto dell'ambiente, rispondono, anche per i motivi già esposti, ad una obiettiva esigenza.

Non ci si può nascondere la sostanziale difficoltà di definire con certezza il «chi fa che cosa» per la tutela dell'ambiente, in presenza di questo orientamento della giurisprudenza costituzionale (orientamento che, peraltro, risponde ad un dato strutturale degli interessi ambientali e della loro organizzazione). Ma il criterio con il quale occorre valutare i decreti delegati elaborati in attuazione della delega ambientale non può quindi che essere quello di verificare in che termini si sono affrontati i necessari problemi di correlazione e di coinvolgimento tra i diversi livelli di governo.

La trasversalità degli interessi ambientali rispetto a tutte le politiche ed a tutte le decisioni pubbliche, che implica l'affermazione del principio di integrazione – vigente nel Trattato comunitario all'art. 6 della versione consolidata – non può non influire sulle stesse modalità di organizzazione delle decisioni che interferiscono con gli interessi ambientali.

In altri termini, per evitare i conflitti (spesso defatiganti e non produttivi di risultati positivi per la tutela dell'ambiente) tra Stato e Regioni nella rivendicazione delle rispettive competenze, occorre l'attivazione e la previsione di strumenti e procedure di raccordo interistituzionali. Occorre cioè una concreta attuazione del principio di collaborazione e di corresponsabilità che deve caratterizzare i rapporti tra centro e periferia, con riferimento a temi così rilevanti e decisivi per definire la stessa qualità del sistema.

È dimenticato da molti il principio, correttamente affermato dal legislatore della revisione del 2001, quando ha individuato nella tutela dell'ambiente uno dei settori nei quali è possibile (e, a mio avviso, è necessario) introdurre norme speciali di definizione dei rapporti tra centro e periferia (l'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, prevede la possibilità di attribuire, anche in materia ambientale, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base di una legge approvata a seguito di un'intesa fra lo Stato e la Regione). Sono necessarie intese, anche di livello legislativo, che consentano di definire con certezza e con razionalità i diversi e concorrenti ambiti di responsabilità.

L'assenza di strumenti di coordinamento e anche l'omesso riferimento alle stesse soluzioni tecniche adottate in proposito dalla legge n. 131 del 2003 (per esempio, in tema di poteri sostitutivi) lascia perplessi, nella prima

lettura delle bozze dei decreti delegati che è stato possibile esaminare. Così come può lasciare perplessi (anche se ispirato ad esigenze di efficienza comprensibili) l'accentramento (in capo al Prefetto) di ampi poteri di controllo e di intervento in tema di prevenzione del danno ambientale. Lo stesso mancato coinvolgimento delle Regioni, nella stessa fase di elaborazione degli schemi di decreti delegati, costituisce un sintomo grave dell'impostazione centralistica che ne caratterizza l'impianto.

Infine, un terzo criterio di valutazione dei decreti delegati riguarda un nodo centrale della disciplina per la tutela dell'ambiente, quello costituito dalla normazione tecnica.

Nell'impostazione data dalle bozze di decreti delegati che è stato possibile esaminare, risulta una particolare (positiva) attenzione ad una tecnica di legislazione che veda emanati in via contestuale i principi legislativi e le norme di dettaglio che costruiscono la disciplina di un determinato settore, dettando immediatamente gli allegati contenenti le normative regolamentari e tecniche di attuazione.

Il nodo peraltro del sistema delle fonti, e della chiarezza con cui le fonti del diritto dell'ambiente debbono essere costruite deve essere necessariamente sciolto, nell'impostazione di un riordino e di una razionalizzazione della legislazione ambientale di tale portata.

La legge delega, sotto questo profilo, non ha aiutato coloro che hanno dovuto elaborare i decreti delegati, in quanto in proposito ha impostato la disciplina con indicazioni ambigue e molto generiche. Peraltro, al comma 2 dell'art. 1 si prevede che i decreti legislativi debbano definire «i criteri direttivi da seguire al fine di adottare, nel termine di due anni dall'entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, i necessari provvedimenti per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione e di esecuzione dei decreti ministeriali per la definizione delle norme tecniche, individuando altresì gli ambiti nei quali la potestà regolamentare è delegata alle Regioni ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione».

Il problema quindi del rapporto tra la disciplina dei settori affrontati dai decreti legislativi e la disciplina regolamentare e tecnica attuativa è indicato, da parte dello stesso legislatore delegante, come un problema da risolvere.

La previsione di allegare ai decreti le normative regolamentari e tecniche indispensabili ha una sua validità ed è anche interessante prevedere una forma di delegificazione che consenta una flessibilità ed un adattamento continuo della disciplina regolamentare e tecnica all'evoluzione delle tecnologie e delle esigenze operative.

Un aspetto che però occorre tener presente nell'affrontare questo problema riguarda la necessità di avere chiarezza nella stessa definizione di quali siano le norme tecniche e di quali siano le tecniche di produzione di tali norme.

Sul piano della definizione della norma tecnica, occorre chiedersi fino a che punto la norma giuridica rinvia o recepisce i dati scientifici ed i dati tecnici. Risulta evidente, infatti, che il tema definitorio implica una riflessione

profonda sulla stessa prospettazione del rapporto fra scienza e diritto e sulla capacità del diritto di disciplinare settori intensamente interessati dalle norme tecniche e dalle nuove tecnologie.

Quanto alla definizione di «norma tecnica», la dottrina l'ha intesa come regola condizionata al raggiungimento di un fine, in cui il profilo caratterizzante è quello, appunto, strutturale. Successivamente, si è passati ad una definizione di norma tecnica basata sul fondamento e sul contenuto della regola: la norma di comportamento che impone un doveroso riferimento a criteri tecnici, cioè all'utilizzazione dei risultati delle scienze ed arti e dei loro processi applicativi.

Anche il giudice costituzionale ha apprestato una definizione di norme tecniche, intese come «quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalla c.d. «scienze esatte» o delle arti che ne sono applicazione» (sent. n. 61 del 1997), così ponendo l'accento sul carattere «obiettivo» ed «avalutativo» di tale categoria di norme che, com'è noto, costituisce il presupposto teorico della giurisprudenza della Corte sul c.d. coordinamento tecnico nei rapporti tra Stato e Regioni (si vedano da ultime le sentenze n. 31 del 2001, n. 103 del 2003 e, per gli stessi effetti centripeti in ordine all'individuazione del soggetto competente, la sent. n. 7 del 2004). Oggi è proprio tale presupposto ad essere messo in discussione; la scienza è, anch'essa, incerta e così la norma tecnica, al pari di qualsiasi atto normativo, non è esente da profili valutativi e di bilanciamento di interessi.

Diviene quindi fondamentale la riflessione sulle caratteristiche del procedimento di produzione della norma tecnica.

Da questo punto di vista la scelta di allegare le norme tecniche ai decreti legislativi può suscitare perplessità, dal momento che non risulta accompagnata da una necessaria individuazione delle tecniche di produzione degli allegati e delle regole tecniche.

Le norme tecniche sono norme giuridiche che hanno una capacità di presupporre o di recepire conoscenze tecniche. Di qui, la necessità di affrontare come decisivi: il problema del modo con cui si producono; il problema della istruttoria che deve essere svolta per giungere alla definizione di esse come norma giuridica; il problema della individuazione delle sedi nelle quali questa istruttoria deve essere svolta (nelle sedi tecniche indipendenti o, ed in che misura, nelle sedi politiche, in cui vengono effettuate scelte discrezionali).

Occorrerà garantire, innanzitutto, che l'istruttoria che presiede alla formulazione di una norma tecnica sia rigorosa, articolata ed affidata ad organi di comprovata competenza (Corte cost., sent. n. 31 del 2001), che elaborino i risultati del dibattito svolto in seno ad un'ampia comunità scientifica (Corte cost., sent. n. 282 del 2002) ed al quale abbiano potuto partecipare gli operatori del settore e le associazioni e formazioni della società civile. Inoltre, per la stessa obsolescenza cui vanno incontro le acquisizioni della scienza, è necessario predisporre meccanismi che consentano un rapido e continuo adeguamento delle norme al progresso delle conoscenze scientifiche e tecniche.

Si diceva che, secondo una visione tradizionale, la regola tecnica è un onere che deve essere rispettato per raggiungere un determinato scopo. La molteplicità degli scopi che la tecnica è in grado di elaborare e di individuare

ed i risultati che è in grado di fornire fanno sì che da mezzo per raggiungere un fine, la tecnica diventa essa stessa, in certi casi, un fine. Allora, a questo punto, il momento della scelta discrezionale di quali sono i fini da perseguire diventa un momento che non può non essere politico.

La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto nella fissazione dei valori-soglia di un campo elettromagnetico un momento di bilanciamento di interessi in conflitto, l'espressione dell'operazione politica con cui si individua «il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese» (sent. n. 307 del 2003).

Pertanto, il problema di fondo di tutto questo tema è quello di capire in quale modo ed in che misura le nostre strutture ed istituzioni democratiche – che sono preposte a scegliere tra i vari fini e ad individuare, nei vari conflitti tra gli interessi in gioco, quello che è l'indirizzo condiviso ed approvato dalla società – sono in grado di controllare, esaminare ed interagire con le conoscenze tecniche. Sotto questo profilo è necessario che la democraticità della norma tecnica, attenuata dall'ignoranza del produttore formale della norma, sia recuperata attraverso la trasparenza e la visibilità di ogni fase di produzione della normativa e mediante la più ampia partecipazione, al momento dell'istruttoria, di tutti i soggetti potenzialmente in grado di fornire dati tecnici e scientifici rilevanti. In definitiva, i procedimenti di formazione delle norme tecniche dovrebbero essere orientati a rendere chiaramente distinguibili (e dunque giudicabili nelle sedi in cui può essere fatta valere la responsabilità politica) le componenti valutative della norma tecnica e le scelte politiche che hanno presieduto alla sua produzione.

Da queste considerazioni deriva una mia terza conclusione preliminare all'esame dei decreti delegati, quella secondo cui nei loro testi dovrebbe essere affrontato questo problema ed essere inserita una disciplina in grado di soddisfare a questo tipo di esigenze.

Un'ultima notazione riguarda il giudizio positivo sul criterio che ha enunciato il consigliere Pozzi a proposito dello schema di decreto relativo ai rifiuti. In questo tipo di disciplina bisogna andare con gradualità e quindi fare riferimento al decreto Ronchi e non innovare in modo estemporaneo, ma soprattutto innovare secondo la linea dei principi che già si stanno affermando, perché il lavoro che il Ministero dell'ambiente ha fatto in questi vent'anni è un lavoro serio, che si è consolidato nella prassi amministrativa. Io lo vedo anche in tema di bonifiche. Io ritengo che la disciplina delle bonifiche debba essere modificata, che ci debba essere un maggiore coordinamento e raccordo tra risarcimento del danno e disciplina delle bonifiche (per me è un nodo delicatissimo e ci sono sicuramente delle insufficienze della normativa, proprio della normativa tecnica – che è stata probabilmente elaborata senza un contraddittorio adeguato). Però questo consolidato, questa capacità poi del Ministero di avere in qualche modo guidato un certo tipo di attività, è un'esperienza anche normativa che si sta consolidando, a cui si stanno abituando anche gli operatori. Quindi su questo piano, la razionalizzazione presuppone anche il partire dal già fatto e questo credo che sia uno dei criteri corretti che sul Decreto dei rifiuti ho trovato. Ovviamente sulla definizione

di «rifiuto» ci sarà da discutere. È un problema che abbiamo, è un problema reale. Ma anche in questo caso occorre lasciarsi guidare dai principi: per i rifiuti è pacifico che il principio deve essere quello della trasparenza, della tracciabilità, non quello dell'inventarci materie che riescono a diventare rifiuti solo perché non si ha chiaro bene qual è il punto di riferimento pratico. Ci sono problemi pratici e tecnici che bisogna affrontare. Quindi in questo campo si potrà verificare se sia possibile adottare un nuovo metodo per l'elaborazione delle norme tecniche, ma al tempo stesso si dovrà mantenere una corretta gradualità nell'innovazione.

Giuseppe Fiengo: *Ti ringrazio. Invito i giuristi a pensare un po' ad un aspetto, che ho in mente dall'inizio di questo Convegno. Da alcuni anni a questa parte tutti diamo per scontato che, quando si scrivono norme su determinati oggetti, la prima cosa che bisogna scrivere sono le definizioni. Ho il timore che ci si trovi di fronte ad una di quelle classiche armi a doppio taglio: le definizioni chiariscono, ma spesso, così come rapportate al mondo reale e usate nei nostri decreti, creano secondo me qualche problema. Se voi andate a vedere le definizioni rese in questi cinque decreti, vi accorgete che sono spesso in contrasto con quello che si prevede nelle norme dispositive dei decreti e sono spesso in contrasto tra loro. Ora, nella normativa comunitaria le definizioni hanno una loro funzione necessaria, dal momento che la norma è destinata ad intervenire su ordinamenti giuridici di più Stati e un po' di chiarezza, tanto per intendersi, diventa prioritaria; nei testi normativi nazionali la questione è diversa, perché l'interpretazione, di cui in certa misura fanno parte le definizioni, potrebbe ragionevolmente essere demandata ai giudici e alla dottrina che, normalmente fa da supporto, alla giurisprudenza. Il tentativo del legislatore, anche comunitario, di far passare come definizione (o interpretazione autentica) ciò che invece è scelta implicita e spesso non condivisa è «dietro l'angolo».*

Quello delle definizioni all'inizio dei testi normativi è un tema sul quale non ho mai sentito i giuristi intervenire, ma prima o poi credo che il tema vada affrontato; se poi lo si fa nell'ambito di un più ampio dibattito sulle fonti e sulle norme tecniche, ben venga comunque.

A questo punto darei la parola a Rosa Filippini, che può avvicinarsi al tavolo.

ROSA FILIPPINI

Presidente degli Amici della Terra

Serve un mandato politico sul tema dell'esportazione dei rifiuti urbani

Le mie critiche si riferiscono al metodo che è stato seguito in questa procedura, ovvero al segreto imposto dal Ministero sull'elaborazione dei testi, evitando le consultazioni formali, non solo con i soggetti espressamente indicati dalla legge delega, come le associazioni ambientaliste, ma con ogni settore interessato: dagli esperti degli enti competenti ai rappresentanti delle associazioni di categoria, alle amministrazioni, alle imprese.

Ad esempio, pur ringraziando *Gazzetta ambiente* per questo dibattito, non vorrei che esso venisse accreditato come una consultazione: così non è.

Tanto è vero che persino coloro che sono stati invitati ad intervenire in questa Tavola Rotonda hanno parlato sulla base di una lettura affrettata dei testi pubblicati nel sito del WWF due giorni fa, visto che quelli ufficiali non sono disponibili, stando a quanto ha dichiarato il professor Togni in apertura del Convegno.

Ammesso che i testi su cui si parla siano quelli veri, dobbiamo dunque ringraziare anche il WWF per questo dibattito, che non si sarebbe potuto tenere, senza il suo blitz telematico.

Io ho il massimo rispetto dell'istituto della delega legislativa, tuttavia, quando l'oggetto riguarda quasi l'80% della legislazione ambientale, considerando anche che il Governo è stato costretto ad apporre la fiducia per l'approvazione della legge di delega, le consultazioni non possono essere considerate un *optional*. Non si tratta di un'osservazione formalistica ma della sostanza delle procedure democratiche che incide direttamente sul contenuto delle leggi.

In questo caso, infatti, non si tratta solo di una riscrittura, di un riordino dei testi delle leggi vigenti, ma dell'introduzione di innovazioni, della modifica sostanziale degli obblighi e delle procedure, di un approccio politico diverso, sebbene non esplicitamente espresso nella legge di delega. Siamo quindi in difetto di un mandato politico perché non solo il Parlamento non ha espresso indirizzi politici chiari ma addirittura il Ministro non pare che abbia dedicato particolare attenzione ai lavori di stesura, visto che, sempre da quanto ci dice il Capo di Gabinetto, anch'esso, ad oggi, non ha ancora ricevuto i testi. Non è un caso che, persino in questa prima occasione pubblica, l'autorità politica sia completamente assente e che la stesura dei testi e questo stesso dibattito abbiano coinvolto prevalentemente i giuristi. Intendiamoci, io non ritengo affatto che gli aspetti tecnico-giuridici siano marginali nel processo di formazione di una buona legge ambientale. Tuttavia, una norma può risultare perfetta dal punto di vista tecnico-giuridico e non rispondere comunque alle esigenze. Se ogni altro punto di vista, normalmente mediato dalla politica, potesse essere trascurato, perché mantenere un Parlamento, 600 deputati e 300 senatori, con quello che costano? Basterebbero tre quattro comitati di giuristi e avremmo risolto il problema di legiferare, in ogni materia. Per questo motivo, in particolare quando ci si trova in difetto di un mandato politico, la consultazione formale, il parere esplicito, il coinvolgimento trasparente dei gruppi e dei settori interessati o competenti diventano indispensabili se si vuole arrivare ad un risultato utile e condiviso.

Nel merito, faccio un unico esempio degli inconvenienti che possono derivare dal difetto di mandato politico. Prendiamo il testo sui rifiuti. Se si tratta di riscrivere e riordinare, benissimo, c'è materia. Ma qui, si vuole innovare rispetto al decreto legislativo di Ronchi, interpretando però un mandato assai generico del Parlamento, che non ha provveduto a definire le priorità nella scala dei problemi da risolvere. In queste condizioni, in un testo necessariamente complesso, il rischio è che le innovazioni introdotte possano risultare non leggibili perché non rispondono a problemi pubblicamente individuati e riconosciuti come tali. Addirittura, possono suscitare il sospetto di rispondere a richieste arbitrarie o ad interessi parziali.

Queste norme rispondono ai problemi di applicazione delle leggi vigenti? Più in generale, sono in grado di affrontare e risolvere il problema dei rifiuti in Italia? Secondo me, no.

Il problema che io vedo come principale, in questi anni e per il prossimo futuro, è quello dell'esportazione dei rifiuti urbani. Da diversi anni, infatti, il nostro Paese esporta rifiuti in Germania. All'inizio, si è trattato di provvedimenti di emergenza, ma ormai si tratta di una prassi quotidiana e consolidata, tanto da aver determinato il *business* di un'azienda delle Ferrovie incaricata del trasporto. In un paese normale, questo sarebbe uno scandalo: viene violato il principio che ogni territorio provveda ai propri rifiuti urbani e si accetta che un altro paese europeo si faccia carico, in via ordinaria, dei nostri problemi e delle nostre carenze tecnologiche e amministrative. Inoltre, l'alto sovrapprezzo che deriva da questa prassi (per il trasporto e per lo smaltimento negli inceneritori tedeschi) non è a carico dei cittadini che producono i rifiuti, ma a spese dello Stato, attraverso il bilancio della Protezione civile, cioè di tutti i cittadini italiani, anche di quelli che già pagano per lo smaltimento dei propri rifiuti. Lo scandalo peggiore sta nel fatto che lo Stato accetta di condividere pienamente la responsabilità della regione inadempiente che, infatti, è commissariata da oltre dieci anni.

Occorre sottolineare che il problema non riguarda solo la Campania, ma, a breve, riguarderà tutto il Mezzogiorno d'Italia, tutte le Regioni, cioè, dove un'opposizione ideologica agli inceneritori ha impedito l'avvio di un sistema integrato di smaltimento dei rifiuti, compresa la Capitale che sta esaurendo gli spazi dell'enorme discarica di Malagrotta. Non a caso, qualche imprenditore privato, del tutto legittimamente dal suo punto di vista, pensa di avviare un *business* per il trasporto e l'incenerimento dei nostri rifiuti urbani in Albania. Ma il problema non è dell'imprenditore, è nostro: riteniamo legittima, auspicabile questa prospettiva? Riteniamo moralmente accettabile risolvere i nostri problemi amministrativi, ambientali, politici, sanitari esportando i nostri rifiuti urbani? Rendendo «ordinari» i costosissimi conferimenti agli inceneritori tedeschi, fin qui autorizzati solo attraverso provvedimenti d'urgenza? O, addirittura, forzando un paese povero come l'Albania ad accettare i nostri rifiuti in virtù del prezzo che siamo in grado di pagare?

Ecco, per dare un mandato politico chiaro occorre rispondere a queste domande e, di conseguenza, le nuove norme possono essere formulate per favorire o per contrastare questa prospettiva.

La norma vigente, il cosiddetto decreto Ronchi (sarà un caso che anch'esso sia stato elaborato nella forma di un decreto legislativo?) operando una scelta di tecnologia, quella del CDR (combustibile da rifiuti), ha favorito, nei fatti, l'attuale situazione di «emergenza» e di esportazione dei rifiuti urbani. Infatti, facilitando la costruzione di impianti per la produzione di CDR e non quella degli impianti di utilizzo del CDR, cioè i termovalorizzatori, non ha risolto il problema ma lo ha rinviato e camuffato consentendo che il rifiuto urbano si trasformasse in materiale teoricamente esportabile. Solo teoricamente però. Infatti, se è vero che il CDR potrebbe avere un valore di mercato, nella realtà occorre pagare per conferirlo. Non so se l'ef-

fetto dilatorio fosse voluto o se nelle intenzioni del legislatore ci fosse solo la volontà di aggirare l'opposizione intransigente agli inceneritori, diluendo i tempi e le fasi di smaltimento attraverso un passaggio tecnologico, quello della trasformazione del rifiuto in CDR, che poteva esser fatto passare per «sistema di riciclaggio». Forse, si era pensato che una volta prodotto il CDR, il passaggio logico successivo, quello del suo utilizzo, sarebbe stato più facilmente accettato. Ma quali che fossero le intenzioni, la situazione attuale è che il CDR si produce ma non si utilizza, che ciò ha sì alleggerito la pressione sulle discariche ma solo creando una nuova emergenza, quella dell'esaurimento dei siti di stoccaggio con la conseguente necessità di esportare. Nel frattempo, l'opposizione ideologica agli inceneritori non si è affatto ammorbidita e nessun politico o amministratore, a destra o a sinistra, mostra la minima intenzione di affrontarla portandone allo scoperto le contraddizioni palesi e gli esiti disastrosi.

Ebbene, la proposta di riforma non si pone questo problema. Non innova, ma asseconda la situazione di crisi e la prospettiva di ampliare l'esportazione.

Infatti, il testo che abbiamo esaminato stabilisce un divieto di esportazione dei rifiuti urbani da Regione a Regione, ma poi, classifica il CDR come un rifiuto speciale, non sottoposto a questo divieto. Anzi, segnalo che c'è un'ulteriore contraddizione: mentre in base alla classificazione il CDR è individuato come rifiuto speciale, in base alla definizione di rifiuto si può pensare che non sia nemmeno più un rifiuto e che, quindi, sia escluso da questa normativa.

Giuseppe Fiengo: *L'hanno detto stamattina. Questo aspetto è già stato sottolineato.*

Rosa Filippini: Appunto, allora segnalo che, qualora prevalesse l'ipotesi che il CDR non è più rifiuto, ciò potrebbe addirittura servire ad aggirare i divieti della Convenzione di Basilea, eliminando ogni ostacolo all'esportazione in Albania o in qualsiasi altra parte del mondo.

Come si vede, dunque, una classificazione che potrebbe sembrare accettabile sul piano tecnico-giuridico, avrebbe invece effetti concreti inaccettabili se applicata in un contesto come quello italiano, perché il problema vero da risolvere è innanzitutto quello della chiusura del ciclo dei rifiuti Regione per Regione.

Senza questo passaggio, sarà difficile ottenere una responsabilizzazione dei cittadini e dei loro amministratori e superare le carenze strutturali che determinano l'emergenza endemica in oltre metà del nostro paese.

Giuseppe Fiengo: *Cara Rosa Filippini, vorrei dire, sulle modalità di diffusione dei testi che l'Avvocatura dello Stato non è mai stato un circolo chiuso, e lo sai, per il tipo di approccio che abbiamo ai problemi. In realtà i testi non sono mai stati segreti, semmai non esistevano. Erano «non testi» ma idee in corso di elaborazione, orientamenti e quant'altro. Il problema – e l'avevo detto all'Avvocato Generale – era quello di salvaguardare in certa misura il lavoro della Commissione. La Commissione si è chiusa nei suoi uffici ed ha elaborato un testo, il Capo di Gabinetto l'ha più o meno presentato, adesso si ragiona. Ma non c'è*

dubbio che fino ad oggi, la cosa peggiore che poteva essere fatta, era questo andare e rivieni nelle critiche e nei consensi in una fase in cui una Commissione tecnico-scientifica, di valenti giuristi deve solo lavorare.

I testi sono qui, c'è una procedura istituzionale, c'è un sistema di controllo, c'è una verifica che va fatta sicuramente con la Conferenza Stato-Regioni, c'è una successiva verifica parlamentare; mi viene detto addirittura che c'è una fase di consultazione in sede di Consiglio di Stato. Quindi il problema cominciamo a vederlo solo ora. Quello che è stato è del tutto irrilevante e tutto sommato da me condiviso. Non c'è dubbio che una serie di cose in questi decreti delegati, lasciano perplesso anche me, ma questo è un altro discorso. Non comincio a dire: perché non mi avete consultato prima? Perché mi dovevano consultare sui testi? Hanno lavorato, hanno prodotto, hanno fatto un grande lavoro, complesso. Vediamolo. Poi che questo modo di procedere abbia politicamente cambiato una prassi, abbia alterato un sistema anomalo di consultazioni che è andato avanti per molto tempo, dalla fine degli Anni Ottanta fino ad oggi, non mi sembra un problema da affrontare in questa sede e non è detto che i testi normativi, soprattutto sotto il profilo della copertura amministrativa, fossero i migliori attraverso quel sistema, nel quale di alcune possibilità offerte dalla tecnica giuridica e dalle stesse direttive comunitarie non si poteva neanche parlare, senza porre in via pregiudiziale un «problema politico».

Dopo questo, do la parola a Gianpaolo Polizzi, poi avevo lasciato il consigliere Sfrecola e Michele Pallottino un po' per fare le conclusioni di questo dibattito – sono le persone più autorevoli alla mia destra e alla mia sinistra. Quindi a questo punto io mi astengo dalla conclusione. La cosa che posso dire fin da adesso è che vi sono grato della grande partecipazione, vi sono grato dell'interesse. Devo fare un ringraziamento a Ester Renella, che ha creduto sempre in questo incontro, devo dire grazie anche a lei e grazie a tutti coloro che sono intervenuti. L'ordine degli interventi finali quindi il seguente: l'avvocato Gianpaolo Polizzi, il consigliere Salvatore Sfrecola e poi le conclusioni affidate a Michele Pallottino.

GIANPAOLO POLIZZI

Avvocato distrettuale dello Stato di Perugia

I problemi applicativi delle ordinanze ministeriali sul danno

Non avrei voluto prendere la parola stasera, perché francamente ritengo che uno spazio di tempo di 24, 48 ore, per leggere dei testi così ampi ed elaborati non sia sufficiente poi per dire qualcosa di serio, almeno in base alle mie possibilità ed alle mie capacità.

Avrei preferito lasciare che il collega Schiesaro, che ha parlato prima di me, esprimesse quello che è il nostro punto di vista, come Avvocati dello Stato, che abbiamo avuto occasione di cimentarci in passato con questo problema del danno ambientale, al quale quindi limiterò due brevissime osservazioni; osservazioni che nascono anche da quello che ho ascoltato durante questo Convegno.

Il testo predisposto dalla Commissione ministeriale contiene una pregevole intuizione nella individuazione dello strumento dell'ordinanza ministeriale per il recupero delle somme dovute per i danni ambientali, che è una vecchia idea che il professor Togni ci aveva più volte prospettato e che finalmente trova uno spazio in questa proposta di normativa.

Devo dire che è un'iniziativa, un'idea, che va certamente apprezzata, perché non posso fare a meno di unirmi al grido di dolore che è già echeggiato in altri interventi, riguardo al fatto che sostanzialmente dall'approvazione dell'art. 18 della legge 349/1986 ci sono state tante polemiche, anche tanti giudizi, tante teorie, ma di risarcimenti il Ministero dell'ambiente credo che ne abbia visti proprio pochi.

In diverse sedi in cui è stato dibattuto questo tema mi è capitato di osservare che quando la giurisdizione in materia di danno ambientale era ricondotta nelle competenze della Corte dei Conti, per lo meno la Corte ha comminato delle condanne e creato un certo allarme tra i responsabili di vari inquinamenti.

Viceversa in vent'anni ormai quasi di applicazione dell'art. 18 credo che di risarcimenti danni effettivi in giudizi penali e civili dinanzi al G.O. il Ministero ne abbia ottenuti effettivamente pochi.

Quindi ben venga uno strumento che può in qualche modo semplificare la riscossione delle somme dovute a questo titolo e che non credo possa considerarsi in nessun modo particolarmente esoso per i privati, anche se ha introdotto delle modalità che ovviamente tengono conto di quella che è la natura particolare, che è anche una natura punitiva, del risarcimento del danno in questa materia.

Mi permetto tuttavia di fare un'osservazione a coloro che hanno predisposto questo testo e soprattutto a coloro che dovranno in qualche modo adesso valutare la proposta che viene fatta dalle Commissioni: il sistema dell'ordinanza, che ricalca sostanzialmente la ben nota ingiunzione fiscale, l'ordinanza ministeriale, è un metodo che noi abbiamo sperimentato – dico noi Avvocati dello Stato – già in altre materie, in cui il legislatore ha ritenuto di introdurlo come mezzo più efficiente per riscuotere dei crediti pubblici che altrimenti avrebbero richiesto anni ed anni di contenzioso. Tuttavia il risultato spesso non è stato, e anzi direi quasi sempre, all'altezza delle aspettative, per una ragione molto semplice, che chi pratica un po' il diritto civile conosce sicuramente meglio di me, e cioè che nel giudizio di opposizione all'ingiunzione, e quindi all'ordinanza nel caso di specie, non c'è un'inversione dell'onere della prova.

La veste formale di attore assunta nel giudizio avverso l'ingiunzione o l'ordinanza, non toglie che il soggetto al quale viene richiesto il rimborso sia di fatto il convenuto e possa dunque avvantaggiarsi di questa posizione quanto all'onere della prova, il che vuol dire che incombe sull'Amministrazione l'onere di dimostrare tutti gli elementi della responsabilità del privato se vuole evitare che l'opposizione sia accolta.

A questo punto, in altre occasioni, abbiamo dovuto riscontrare che poi in concreto la possibilità di dimostrare la responsabilità dell'autore del danno e individuare il soggetto responsabile del danno è stata pressoché irrealizza-

bile, soprattutto davanti al Giudice civile, spesso restio ad ammettere condanne risarcitorie onerose in mancanza di elementi certi ed indiscutibili sulla responsabilità dell'imprenditore.

Si è dovuto constatare quasi paradossalmente che il percorso processuale più agevole è stato quello che passa attraverso l'azione penale, perché l'indagine e l'istruttoria del P.M. risultano più penetranti restando semmai al giudice civile il solo compito di definire il *quantum* del risarcimento.

È chiaro allora che l'attribuzione dell'intero giudizio risarcitorio al giudice civile competente sull'opposizione all'ordinanza rischia di fare un altro buco nell'acqua, perché se di fronte alle ordinanze ministeriali di cospicua entità ci dovessero essere, come ci saranno sicuramente, delle opposizioni, il Ministero si troverà coinvolto come parte in giudizi civili che si trascineranno per anni, nei quali alla fine poi risulterà spesso soccombente per non essere stato in grado di fornire sufficienti elementi di prova.

Il vero problema, a mio avviso, è proprio l'onere della prova, perché se noi restiamo nella logica dell'illecito civile, cioè dell'art. 2043 c.c., nel quale spesso l'art. 18 è stato inquadrato, allora rischiamo veramente di dover poi affrontare una fatica enorme per ottenere dei risultati insignificanti. Mi permetto allora di ricordare che tuttavia una certa giurisprudenza, anche abbastanza affermata nell'ambito penalistico, ha cercato di valutare l'applicazione dell'art. 18 in chiave di responsabilità aggravata, cioè di responsabilità ex art. 2050 del codice civile e questo ha determinato dei risultati esattamente all'opposto, cioè risultati estremamente brillanti per il risarcimento, perché una volta che si ritenga che l'attività che ha prodotto il danno ambientale è un'attività pericolosa, allora è chiaro che l'onere di provare di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno, comporta per l'imprenditore l'assunzione di una posizione veramente scomoda o lo disincentiva dalla proposizione di opposizioni che non abbiano solidi fondamenti.

Mi permetto quindi di segnalare alla vostra attenzione che un inquadramento nell'art. 2050 del codice civile, di questa fattispecie del risarcimento in chiave di opposizione all'ordinanza ministeriale, potrebbe semplificare le cose anche dal punto di vista della riscossione effettiva.

Un altro profilo, ed è l'ultimo, sul quale vorrei richiamare la vostra attenzione, è quello dell'azione di prevenzione, perché come tutti sappiamo benissimo e come ho sentito anche oggi ripetere molto spesso, in realtà il chiedere il risarcimento quando il danno, anche un grosso danno, ormai si è verificato, molto spesso è assolutamente velleitario, un po' perché il risarcimento non può essere mai all'altezza del danno che si è prodotto, un po' perché l'autore del danno tende naturalmente a nascondersi dietro una quantità di schermi societari, che in genere impediscono di trovare poi l'effettivo responsabile.

Il problema vero è la prevenzione, anche perché il danno ambientale è un danno che va anzitutto prevenuto e impedito sul nascere. C'è l'azione di prevenzione, come è stata disegnata dall'art. 6 di questo progetto. Nell'azione di prevenzione, tuttavia, per quanto essa sia apprezzabile sotto il profilo degli intendimenti, la figura dell'operatore interessato che dovrebbe adottare senza

indugio le misure necessarie, manca a mio avviso di un elemento che potrebbe renderla più efficace ed operativa. Mi sono trovato spesso a riflettere sulla possibilità di prevenire questo danno, il danno ambientale, partendo dalla considerazione che per quanti strumenti si possano immaginare per convincere il possibile danneggiante, il possibile inquinatore, per scoraggiare l'inquinatore dall'adottare dei comportamenti pericolosi per l'ambiente e quindi per la collettività, però tuttavia c'è sempre un forte interesse aziendale, c'è un interesse economico, c'è un'evoluzione tecnologica, ci sono tanti fattori che in realtà impediscono spesso di realizzare questa finalità.

Un aspetto che è stato da qualche anno evidenziato da una dottrina direi, più che giuridica, economica, che tuttavia secondo me potrebbe avere un carattere risolutivo è quello della garanzia assicurativa. Perché, vedete, io ritengo che l'operatore in sé, per quanto sia accorto, attento, prudente, rispettoso, tuttavia fa sempre il suo interesse economico, cerca sempre di ottenere il massimo risultato, il massimo profitto, con la minima spesa il che significa anche la minima spesa sul piano delle cautele.

L'operatore, come viene qui definito nell'art. 6, avrebbe bisogno di avere una sorveglianza stretta da parte di qualcuno che sia cointeressato nella sua attività, cointeressato nel senso che sia garante per i danni che essa può arrecare, e questo soggetto, a mio avviso non può essere altro che l'assicuratore, perché l'assicuratore che abbia prestato la propria garanzia assicurativa, una garanzia fideiussoria a tutela del possibile danno ambientale che dovesse discendere da un'attività economica, è un soggetto economico che ha tutto l'interesse a tenere non i fucili spianati sul soggetto operatore, ma certamente tanto di lenti di ingrandimento per verificare passo passo che tutta questa attività non si allontani mai minimamente dai principi di cautela; perché il soggetto assicuratore paga, non ci sono dubbi, mentre l'operatore sparisce in qualche Paese remoto del Terzo Mondo, oppure si nasconde in qualche maniera, ma comunque poi quando si va ad escuterlo si trova sempre poco rispetto a quello che può essere il danno enorme arrecato all'ambiente, l'assicuratore paga e quindi l'assicuratore, per minimizzare il proprio rischio, deve controllare in ogni momento che quello che viene fatto sia fatto con la massima sicurezza per non essere esposto ad un risarcimento ingente.

Se questo può essere lo strumento, allora, perché non inserirlo nel sistema di prevenzione? Per esempio, ma è soltanto un'ipotesi, nel primo comma dell'art. 6, laddove si dice che l'operatore interessato adotta senza indugio le misure di prevenzione necessarie, che mi pare tanto – consentitemi – una pia intenzione, perché dice «adotta senza indugio», va bene, speriamo che lo faccia; ma allora perché non prevedere che l'operatore interessato debba invece fornire una garanzia assicurativa, fornire delle garanzie fideiussorie a tutela del possibile danno che venga arrecato?

Il sistema garantirebbe un controllo del privato sul privato, risparmiando all'Amministrazione un onere di impossibili continue verifiche senza detrimento per la tutela dell'interesse pubblico, che, fatto coincidere con quello della società assicuratrice, sarebbe vigilato nel modo più severo che si possa immaginare.

Non avrebbe la stessa efficacia l'imposizione di una cauzione, ipotizzata da altri, perché il rischio di perdere la relativa somma sarebbe computato dall'imprenditore tra i costi dell'attività e quindi non gli impedirebbe di procedere quando il vantaggio economico superi l'importo della cauzione, mentre la società assicuratrice potrebbe con i propri controlli preventivi impedire qualsiasi iniziativa che sia effettivamente pregiudizievole per l'ambiente.

Questa è la mia modesta osservazione, il mio modesto contributo a quello che poi sarà il vostro lavoro.

Concludo e non voglio più approfittare del vostro tempo, con un'osservazione di metodo.

Come dicevo, a me sembra che l'iniziativa di *Gazzetta ambiente* sia assolutamente meritoria, perché ha richiamato l'attenzione di tanti esperti e direi forse anche del pubblico, attraverso i mass media, sull'importanza di questi Testi Unici. Ritengo però che sia un'iniziativa che andrebbe replicata, nel senso che se potessimo avere quella che si definisce una pausa di riflessione ragionevole di qualche settimana – un mese, probabilmente saremmo in grado tutti di dare un contributo un po' più valido, che, come diceva l'onorevole Filippini, sul piano giuridico può essere importante, prima ancora che su quello politico.

Perché siamo tutti d'accordo sull'esigenza di una maggiore tutela dell'ambiente, che è la condizione primaria della vita dell'umanità, ma la difficoltà e quindi le divergenze stanno nella capacità di determinare quali sono gli interessi da considerare recessivi e nell'ideazione di strumenti che siano rispettosi degli altri interessi essenziali di cui ogni uomo è portatore, per cui l'opera del giurista, e direi la sua fantasia, possono persino riuscire nell'intento di far convergere le posizioni di soggetti in partenza molto distanti tra di loro.

Giuseppe Fiengo: Grazie, avvocato Polizzi. La parola è al consigliere Sfrecola.

SALVATORE SFRECOLA

Capo di Gabinetto del Vice Presidente del Consiglio

L'efficacia del sistema sanzionatorio nel suo complesso è condizione essenziale per la tutela ambientale

Grazie, Presidente. Stamattina non ho avuto la possibilità di essere presente e credo di aver perduto molto, perché dal dibattito di oggi pomeriggio sono venuti tanti elementi stimolanti.

Ho molto apprezzato, ma non è la prima volta, l'intervento di Beniamino Caravita di Toritto a proposito del richiamo al valore costituzionale dell'ambiente, che non sta soltanto nella giurisprudenza della Consulta. Devo, infatti, rivendicare al mio istituto, come Magistrato della Corte dei Conti, di aver approfondito questo aspetto fin dal 1973, con una famosa sentenza, estensore Salvatore Buscema, che affermava la giurisdizione del giudice contabile in un caso di scempio in un'area di grande interesse ambientale e paesaggistico nel Parco nazionale d'Abruzzo per effetto della costruzione di un villaggio turistico in presenza di un divieto assoluto di edificazione. In

quell'occasione la Corte si pronunciò sulla giurisdizione e la ritenne propria, riconoscendo all'ambiente la caratteristica di un bene di interesse generale da ricomprendere nella tutela costituzionale dell'art. 9, per cui doveva essere lo Stato, come portatore di tali interessi, a rivendicarne la tutela, riconoscendo al Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti, che è appunto rappresentante della legge e degli interessi finanziari e patrimoniali dello Stato-ordinamento, la titolarità dell'azione di responsabilità amministrativa. La Corte, in particolare, ritenne che il danno pubblico andava individuato nella turbativa «di quei beni (conservazione della flora e della fauna, conservazione della natura, tutela del paesaggio) che appartengono alla collettività organizzata nello Stato».

Questo del valore dell'ambiente è un profilo di rilevanza giuridica percepito fin dall'antichità, come dimostra la considerazione che Marciano in diritto romano riservava alle *res communis omnium*, a termini non dello *ius civile* ma dello *ius gentium*, *res* distinte da quelle classificate come *publicae*, cioè appartenenti al *populus romanus*.

Non avendo avuto la possibilità di approfondire, come sarebbe stato necessario, gli schemi normativi distribuiti proprio alla vigilia di questo nostro incontro, documenti corposi e complessi, che rinviano a molti allegati, mi sono fermato su alcuni aspetti, peraltro richiamati più volte negli interventi di oggi, in particolare sul risarcimento del danno ambientale.

Che l'art. 18 della legge 349 del 1986 sia una norma largamente inutile e priva di effetti concreti l'hanno detto in molti. Anche il *Gruppo ambiente* della Cassazione più volte è intervenuto su questa materia, proprio perché l'azione di risarcimento del danno ambientale è riservata a soggetti, specialmente a livello locale, sui quali influisce una sorta di pressione psicologica degli inquinatori, che sono i grandi elettori di chi amministra quella realtà comunitaria.

Dobbiamo avere il senso della realtà. Noi avevamo detto fin dall'inizio che quell'art. 18 non avrebbe portato gli effetti che si ritenevano possibili, proprio perché l'azione risarcitoria era rimessa all'iniziativa degli Enti interessati all'inquinamento, che spesso sono essi stessi colpevoli, quanto meno per colposa omissione, di quanto è avvenuto. Devo allora dire che mi è molto piaciuta l'osservazione e la proposta che è arrivata da ultimo, quella di percorrere la strada di una copertura assicurativa, che mi ricorda un po' quanto avviene in alcuni paesi in materia di realizzazione delle opere pubbliche, quando la polizza assicurativa garantisce la stazione appaltante del buon esito dei lavori. Si potrebbe prevedere, per chi svolge attività pericolose, di garantire, con apposito contratto di assicurazione l'Ente che potrebbe essere titolare del diritto al risarcimento del danno ambientale. Naturalmente è tutto da studiare, ma ne varrebbe certamente la pena in una prospettiva europea. Infatti, il meccanismo dell'assicurazione è vantaggioso anche per le imprese soggette a pesanti penalizzazioni finanziarie in caso siano chiamate a riparare le conseguenze dei sinistri inevitabilmente causati da attività pericolose.

Mi è dispiaciuto che qualcuno abbia criticato gli schemi normativi predisposti dal Ministero e poi abbia lasciato il Convegno, così facendo languire il contraddittorio.

Ho seguito questa vicenda, fin dalla fase di preparazione della delega. Paolo Togni ricorderà le tante riunioni che si sono svolte alla Presidenza del Consiglio, coordinate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, per mettere a punto i criteri di delega, non sempre facili da definire. Di qui i problemi che il Ministero ha dovuto affrontare nella predisposizione dei decreti legislativi, ma nonostante tutto il lavoro mi sembra nel complesso assai buono. E se c'è qualche aspetto da sistemare, da questo Convegno possono venire importanti suggerimenti. Come ne ho sentiti, di pregevoli.

Tornando al tema del risarcimento del danno, con riserva di un migliore approfondimento, ritengo che il meccanismo individuato sia un po' macchinoso. Invece, mi sembra interessante l'attenzione prestata all'attività di prevenzione, propria dell'Amministrazione, attraverso un monitoraggio continuo, che è poi necessario a ricercare la prova dell'inquinamento, quando questo si verifica.

Ho avuto esperienza in tal senso da Procuratore regionale della Corte dei Conti per l'Umbria. Abbiamo avuto l'inquinamento di fiumi, evidentemente dovuto a scarichi indebiti di aziende che operavano nelle vicinanze: moria di pesci, distruzione della flora etc. Però questi fenomeni si manifestano con una velocità tale che, il più delle volte, quando l'autorità competente va a controllare la situazione delle acque, non trova più le sostanze inquinanti e non riesce a risalire all'inquinatore. Si rende conto che qualcosa è successo, ma non si arriva facilmente al responsabile, anche perché il responsabile, che è consapevole di esserlo, elimina tutte le tracce di inquinamento. Anzi, si prepara ad eliminarle prima di inquinare.

Quindi l'attività di monitoraggio è essenziale, come ogni attività di controllo in materia ambientale. Come nella gestione del sistema delle acque, un tema che ha approfondito da par suo Francesco Lettera: noi non abbiamo la mappa delle falde, con quali effetti è facile immaginare. Sono stato un periodo Consigliere giuridico del Ministro dei lavori pubblici e ho scoperto con orrore che chiunque può scavare, alterare il sistema sotterraneo delle acque e a volte può farlo anche in buona fede, perché non si sa come le acque si muovono nel sottosuolo. Quindi questa è materia che va rivista nel quadro di una presa di coscienza del sistema delle risorse idriche in un Paese che ne ha in abbondanza, ma ne trascura la gestione. Per cui può anche inopinatamente rimanere «a secco».

Vorrei anche dire che in materia di sanzioni il meccanismo dell'ingiunzione mi pare un po' farraginoso. Lo abbiamo sentito anche da chi mi ha preceduto, che ha più esperienza ovviamente in questo settore del contenzioso davanti al giudice civile. Naturalmente bisognerebbe che di tutte le norme, soprattutto di queste procedurali, si facesse una sorta di simulazione degli effetti per capire se veramente l'obiettivo che ci poniamo è efficacemente perseguito come tutti vorremmo.

Ho sentito una rivendicazione appassionata delle norme che tutelano l'ambiente dal punto di vista del risarcimento. È uno spirito certamente apprezzabile, ma siamo sicuri degli effetti delle norme proposte?

Credo, per come conosco Paolo Togni, che il Ministero si sia impegnato al massimo per cercare di mettere in piedi un sistema sanzionatorio efficiente ed efficace. E tale sicuramente lo hanno voluto gli autori, anche se mi permetto di suggerire qualche ulteriore riflessione, per una messa a punto definitiva del sistema previa simulazione del meccanismo previsto.

Perché noi abbiamo detto, fin dalla prima definizione del danno pubblico ambientale delineata nella giurisprudenza della Corte dei Conti, che sarebbe stato necessario attribuire, eventualmente anche in sede di giurisdizione civile, l'iniziativa del risarcimento al Pubblico Ministero? Perché dobbiamo togliere l'azione risarcitoria dalle mani di chi è troppo vicino alla realtà dell'inquinamento, perché gli Enti locali spesso non hanno la «forza politica» di agire, anche perché gli strumenti tecnici idonei a supportare l'azione di risarcimento da un punto di vista della prova del danno, del nesso di causalità fra una condotta e gli effetti che ne sono derivati sono del tutto insufficienti.

Ecco perché la storia giudiziaria del risarcimento del danno è iniziata alla Corte dei Conti. Perché noi abbiamo un Pubblico Ministero che, come in sede penale, è titolare di un'azione obbligatoria. Ma non è così nel processo civile.

Quindi mi permetto di suggerire una riflessione ulteriore su questo profilo, perché ritengo che l'efficacia del sistema sanzionatorio nel suo complesso è condizione essenziale per la tutela ambientale. Perché se non funziona la sanzione amministrativa o giudiziaria che è *l'estrema ratio*, la tutela è zoppa.

Proprio per quel concetto di valore dal quale ho iniziato e che ci aveva ricordato Beniamino Caravita di Toritto, questo sistema, caro Paolo, deve funzionare, perché è una testimonianza che il tuo Ministero, il tuo Ministro, lasciano agli italiani e all'amministrazione in un settore che è di interesse di tutti, ricchezza del nostro Paese. Poiché, noi, che viviamo anche di turismo, dobbiamo ricordare che gli scempi ambientali sono un danno per l'economia del Paese. Le acque del mare, ad esempio, come le spiagge, vale a dire le ricordate *res communis omnium* dei nostri progenitori, sono ricchezza diretta dell'intera comunità, sono inquinate da terra, il che vuol dire che c'è qualcosa che non funziona nel sistema di gestione e di controllo del territorio.

Concludo sottolineando che questo lavoro che il Ministero ci ha presentato, questi decreti legislativi che attuano la delega ambientale, possa essere apprezzato anche nella misura in cui l'Amministrazione sarà disponibile, con l'intelligenza e l'umiltà che deve accompagnare l'esercizio della funzione pubblica, a recepire i buoni suggerimenti che da questo Convegno e da altri ambienti sono venuti.

Giuseppe Fiengo: Ora intervverrà Michele Pallottino e poi Paolo Togni, e così chiudiamo questo Convegno, che sta durando un po' di più di quanto previsto.

MICHELE PALLOTTINO

Docente di diritto pubblico dell'economia, Università di Roma «La Sapienza»

Alcune conclusioni

1. L'Avvocato Giuseppe Fiengo, al quale va il plauso e il ringraziamento di tutti noi per la tempestiva e ottima organizzazione del Convegno e della Tavola Rotonda, mi assegna il compito di intervenire per ultimo.

Si tratta di un compito impegnativo per chi vuole interloquire con le varie relazioni. Ma facile invece per chi, come me, desidera esporre la propria opinione, in quanto molto è stato egregiamente già detto e non va ripetuto (anche se finirò per dire cose già sentite).

Comunque a me pare che tutti gli interventi costituiscano un contributo fondamentale per il Ministero e per le varie Commissioni elaborative.

2. Due notazioni preliminari.

I vari testi sono il frutto di un accurato e pregevole lavoro di tecnica legiferativa.

Nella lettura dei testi si notano tuttavia metodologie, sistematiche, culture giuridiche e «penne» diverse: mi riferisco in particolare al decreto sul danno ambientale. Sembra senz'altro opportuno un coordinamento formale.

E vengo ad alcuni problemi.

3. Il primo problema è quello delle attribuzioni Stato-Regioni-Enti locali.

Pur nel tenere presente quanto più volte indicato dalla Corte costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione e in particolare sul riparto delle materie dell'art. 117 e sui principi dell'art. 118, va considerato comunque che gli oggetti dei vari decreti attengono a materie attribuite in modo diverso: diritto alla salute e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza statale; governo del territorio e reti, di competenza concorrente; tutto il resto, comprese le «acque», di competenza regionale.

Di qui, e in via esemplificativa.

Affermato il principio della prevalenza della scelta o della misura del piano territoriale (urbanistico), andrebbe attribuita alla Regione la determinazione delle concrete modalità attuative. Così, riguardo a quanto previsto non tanto nell'art. 1, quanto piuttosto negli artt. 4, 5 e 9 del decreto sulla VAS e sulla VIA. Così, sempre per tale decreto, circa la duplicazione o meno delle «valutazioni».

Appare invece più rispettoso delle competenze regionali in materia di governo del territorio quanto previsto negli artt. 13 e 89 del decreto sulla difesa del suolo e risorse idriche.

Non così invece, per questo decreto, il palese squilibrio a favore dello Stato nella Conferenza di servizi dell'art. 11, se si considera il sistema di votazione a maggioranza.

Notazione di eguale contenuto va fatta per la composizione e per i poteri dell'Autorità di vigilanza di cui all'art. 106 del decreto sulla difesa del suolo e risorse idriche e all'art. 31 del decreto sui rifiuti.

Appare corretto invece quanto stabilito negli artt. 63 n. 3 e ss. del decreto sulla bonifica dei siti contaminati circa le competenze riconosciute alle Regioni.

Ora, alcuni dubbi (miei), sempre con riferimento al riparto delle varie attribuzioni.

Il primo dubbio concerne il perché l'art. 13 del decreto sul danno ambientale riconosca la legittimazione solo allo Stato.

Il secondo dubbio riguarda il regime di appartenenza delle acque e il perché l'art. 91 del decreto sulla difesa del suolo e risorse idriche definisca le acque demanio dello Stato, anziché demanio regionale, tenuto conto dell'art. 117 Cost.

L'ultimo dubbio riguarda quanto previsto nell'art. 1 sul danno ambientale, allorché prevede che le competenze ministeriali di tutela e salvaguardia ambientale siano delegabili ai Prefetti e non già ai Presidenti delle Regioni.

4. Altre notazioni.

Sul decreto sulla VAS e sulla VIA.

La categoria della «nullità» del provvedimento amministrativo di approvazione del piano o del programma privo di VAS (art. 1 n. 3) appare giuridicamente impropria: più corretto prevedere l'illegittimità o l'inefficacia del provvedimento.

Altrettanto impropria appare la affermazione (nell'art. 9) che il giudizio di compatibilità ambientale sia definito «presupposto per la prosecuzione del procedimento», quando invece è un parere vincolante.

Sul decreto sulla gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

È senz'altro corretta (a mio parere) la scelta di non definire la destinazione urbanistica del sito bonificato, ma di rinviarla al piano urbanistico (art. 64 lett. o).

È discutibile invece la soluzione dell'onere reale e del privilegio speciale quali effetti delle bonifiche effettuate dalla amministrazione (art. 77 ed anche art. 10 del decreto sul danno ambientale). A mio parere sembrerebbe più corretto e semplice il sistema della dichiarazione di pubblica utilità e successive espropriazione ed utilizzazione ai fini pubblici: senza indennizzo o con indennizzo depurato delle spese di disinquinamento, per i proprietari colpevoli; e indennizzo pieno invece, per i proprietari incolpevoli.

Infine, sul decreto sul danno ambientale.

Non esiste, e oggettivamente «suona male», il principio «chi inquina paga»: è sufficiente rinviare agli artt. 2043 ss. del codice civile.

È necessario un maggior coordinamento con il decreto sul ripristino dei suoli inquinati.

Non è poi comprensibile, e forse è violativo dell'art. 24 Cost., che l'azione di annullamento e quella risarcitoria debbano essere necessariamente precedute da una opposizione al Ministero (art. 12).

E appare opportuno prevedere in materia la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo.

Giuseppe Fiengo: Ringrazio Michele Pallottino. Infine darei la parola a Paolo Togni.

PAOLO TOGNI

Capo di Gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Risposte, replica e prospettive

Io vorrei fare, se Giuseppe Fiengo me lo consente, un brevissimo bilancio di questo incontro.

A mio parere è stata molto importante la discussione pomeridiana, nella quale sono stati affrontati temi e proposte interessanti. Nella certezza che questo sarebbe avvenuto, abbiamo chiesto ad alcuni giovani, validissimi e valorosi collaboratori di essere presenti per registrare un elenco delle proposte e delle problematiche presentate, al fine di tenerne conto nella successiva elaborazione. Questo a riprova di quell'atteggiamento collaborativo che abbiamo sempre avuto.

Volevo anche sottolineare che in base alla legge, che per me è l'unico testo al quale fare riferimento, non sono il milione e mezzo di iscritti alle Associazioni ambientaliste che possono condizionare la volontà del Parlamento o l'orientamento del Governo. Nella legge delega è scritto che il rapporto di consultazione con le Associazioni ambientaliste avviene non sui testi ma al fine della predisposizione degli stessi. Abbiamo fatto una riunione, una sola, ma non serviva farne di più, non è stata infatti avanzata nessuna proposta da inserire nei Decreti legislativi.

Ora, passando a questioni più serie di quelle sollevate da Rosa Filippini, cercherò di fare qualche puntualizzazione su alcune delle questioni sollevate.

Piero Angelini parlava della continuità tra Autorità di Bacino e Autorità di Distretto, in realtà abbiamo pensato di unificarle, dunque non c'è continuità ma identità. Nella continuità c'è evidentemente una distinzione di soggettività, mentre nell'identità questa distinzione non c'è. Però il problema che esponeva Piero Angelini era sul coordinamento delle decisioni, che evidentemente, venendo tutte da un unico soggetto, non potranno essere scoordinate a nostro modo di vedere. Le delibere verranno votate a maggioranza dalla Conferenza di servizi che sostituisce il Comitato istituzionale. Oggi le Autorità di Bacino, come tutti sapete, hanno questo Comitato istituzionale che è composto dai Ministri competenti e dai Presidenti delle Regioni interessate. Alla Conferenza dei servizi il Ministro potrà andare se vuole, però vi può andare anche qualcuno che non sia il Ministro, e che sia da lui delegato. Oggi nei Comitati istituzionali c'è sempre e costantemente il problema del numero legale, perché basta che un paio di Regioni non siano d'accordo su un provvedimento e non siano presenti, che cade il numero legale e quindi non si delibera.

Questa situazione, evidentemente, non può continuare. La scelta di una Conferenza dei servizi con deliberazione a maggioranza serve proprio a superare questi problemi di ostruzionismo e di mancate decisioni che costituiscono in questo caso, ma anche in una miriade di altri casi, la vera palla al piede dell'attuazione della politica ambientale.

Purtroppo non si risolvono i problemi solo introducendo nell'ordinamento una buona norma, perché se la buona norma non viene applicata o ne viene impedita l'applicazione, è *tamquam non esset*, è come se non ci fosse. Noi dobbiamo fare delle buone norme e ci siamo sforzati di farle, rimanendo

nel contempo aperti a tutte le critiche e disponibili a valutare ed eventualmente recepire i suggerimenti costruttivi. È chiaro che queste norme poi debbano essere applicate bene, il che significa, per esempio, che gli organi previsti per il funzionamento devono essere posti in grado di funzionare efficacemente. La scelta della deliberazione a maggioranza per le Autorità risponde a questa logica.

Diversi amici, il Professor Amorosino ed altri, hanno detto: perché invece di fare cinque o sei o più Decreti legislativi, non avete fatto un Codice? La domanda è interessante e – se permettete – da luogo a una certa soddisfazione; vuol dire che poi il nostro lavoro non è valutato così male. Però per chiamare «Codice» un testo normativo occorre che la materia trattata costituisca l'intero universo di riferimento, e nel nostro caso non è così. Infatti la delega non contiene alcuni argomenti che invece fanno parte integrante e sostanziale della legislazione ambientale. Basta ricordare i problemi su cui c'è una sovrapposizione di competenze, oggetto di un dibattito che va approfondito, tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e di quelle del Ministero delle attività produttive in campo energetico: un Codice dell'Ambiente dovrebbe comprendere anche questa materia, sulla quale oggi abbiamo il residuo di una legislazione che pone le competenze in capo alle Attività Produttive. In questi quattro anni una parte di queste competenze è stata rivista ed aggiornata, però non siamo ancora arrivati ad una situazione soddisfacente. Perché deve essere chiaro che dove c'è produzione, trasporto, uso di energia, c'è un impatto sull'ambiente e quindi c'è la competenza dell'Amministrazione dell'ambiente.

Poi, la grande umiltà che ci contraddistingue, ci ha spinto a proporre dei piccoli Decreti legislativi, a proposito dei quali c'è comunque un problema di livello nella normazione. Che ci siamo posti noi stessi, discutendone molto. Il complesso del lavoro fatto equivale a 705 pagine a corpo 12, per 50 righe a pagina. Di queste, 310 sono di normazione in senso proprio e 395 sono di allegati. Ora, questi allegati in larga parte sono norme tecniche, sono prescrizioni normative che non hanno rango di normativa primaria e forse neanche propriamente secondaria; quindi abbiamo cercato di sviluppare, e spero che ci siamo riusciti, una logica per cui le norme sono norme e fanno parte a pieno titolo dei decreti delegati, mentre gli allegati ne costituiscono una parte di normativa non primaria.

Riteniamo di aver fatto un'operazione sufficiente a mantenere gli allegati nell'ambito della normazione secondaria. Se qualcuno avesse dei consigli da darci su questo punto, come su altri punti, noi siamo dispostissimi a coglierli e a valutarli e, se possibile, accettarli.

Sulla nuova disciplina del danno si è parlato molto; tra gli altri, l'avvocato Giampietro ha detto, a proposito dell'ipotesi di danno derivante da immissioni irregolari in atmosfera: «non lo dice la direttiva, quindi non si può dire».

Non lo dice la direttiva e noi lo diciamo lo stesso. Le direttive non sono la Bibbia, alla quale nulla si può togliere e nulla aggiungere. È chiaro che la norma nazionale deve contenere tutta la parte prescrittiva della direttiva,

ma non si vede perché non potrebbe integrarne le previsioni. Benissimo, la direttiva è parziale e noi siamo più bravi perché normiamo anche fattispecie non previste dalla direttiva, naturalmente senza andar in contrasto con essa.

Certamente, nell'ambito di questo pacchetto di norme proposte, non c'è nessuna cultura del sospetto ambientale, anzi di essere portatori di una cultura del sospetto ambientale siamo stati tacciati da qualcuno che ha ritenuto che le norme siano troppo rigide. L'accusa è risibile, e tra l'altro si elide con quella di lassismo proveniente da fonte diversa. È logico, è vero che sulle sanzioni occorre intervenire, ma non era prevista questa facoltà nella legge di delega e quindi non ci siamo potuti azzardare a svolgerla. Occorrerà trovare altri strumenti e ci stiamo già pensando, l'ho detto anche stamattina. Le sanzioni amministrative in vigore sono ridicole e offensive per i cittadini che si comportano bene, perché prevedono ad esempio 1.500 euro di multa per l'apertura di un'attività industriale senza autorizzazione! Dobbiamo moltiplicarle per 100 queste sanzioni, o per 200, o per 300, perché arrivino a mordere su coloro che non rispettano la legge.

L'avvocato Lettera ha fatto riferimento al minimo deflusso vitale. Questo è un punto molto delicato, perché sul minimo deflusso vitale le Autorità di Bacino in molti casi hanno indicato delle cifre non abbastanza suffragate da studi, e quindi cautelative ma non troppo giustificate. Noi abbiamo fatto una considerazione e abbiamo visto che un piccolo ritocco del minimo deflusso vitale su certi fiumi potrebbe portare ad un aumento significativo della produzione di energia idroelettrica che, come ricordo a tutti, è energia rinnovabile da fonte non inquinante e che quindi è un'energia elettiva tra quelle che dobbiamo produrre. A questo proposito, se vi interessa un aneddoto, questa estate una delle organizzazioni dei produttori agricoli, affermava che il 30% dei raccolti erano andati distrutti per la siccità, e che c'era rischio per l'intera produzione. Tutte bugie, non era vero nulla. Era semplicemente un modo per giustificare un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli e, per fortuna, non ci sono riusciti. Comunque evidentemente questo atteggiamento ha acuito fortemente la nostra attenzione verso le problematiche dei bacini, in particolare dell'Adige e anche, in parte, del Po. Allora, assicurati che non c'erano gravi rischi, abbiamo comunque voluto avere maggiori garanzie. Per il Bacino dell'Adige c'era un problema di «turbinamento», di alcune acque di invasi artificiali di proprietà dell'ENEL, dell'Edison e dell'Azienda municipalizzata di Bolzano. Abbiamo chiesto a queste aziende di «turbinare», cioè fare uscire dell'acqua che poi passa nelle turbine e va nel fiume, e quindi costituisce un apporto positivo alla quantità di acqua che il fiume trasporta. Loro ci hanno risposto che dovevano avere l'ordine di acquisto dal GRTN perché altrimenti non potevano farlo. Il GRTN ci ha risposto con un no poiché costa di meno l'energia importata dalla Francia (noi compriamo quella e non compriamo quella di queste centrali). Il GRTN è un Ente pubblico, che dovrebbe perseguire interessi pubblici e troppo spesso non lo fa, perché persegue gli interessi di un'azienda privata che si chiama ENEL, da cui provengono gran parte dei suoi dirigenti e dipendenti. È veramente vergognoso che per ottenere che il GRTN si impegnasse ad acquistare dell'energia prodotta dal turbinamento che avevamo chiesto noi,

che serviva per motivi di interesse generale, abbiamo dovuto minacciare di procedere con un pò di denunce. A questo punto, con le buone, le cose sono andate a posto.

Beniamino Caravita di Toritto ha parlato di ambiente trasversale e trasversato. È logico, perché è una matrice: le norme ambientali vanno in verticale, le altre in orizzontale, o viceversa, comunque si incrociano in una serie di punti. Da ciò deriva quello che io spesso ho detto, che in un sistema giuridico maturo il Ministero dell'ambiente non deve esistere, perché o diventa un superministero che comanda su tutti gli altri, oppure non conta nulla. Noi siamo una via di mezzo. Secondo me la soluzione corretta è che la preoccupazione ambientale venga assunta a livello di Presidenza del Governo, evidentemente con un Sottosegretario che si occupi di questo attraverso l'uso di un'Agenzia com'è per esempio negli Stati Uniti, perché solo in questo modo si può avere la certezza che ci sia una supervisione generale che verifica e gestisce gli incroci di competenze, che sono tantissimi, tra l'attività dell'Amministrazione (non dico più Ministero dell'ambiente) e quella degli altri Ministeri.

Ultima parola, Polizzi ha parlato di assicurazioni. Noi siamo contrari a stabilire l'obbligo di nuove assicurazioni; però, le garanzie debbano esserci ed essere concrete. Allora, piuttosto che ad assicurazioni, siamo orientati verso cauzioni da gestire da parte del Ministero dell'ambiente con un fondo che potrebbe essere utilizzato anche per finanziare interventi in campo ambientale. Ricordo che, per esempio, le assicurazioni obbligatorie di coloro che sono iscritti al registro degli smaltitori e trasportatori non sono state mai escuse, perché chi è iscritto fa le cose fatte per bene, quelli che creano problemi sono quelli che ne stanno fuori. Allora queste fideiussioni costituiscono una massa di esposizioni che è sottratta a qualunque uso utile e, tuttavia, grava sulle imprese. Le stesse imprese sarebbero più contente di versare qualcosa di meno, ma comunque nell'ordine di grandezza degli impegni attuali, ma qualcosa che dal Ministero potesse essere utilizzato a fini positivi.

Un vivissimo ringraziamento all'Avvocatura, a tutti gli intervenuti, in particolare a questi cari amici che si sono trattiene fino ad adesso, perché siamo rimasti in pochi, ma certamente i migliori. Grazie.

Comunicazioni a margine del convegno

Il riordino della normativa ambientale: un passo avanti per un nuovo codice dell'ambiente

di ENNIO FANO

Responsabile delle politiche ambientali di ENEL S.p.A.

La delega che è stata conferita al Governo con la legge 308 del 15 dicembre 2004 finalizzata a riordinare, coordinare e integrare la legislazione in materia ambientale, rappresenta un'opportunità significativa per avviare una semplificazione e armonizzazione della complessa e, alcune volte, farraginosa normativa sull'ambiente.

Attualmente esistono oltre 1000 norme di riferimento, che comportano sovrapposizioni di competenze, duplicazioni di fasi istruttorie e, in generale, procedimenti autorizzativi lenti e macchinosi che non sempre consentono di rispondere con sollecitudine alle esigenze industriali e ambientali.

Un intervento di riorganizzazione, quindi, indispensabile non solo per costruire un corpo normativo chiaro, integrato ed omogeneo, ma anche per rendere più agevole l'applicazione delle disposizioni e più efficace la risposta da parte delle Istituzioni.

L'obiettivo appare ambizioso, considerato che entro l'11 luglio 2006 dovranno essere emanati ben sette decreti legislativi che riguardano i seguenti temi:

- gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati;
- tutela delle 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 l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

Il percorso intrapreso è, comunque, già a buon punto, essendo stati predisposti gli schemi di cinque decreti (difesa del suolo e lotta alla desertificazione è stato inglobato nella disciplina relativa alla tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, mentre il decreto inerente alla gestione delle aree protette non è ancora disponibile).

Da una prima lettura emerge che i decreti centrano pienamente i criteri direttivi generali richiesti dalla legge Delega e in particolare appaiono in sintonia con i principi di:

- garanzia della salvaguardia della qualità dell'ambiente;
- maggior efficienza e tempestività dei controlli ambientali;
- prevenzione, precauzione, correzione e riduzione dell'inquinamento e dei danni ambientali secondo quanto stabilito dagli indirizzi comunitari;
- semplificazione delle procedure in materia ambientale;

– incentivazione delle piccole e medie imprese ad aderire ai sistemi di certificazione ambientale.

Pur rispondendo alle suddette linee di indirizzo, tuttavia nei testi si individuano ancora alcune criticità. Qui si vogliono segnalare quelle che più direttamente potrebbero incidere sul settore elettrico, passando rapidamente in rassegna gli schemi dei decreti legislativi predisposti.

Disposizioni in materia di danno ambientale. Tale materia è sicuramente una delle più discusse e controverse; allo stato attuale infatti non è ancora disciplinata da apposita normativa e fa riferimento all'art. 18 della legge 349/1984 istitutiva del Ministero dell'ambiente, per il quale il nuovo schema ne propone l'abrogazione. La criticità più rilevante riguarda il fatto che la bozza non provvede al compiuto recepimento della direttiva 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, e presenta alcune discordanze. In particolare la definizione di danno, discostandosi da quanto espresso nella Direttiva, non ha precisi confini e introduce una nozione generica e indeterminata, all'interno della quale non è delimitato il concetto specifico di «danno ambientale», con il rischio di includere in esso un'ampia gamma di attività e lasciando una forte e pericolosa «discrezionalità» alle Autorità competenti.

Uno dei concetti più critici è l'introduzione del cosiddetto «danno all'atmosfera». La vaghezza della definizione di danno e l'ampiezza del sistema ricettore (atmosfera) potrebbe determinare addirittura il blocco di impianti industriali che funzionano nel rispetto dei valori limite di legge ed avviare la richiesta, in sede civile, di risarcimenti per danno al territorio ed alla salute, di valore «incommensurabile».

È stata completamente «dimenticata» infine, la parte che nella legge Delega riguarda meccanismi premiali per coloro che assumono comportamenti ed effettuano investimenti per il miglioramento della qualità dell'ambiente sul territorio nazionale.

VAS – VIA – IPPC. Pur apprezzando lo sforzo compiuto per semplificare e coordinare le procedure autorizzative in materia di VAS, VIA e IPPC, con l'istituzione di un'unica Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali, si profila il rischio dell'istituto del «silenzio-diniego». Sarebbe auspicabile che la Pubblica Amministrazione esprima comunque un giudizio finale, sia esso positivo o negativo, rendendone note le motivazioni, al fine di instaurare un clima di certezza interpretativa, che non ostacoli lo sviluppo dell'attività imprenditoriale. Si auspica in sostanza una maggiore responsabilizzazione e trasparenza delle strutture amministrative competenti.

In particolare per il settore termoelettrico la «legislazione speciale» (decreto «sblocca centrali») fissa tempi precisi per il completamento dell'istruttoria, ed oneri anticipati da parte del proponente il progetto (5 dell'investimento); sarebbe paradossale l'anticipo di un pagamento di un servizio senza la certezza di un esito.

Norme in materia di tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera. Il nuovo schema sembra complicare il rilascio delle autorizzazioni rispetto all'attuale regime e in particolar modo in riferimento alle modifiche impiantistiche e di esercizio, e non esiste un coordinamento esplicito con la

normativa riguardante l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e nello specifico con il D. Lgs. 59/2005 di recepimento della direttiva 96/61/CE relativo alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

Inoltre il tema delle emissioni diffuse lascia molta discrezionalità alle Autorità competenti.

Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche. Relativamente agli aspetti inerenti alla gestione delle risorse idriche, la nuova stesura non risolve il rischio d'impatto negativo sui conti economici degli operatori idroelettrici; in particolare, non sono sufficientemente garantiti gli investimenti effettuati dal concessionario sui propri impianti idroelettrici, investimenti tarati su una quantità di risorsa idrica all'uopo concessa dalla Pubblica Amministrazione. La decurtazione di tale risorsa sia che avvenga per favorire un altro suo utilizzo o per garantire il rilascio negli alvei del deflusso minimo vitale e l'arbitrario aggiornamento dei canoni comportano per il concessionario una penalizzazione nel ritorno degli investimenti, non compensabile con la sola riduzione del canone demaniale di concessione.

Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti contaminati. È apprezzabile l'introduzione nello schema di decreto di alcune semplificazioni e allo stesso tempo l'istituzione di un'autorità unica sui rifiuti e sulle acque che sostituirebbe il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale dei rifiuti; permangono, tuttavia, alcune lacune e/o imprecisioni che si spera vengano eliminate prima che il testo venga consolidato.

In generale lo sforzo per il riordino e la semplificazione della materia ambientale, potrebbe essere minato dalla presenza di concetti generali a forte discrezionalità applicativa.

In particolare appare fondamentale che la legge Delega attui l'auspicato coordinamento e integrazione tra le numerose norme esistenti in materia ambientale, ma soprattutto introduca la semplificazione degli attuali iter procedurali ed amministrativi e individui in modo chiaro le competenze e le responsabilità delle parti coinvolte nelle differenti fasi di autorizzazione e valutazione previste.

La necessità di riferimenti precisi per le opere pubbliche

DI GIOVANNI MAGARÒ

ANAS Direzione Generale – Ufficio per la cura dei rapporti con il Ministero dell'ambiente

Presentazione

Con una pregevole iniziativa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio congiuntamente all'Avvocatura Generale dello Stato ha promosso un incontro (1) per commentare gli schemi dei decreti legislativi approntati dallo stesso Ministero e da una Commissione di esperti istituita dall'articolo 1, comma 11, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante «*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 dicembre 2004.

L'esame di un quadro normativo che costituirà l'ossatura del nuovo diritto ambientale italiano, e che riguarda un tema per il quale la sensibilità dell'opinione pubblica è massima, va accolto favorevolmente ed evidenzia l'importanza che ormai viene universalmente riconosciuta al rapporto ambiente-sviluppo.

Tutela dell'ambiente significa sviluppo ma è il medesimo sviluppo che rende possibile la tutela dell'ambiente.

La necessità di non precludere la possibilità per il tessuto socio-economico di poter procedere alle trasformazioni richieste dal mutare delle esigenze, viene posta in relazione con l'urgenza di inquadrare queste azioni nell'ambito di processi decisionali che pongano la salvaguardia delle risorse al centro delle valutazioni e delle scelte più significative che riguardano l'ambiente e il territorio. La prevenzione degli impatti ambientali costituisce l'unica strada possibile per evitare lo spreco delle risorse.

Tematica quella ambientale in cui il concetto di partecipazione assume una rilevanza sconosciuta ad altre realtà, partecipazione allargata dagli addetti ai lavori (autorità competente, proponenti) al pubblico interessato per questo *work in progress* in un confronto utile e prezioso.

Premessa

L'ANAS è il principale soggetto di riferimento per il settore stradale ed autostradale in Italia. Gestisce, su delega del Governo italiano e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, più di 26 mila km di strade e autostrade di interesse nazionale, inoltre programma lo sviluppo e la costruzione della rete nazionale.

L'ANAS è anche la principale società italiana di investimenti: 10 miliardi di euro tra bandi pubblicati e gare aggiudicate nel solo 2003.

(1) «Ambiente è sviluppo – L'attuazione della Delega Ambientale» Avvocatura Generale dello Stato - Roma 12 settembre 2005.

Nel 2004, tra bandi pubblicati e gare aggiudicate, l'ANAS ha realizzato un volume di investimenti di oltre 12,2 miliardi di euro, confermandosi, per tale ambito, la principale stazione appaltante pubblica italiana. E il trend positivo continua. Nei primi sei mesi del 2005, infatti i lavori aggiudicati hanno registrato un incremento pari al +30% (3,2 miliardi €); i pagamenti per lavori totali hanno avuto un aumento del +53%, (1,2 miliardi €); i lavori consegnati un rialzo del +212%; i lavori ultimati hanno avuto una crescita del +29%.

Dal 1° gennaio 2003 è una società per azioni e il suo socio unico è il Ministero dell'economia e delle finanze. La trasformazione ha portato ad un profondo cambiamento e ad un riassetto organizzativo della società e ad un deciso miglioramento della sua capacità gestionale e della sua efficienza operativa.

Un processo di trasformazione tuttora in atto con una nuova fase che sarà consequenziale ai provvedimenti legislativi in discussione in questi giorni in Parlamento.

Quando pensiamo ai grandi progetti di trasformazione del territorio dobbiamo renderci conto di come ci sia bisogno di più certezza nelle pratiche amministrative, nelle procedure, ma anche nel controllo del territorio.

È significativo aver trovato un momento storico così particolare per l'organizzazione di questo forum: un momento in cui c'è una convergenza nel ritenere le politiche delle trasformazioni del territorio come centrali nel dibattito in corso nel Paese.

In tale contesto, che mal si presta alla dicotomia «giusto/sbagliato», la decisione ambientale, di fronte all'impossibilità di raggiungere una «trasparenza di contenuti» in termini di validità assoluta, richiede una «trasparenza metodologica».

I progetti presentati da ANAS S.p.A. costituiscono parte rilevante delle opere esaminate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sia nell'ambito delle procedure di VIA (ordinaria e di legge Obiettivo) sia per altri procedimenti autorizzativi.

Linee generali

Il presente intervento costituisce un primo esame della normativa ambientale *in fieri* limitato allo schema di decreto legislativo recante «*Norme in materia di procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)*» ed i suoi allegati, di più diretto coinvolgimento per ANAS S.p.A.

È utile preliminarmente richiamare in modo schematico alcuni concetti di base relativamente alle problematiche della procedura di VIA.

– La VIA è uno strumento-processo per l'attuazione di una politica preventiva e rappresenta una applicazione del principio «*la migliore politica ecologica consiste nell'evitare sin dall'inizio inquinamenti ed altri inconvenienti, anziché combattere successivamente gli effetti*».

– La procedura VIA è un sistema di supporto alle decisioni; gli studi di impatto non possono pertanto ridursi alla fase di descrizione, ma devono comunque arrivare ad una valutazione per fornire all'autorità competente

gli elementi sui quali decidere, avendo stabilito in modo scientificamente coerente quali sono i possibili effetti che l'azione da intraprendere può avere sull'ambiente; ciò pone due problemi: quello della trasparenza dei passi che hanno prodotto la decisione e quello della ripercorribilità dell'intero processo (da parte di chi ne sia interessato);

– Una VIA, in quanto processo di decisione, cioè di scelta, esplica le sue maggiori potenzialità in presenza di una pluralità di alternative fra le quali scegliere; ciò pone il problema di definire le alternative di progetto ivi compresa ovviamente l'alternativa zero, di analizzarne gli impatti tenendo conto della durata prevista per il progetto e di comparare le alternative entro un dato sistema di obiettivi e/o vincoli.

– Esistono VIA con livelli diversi di approfondimento a seconda del momento del processo decisionale in cui il procedimento viene collocato:

- la fase iniziale (studio di fattibilità – progetto preliminare),
- la fase intermedia (progetto definitivo),
- la fase finale (progetto esecutivo);

non esiste un «momento giusto» per la VIA: in linea generale essa andrebbe collocata il più a monte possibile del processo decisionale (ma questo, però, penalizza il dettaglio delle informazioni progettuali e di conseguenza rende il processo di analisi ambientale ovviamente più approssimativo!); è chiaro peraltro, che è diverso operare su un progetto *esecutivo* in cui le alternative sono molto spesso solo le misure di mitigazione, oppure su un progetto *definitivo* in cui si esaminano le alternative tecnologiche, o, invece, lavorare su uno *studio di fattibilità* o un *preliminare* in cui il confronto avviene tra le grandi opzioni strategiche e/o di localizzazione, estremamente aperte.

– Per interventi o azioni da assoggettare a VIA vanno intesi non solo le opere, ma anche gli strumenti di piano, i programmi, le norme, le decisioni che interferiscono direttamente o indirettamente con l'ambiente; il livello di maturazione della VIA nel caso delle opere è certamente più avanzato: è possibile distinguere fra le opere che richiedono decisioni riguardanti la localizzazione, la tecnologia e le dimensioni e quelle che prevedono, invece, soltanto una decisione relativa a tecnologia e dimensioni.

– Esistono figure diverse nel processo di VIA; tra esse è opportuno distinguere:

- il *proponente/committente*, soggetto che richiede il provvedimento di approvazione, autorizzazione o concessione che consente in via definitiva la realizzazione del progetto;

- l'*autorità proponente*, nel caso sia la pubblica autorità a promuovere l'iniziativa relativa al progetto;

- l'*autorità competente*, ovvero l'amministrazione o l'organo che provvede alla valutazione di impatto ambientale;

- il *pubblico*, ossia i soggetti pubblici o privati interessati a vario titolo al progetto.

– La VIA va intesa come processo di partecipazione del pubblico e questa è una delle funzioni principali della procedura: l'informazione e la parte-

cipazione sono momenti di conoscenza della complessità ambientale e sociale, che consente ai soggetti sociali di controllare la coerenza e l'efficacia dell'operato delle autorità competenti.

– Ai fini di una seria verifica scientifica e di una partecipazione costruttiva, lo svolgimento di una VIA, deve sempre risultare un processo ripercorribile e dunque quanto più possibile trasparente; questa esigenza rimanda alla chiarezza dei dati e dei metodi ed alla necessità di disporre di fonti informative e di sistemi di gestione affidabili, il tutto inserito in uno schema metodologico riconoscibile e accettato.

Le procedure per la valutazione di impatto ambientale

Le procedure che regolano la VIA hanno subito negli ultimi anni una evoluzione che ha seguito lo sviluppo normativo per la redazione dei progetti; in particolare si fa riferimento al livello progettuale per il quale è prevista la pronuncia di compatibilità ambientale.

Le attuali normative indicano nel progetto *definitivo* il livello per il quale lo Studio di Impatto Ambientale (SIA) deve essere redatto e presentato in modo da consentire l'approvazione formale dell'intera iniziativa progettuale anche da parte degli Enti locali.

Tale livello progettuale garantisce una completa ed univoca definizione dell'ubicazione e di tutti gli aspetti caratterizzanti l'intervento proposto (dimensionali, funzionali, economici, ambientali). Questi sono necessari all'identificazione e quantificazione degli eventuali impatti negativi sul territorio, delle conseguenti opere di mitigazione, nonché con un buon livello di approssimazione, del costo complessivo dell'opera.

Tuttavia lo sviluppo di un progetto definitivo comporta un impegno di risorse per progetti, che possono essere bocciati o stravolti anche radicalmente con tempi che non sono certi.

Occorre evidenziare che quando i tempi di approvazione si dilatano, gli stessi presupposti che giustificavano l'intervento possono divenire obsoleti. Non è un caso che la strada delle opere pubbliche, segnatamente di quelle che presentano una qualche forma di impatto ambientale direttamente percepibile, si presenti costellata di innumerevoli «incompiute» sempre più difficilmente completabili o riconvertibili.

Quindi è auspicabile per il committente/proponente una azione che consegua la massima efficienza del sistema minimizzando le incertezze.

È difficile, infatti, far convivere: incremento di efficienza di sistema, connesso all'incremento della dotazione infrastrutturale e distribuzione equa del carico di esternalità negative che ogni infrastruttura implica.

Le decisioni ambientali devono consentire di scegliere tra grandezze tra loro non omogenee, tra benefici e costi, che si manifestano su diversa scala temporale e geografica e che non possono sempre essere distribuiti in modo equo tra la popolazione.

Si tratta di decisioni complesse, in quanto coinvolgono molte variabili tra loro interconnesse che generano un'infinita catena di retroazioni. Inoltre l'area coinvolta varia a seconda dei casi, dalla locale alla nazionale, non necessariamente coincidendo con una precisa unità politico-amministrativa.

Quello che più conta è la condizione d'incertezza, che permea queste decisioni in quanto, in estrema sintesi, bilanciano probabilità contro incertezze, ammettendo soluzioni multiple.

Pertanto l'iter della procedura VIA ordinaria ha portato spesso un allungamento dei tempi approvativi, ad uno stravolgimento dei progetti e quindi all'attuazione di progetti datati.

Alle nuove preoccupazioni ambientali la cultura del progetto ha iniziato a porre attenzione solo in tempi relativamente recenti. Certo non sempre e non in tutti i casi questa innovazione progettuale è evidente, ma tanto da far intravedere una tendenza che occorre riconoscere ed incoraggiare.

La legge Obiettivo: un nuovo processo decisionale per la realizzazione delle opere pubbliche

Accelerare la realizzazione di grandi infrastrutture e aprire, al più presto, i cantieri: è questa la «missione» del decreto legislativo n. 190 del 20 agosto 2002.

La nuova disciplina normativa rivede i processi decisori e autorizzativi, regolando organicamente e sulla base di principi innovativi la realizzazione di alcune opere pubbliche, definite per la loro importanza «strategiche e di preminente interesse nazionale».

È necessaria una gestione con un equilibrio tale da consentire di trarre vantaggio dalla maggior capacità decisionale.

Si tratta dell'avvio del processo di rinnovamento della rete infrastrutturale del nostro Paese, per portarci, nel giro di alcuni anni, a recuperare il *gap* infrastrutturale che abbiamo accumulato nell'ultimo decennio nei confronti dei Paesi più sviluppati d'Europa.

Lo strumento che consente alla Pubblica Amministrazione di acquisire gli elementi utili alla comprensione dello stato dell'ambiente, in rapporto all'opera proposta, è rappresentato dallo Studio di Impatto Ambientale (SIA); tale documento deve essere redatto seguendo le indicazioni contenute nel decreto del D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

Queste norme definiscono i contenuti degli studi e la loro articolazione, la documentazione da produrre, l'attività istruttoria ed i criteri di formulazione del giudizio di compatibilità; inoltre, vengono individuate e descritte le componenti ed i fattori ambientali, le relazioni esistenti fra essi per l'analisi e la valutazione del sistema ambientale nella situazione *ex ante*, i criteri peculiari da applicare nella redazione degli studi in relazione alla specifica tipologia di ciascuna categoria di opere.

La legge Obiettivo prevede la pronuncia di compatibilità ambientale a seguito della presentazione di uno Studio d'Impatto Ambientale redatto congiuntamente al progetto *preliminare* che, in questo caso, è obbligato a contenere tutti quegli elementi necessari ad un'univoca definizione di almeno alcune delle sue principali caratteristiche: ubicazione, dimensioni, impatti.

In base a quanto enunciato si pone il quesito: le procedure previste dalla nuova normativa hanno il pregio della trasparenza unitamente ad una temporalizzazione definita e contenuta?

L'art. 3 del decreto legislativo n. 190/2002 disciplina i tempi per l'approvazione del progetto preliminare procedura di VIA e localizzazione determinando in sette mesi il termine per la pronuncia del CIPE, che costituisce, tra l'altro, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera.

Nell'ambito di un precedente incontro di studio «La valutazione di impatto ambientale per le opere strategiche. Profili delle attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio» (2) veniva formulata una proposta che traeva i suoi presupposti dall'esperienza oggettiva legata ai procedimenti di valutazione d'impatto ambientale condotti per le opere presentate dall'ANAS negli ultimi 10 anni, ritengo tale contributo ancora attuale.

Una strategia per ammodernare, rilanciare e semplificare l'iter di approvazione e di realizzazione delle grandi infrastrutture è quella che individua una *logica di processo*, in cui la compatibilità e la tutela ambientale siano conseguite per fasi successive. Tali fasi sono estese temporalmente, senza soluzione di continuità, alle diverse fasi progettuali, realizzative e di esercizio delle opere con un *follow-up* dei costi.

Bisogna cogliere l'occasione offertaci dalla legge di «*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*», per dare riferimenti precisi in materia ambientale.

L'attuazione di tale processo e la sua applicazione permetterà così di costruire un altro tassello di quel complesso mosaico di conoscenze e metodi di gestione ambientale che sono il presupposto per la sostenibilità dello sviluppo.

– La *Valutazione Ambientale Strategica (VAS)*, che è stata prevista per piani e programmi, doveva essere applicata anche al 1° Programma delle infrastrutture strategiche (e quindi ai suoi aggiornamenti come anche al Piano decennale della viabilità o al Programma triennale dei lavori pubblici) per realizzare una sinergia positiva tra le istanze di carattere economico e sociale che hanno guidato i criteri della pianificazione delle trasformazioni territoriali sino ad oggi e quelle di tutela e valorizzazione ambientale; ricercando, al contempo, nuove forme di sviluppo, anche nella gestione del territorio e dell'ambiente.

– Si potrebbe ipotizzare una prima VIA su un «vero» progetto preliminare, denominata «*VIA 1*», quindi con tempi e costi contenuti di progettazione, dove non esiste più la dimostrazione di coerenza con il quadro programmatico (in quanto già acquisita in precedenza) e dove si valutano gli aspetti generali.

Allo stato delle cose esiste un'opzione zero per un'opera strategica? L'intervento contenuto in un piano o programma giudicato con la VAS sarebbe automotivato.

(2) Vedi atti in «*Gazzetta ambiente – Rivista sull'Ambiente e il Territorio*» Anno 2004, n. 6 – Editore Colombo, pagg. 72-80.

Così si avrebbe la possibilità di individuare (plasticità del preliminare) il corridoio infrastrutturale e le alternative con riferimento alle macro criticità ed alle emergenze ambientali. Ad esempio non si dovrebbe produrre un piano particolareggiato della cantierizzazione in questa fase che definisce l'approntamento, la gestione (rumore, polveri, governo delle acque, impatti sugli ecosistemi all'intorno) e la sistemazione finale delle aree da utilizzare, nonché la viabilità di accesso e il cronoprogramma dei lavori. Valutazione che non può essere completamente sviluppata con i dati, le analisi e le informazioni che appartengono ad una definizione dell'intervento più puntuale.

– Successivamente si passa ad un livello superiore o di maggior dettaglio, denominato «*VIA 2*», questa viene condotta sul progetto definitivo, che garantisce una completa ed univoca definizione sia dell'ubicazione che di tutti gli aspetti caratterizzanti l'intervento proposto: dimensionali, funzionali, economici e ambientali. Si possono quindi condurre tutte le analisi sulle scelte progettuali necessarie all'identificazione e quantificazione degli eventuali impatti negativi sul territorio e delle conseguenti opere di mitigazione.

– Si auspica, per ottimizzare il processo di verifica ed esame della compatibilità ambientale, la piena attivazione del *Monitoraggio ambientale* sia in fase di realizzazione delle opere che durante le prime fasi di esercizio; associandolo a *Sistemi di Gestione Ambientale e al Sistema EMAS*.

– Infine, si ritiene opportuno e indispensabile, un potenziamento della *banca dati del MATT* per migliorare la gestione del territorio ed allargare il patrimonio conoscitivo rendendolo disponibile e condiviso da tutti gli operatori, che a vario titolo concorrono a coniugare uno sviluppo sostenibile con le trasformazioni territoriali.

Ad un anno di distanza esaminando i testi nel frattempo elaborati quali impressioni si colgono?

La complessità della materia richiede sicuramente uno studio approfondito; ma da una prima lettura non sembra concretizzarsi il fine della legge Delega rivolto ad una razionalizzazione, semplificazione e chiarezza della legislazione in materia ambientale con specifico riferimento ai procedimenti di VIA.

È indispensabile costruire un corpo normativo ambientale chiaro, integrato ed omogeneo per semplificare la stratificazione di norme, a volte non coordinate tra loro.

I testi riportando stralci delle Direttive comunitarie nonché delle norme che peraltro dovrebbero abrogare, sembrano essere in sintonia con i criteri direttivi generali richiesti dalla legge Delega ma non si concretizzano in un definitivo passo avanti per la semplificazione e armonizzazione della farragginosa normativa sull'ambiente ed in particolare in una revisione del procedimento di VIA per risolvere le criticità presenti nella normativa vigente.

Sicuramente la struttura del decreto, nella sua commistione tra norme legislative, norme regolamentari, norme tecniche, non riesce a conseguire quella chiarezza che si auspicava e quindi interventi di correzione appaiono utili e opportuni.

Detto degli obiettivi generali del decreto mi vorrei soffermare su alcune criticità:

- legame VAS e VIA: la VIA dovrebbe essere enormemente scaricata di tutta una serie di problematiche; solo una VAS che entra a regime definitivamente può conseguire quella accelerazione dei percorsi decisionali quindi, la VAS è fondamentale molto più di qualunque stratagemma che fa solo confusione;
- compiti e organizzazione della Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali;
- tempi per lo svolgimento delle procedure e emissione del giudizio di compatibilità ambientale;
- livello progettuale su cui condurre la procedura di VIA;
- monitoraggio (capo I, art. 11) esercitato dalle autorità preposte all'approvazione dei piani o dei programmi;
- termine per la richiesta di integrazioni e necessità che queste siano in qualche modo motivate. Lo spirito della richiesta di integrazioni, infatti, si deve indirizzare verso contenuti senza i quali la Commissione non può formarsi un'idea circa la compatibilità dell'opera. Devono quindi essere richieste essenziali (anche in termini di sviluppo di eventuali alternative) e non accademiche;
- inchiesta pubblica (titolo III, capo I, art. 26, commi 2 e 3): non sono chiari i tempi, il luogo, chi la conduce, particolarmente onerosa per opere lineari;
- potere sostitutivo da parte del CdM: in difetto si intende emesso giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto presentato, ma senza pronunciamento come si pensa di rispettare la Direttiva comunitaria 97/11/CE? All'art. 9, comma 1 si specifica che dall'autorità competente deve essere messa a disposizione l'informazione relativa ai motivi principali e le considerazioni su cui è basata la decisione;
- contributo pari allo $0,5 \times$ mille del valore delle opere per lo svolgimento della procedura che poi non ha esito ovvero ha esito negativo, facoltà del proponente di presentare una nuova domanda, con nuovo contributo?;
- opere non realizzate almeno per il 20% entro 3 anni dal giudizio di compatibilità ambientale riavvio della procedura per verifica stato dell'ambiente (titolo III, capo II, art. 37, comma 4): ci si riferisce al 20% del valore dell'intervento? Oppure delle trasformazioni/impegno dei luoghi o delle aree? chi accerta questo valore?;
- decadenza del giudizio di compatibilità ambientale, in ogni caso, dopo 5 anni dalla sua emanazione (titolo III, capo II, art. 37, comma 4): se la stazione appaltante consegue la compatibilità ambientale sul progetto preliminare, probabilmente riesce ad appaltare le opere entro il termine dei 5 anni (sviluppo di tutte le fasi di progettazione, perfezionamento dell'iter autorizzativo dell'opera e procedure di affidamento dei lavori), a cui vanno aggiunti i tempi di esecuzione che, per le opere complesse, variano dai 3 ai 5 anni;
- l'art. 43, comma 1, stabilisce che possano essere effettuate procedure semplificate per progetti di dimensioni ridotte come si stabilisce se un progetto risponde a tale requisito.

Il risentimento delle Regioni sulle procedure e sui contenuti

DI DIEGO TOMMASI

Assessore all'ambiente della Regione Calabria

Coordinatore Commissione «Ambiente e Protezione civile» della Conferenza dei Presidenti delle Regioni

Sulla tutela ambientale torna in auge un'idea arretrata e pericolosa: quella di centralizzare all'interno dello Stato non solo la definizione dei principi generali ma ogni potere su organizzazione e gestione di importantissimi settori (dalla difesa del suolo fino alla disciplina della valutazione di impatto ambientale ecc.).

Il Ministero dell'ambiente non ha risposto all'attesa di una concertazione preventiva, cadendo nell'errore di poter fare a meno di Regioni, Province e Comuni e del consenso dell'opinione pubblica che ciò comporta quando si tratta – visto che anche di questo si decide – la realizzazione di termovalorizzatori o di prevenire le frane od il rischio idraulico.

Finora, nonostante i ripetuti appelli formali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, è stata chiara la volontà del Ministro di fare tutto da solo nell'attuazione della delega della legge 308/2004. Cioè, lo Stato non ci ha convocato né ascoltato, nella scrittura e nell'emanazione dei decreti legislativi che ridefiniranno in modo sostanziale tutta la normativa di settore di sei grandi aree: difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche; gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati; tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera; procedure per VIA, VAS e IPPC; danno ambientale; parchi e aree protette.

Su cinque di questi settori esistono altrettante bozze di decreti legislativi «non ufficiali», ma sempre confermate e mai smentite dal Ministero (stranamente manca quella sui parchi). I 24 «saggi» che avrebbero dovuto produrre le prime proposte smentiscono che quei testi siano «farina del loro sacco».

Sta di fatto che, anche grazie al Seminario organizzato da *Gazzetta ambiente* sulla materia, quelle bozze senza paternità sono l'oggetto del confronto sia istituzionale, sia tecnico che politico.

Su una materia fondamentale per lo «sviluppo sostenibile» dell'Italia, l'unica capace di rilanciare il nostro paese in breve tempo, non è stata predisposta una procedura di stretto rapporto istituzionale, così com'era nei patti. Infatti, il Ministro Altero Matteoli, il 4 ottobre 2001, ha firmato con le rappresentanze degli Enti territoriali un protocollo di intesa che adesso lui non vuole rispettare (qui non c'entra neppure lo schieramento politico visto che per le Regioni allora la firma la mise il presidente Enzo Ghigo di Forza Italia).

L'impegno è semplice e chiaro: la scrittura dei decreti legislativi deve essere fatta pariteticamente ed in via preventiva con le rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

A chi critica questo metodo di procedere, al di là dei contenuti delle bozze di decreti legislativi, il Ministero replica, erroneamente e smentendo se stesso, che esiste una potestà esclusiva dello Stato sulla tutela ambientale. Una lettura puramente schematica della Costituzione, perché non tiene presente tutte le

interconnessioni dell'ambiente con altri settori in cui esiste la competenza regionale e degli enti locali: dal governo del territorio, alla salute, ai servizi pubblici ecc. Insomma, se vogliamo ridurre questo quadro ad una scenetta di famiglia, potremmo dire che l'Italia (e l'ambiente) sono la casa in cui vivono marito e moglie. Ma uno dei coniugi non parla con l'altro e pretende di comandare e di gestire tutto da solo, anche se per pulirla, mantenerla, amministrarla ognuno dei due è chiamato a partecipare.

Ma è anche nei contenuti di queste bozze dei decreti che l'opera non è fatta «ad arte». Ad esempio, in quello sulla difesa del suolo, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche la materia non è stata trattata in modo organico, in un'unica ottica di tutela qualitativa e quantitativa di questa risorsa, ma è continuata la distinzione in tre comparti. Così, non c'è da sperare che solo per evidenziare un settore l'utilizzo dell'acqua in agricoltura venga riorganizzata con adeguate politiche di risparmio, che se arrivassero al 10% dei volumi permetterebbero di raddoppiare la disponibilità per uso idropotabile. Oppure, nel caso delle bonifiche, tutto l'obiettivo è spostato dalla primaria tutela dell'ambiente alla tutela delle attività produttive, introducendo nuovi vincoli all'azione della Pubblica Amministrazione nei confronti di chi ha causato l'inquinamento. Od anche nel caso di accentramento a livello ministeriale delle attività programatorie e di pianificazione per gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, come dire che da Roma decideranno dove costruire gli inceneritori della Toscana o della Puglia. Ma c'è di peggio, come la totale esautorazione delle Regioni dalle Autorità di Bacino nazionale. Davanti a questo radicale cambiamento di rotta, rispetto all'impostazione decennale del settore della tutela ambientale, le Regioni non possono stare a guardare senza reagire.

La Commissione «Ambiente e Protezione civile» della Conferenza dei Presidenti, al suo interno, ha immediatamente avviato i confronti tecnici e politici per informare i 'governatori' e chiedere di intervenire sul Governo affinché siano rispettati gli impegni sottoscritti. Il coordinamento degli assessori ha preso atto di un metodo ed un'impostazione, da parte del Ministero, che non interpretano lo spirito della leale collaborazione istituzionale con cui nel 2001 venne sottoscritto il protocollo d'intesa, al fine di arricchire le nuove norme ambientali con il concorso delle Regioni.

Mentre si parla di federalismo e *devolution* il Governo, con il suo comportamento in questa materia, effettua un'operazione di neocentralismo. Infatti, non si può giustificare l'impalcatura normativa che sta creando con la sola competenza esclusiva che la Costituzione assegna allo Stato sulla tutela dell'ambiente, in quanto le ricadute dei decreti legislativi vanno a toccare anche le competenze degli Enti territoriali sull'assetto del territorio, del diritto alla salute e nelle materie dei servizi pubblici e dell'economia. Senza una politica di coinvolgimento si rischia di arrivare alla paralisi, come per il danno ambientale od i sistemi idrici.

La preoccupazione espressa ha trovato pieno riscontro, tanto che i Presidenti delle Regioni hanno chiesto al Coordinamento della Commissione di consultare anche le Formazioni sociali e le Associazioni ambientaliste e dei

consumatori-utenti per valutare se esiste o meno un malessere condiviso verso quanto il Ministero dell'ambiente sta producendo per l'attuazione della legge delega 308/2004.

E le consultazioni ci sono state, molto partecipate, sulla base del documento politico approvato dagli assessori all'ambiente delle Regioni. Da esse è scaturita la richiesta di costituire un 'tavolo aperto' per il confronto con le Regioni (in cui definire le problematiche comuni) e rafforzarne la posizione con il Ministro dell'ambiente, che al momento ha disatteso il protocollo di intesa da lui stesso sottoscritto con gli enti territoriali.

Inoltre, dalle consultazioni, è emersa la volontà di richiedere alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'organizzazione di un'iniziativa pubblica, sul tema del riordino della normativa ambientale. Il documento, approvato dagli assessori regionali, consegnato anche al Ministro dell'ambiente tramite il suo Capo di Gabinetto, rappresenta un primo punto fermo da cui le Regioni non intendono arretrare.

Soprattutto, è evidenziato il quadro costituzionale che contesta l'interpretazione restrittiva del Ministero. La riforma del Titolo V della Costituzione, compiuta con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, ha posto da subito la necessità di approfondire la portata di alcuni concetti introdotti ex novo e la loro interrelazione con alcune accezioni tradizionali: cioè si è reso indispensabile comprendere appieno il rapporto intercorrente tra la «tutela ambientale» e il «governo del territorio», contemplato tra le materie in cui permane la competenza concorrente tra Stato e Regioni.

L'assoluta novità del concetto di governo del territorio, non più concepito come mera funzione urbanistica e sicuramente riconducibile oggi ad una gestione dello stesso in un'ottica di sviluppo sostenibile, impone infatti di analizzare qual è il contenuto della tutela ambientale da garantirsi attraverso una competenza esclusiva dello Stato che da un lato non confligga con quanto oggi costituzionalmente garantito in capo alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione e dall'altro non contrasti con il principio di sussidiarietà sancito dal Trattato istitutivo della Comunità europea. Sul tema è tempestivamente intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 407 del 26 luglio 2002 successivamente confermata da altri pronunciamenti nello stesso segno, ha espressamente escluso che la tutela dell'ambiente rappresenti una «materia» in senso tecnico, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

In particolare – sostiene la Consulta – l'ambiente si configura 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.

Secondo il giudice costituzionale la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale, nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio,

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. Dal quadro costituzionale delineato discende il vincolo per il legislatore statale di limitarsi alla disciplina di principio che deve essere completata dalle Regioni con le disposizioni di dettaglio.

La natura delle materie oggetto dei decreti implica pertanto l'impossibilità per lo Stato di procedere alla loro disciplina unilateralmente, prevedendo anche norme di dettaglio. Un processo di così profonda rivisitazione dell'ordinamento giuridico interno impone quindi che, nello spirito di leale collaborazione che deve informare i rapporti interistituzionali, lo Stato e le Regioni si confrontino costruttivamente per individuare un percorso di attuazione della riforma, sia della pubblica amministrazione che della tutela ambientale, chiaro e rispettoso dei ruoli costituzionalmente garantiti, così come sancito in altre sentenze della Corte costituzionale.

Solo in questo modo sarà possibile garantire nell'immediato una corretta gestione del territorio seppur entro un quadro di riferimenti ambientali comuni e soprattutto evitare che eventuali conflitti di competenza siano risolti in sede giurisdizionale e riverberino le loro conseguenze negative sui terzi amministrati.

Cosicché una disciplina che preveda un accentramento delle competenze da parte del livello statale configurerebbe un esercizio del potere da parte del Governo ben al di là dei limiti posti dalla delega.

Fra i criteri guida previsti dalla legge delega vi è poi il rispetto della normativa comunitaria e la previsione del recepimento di alcune direttive per le quali i termini sono oramai ampiamente scaduti.

L'emanazione dei decreti deve quindi rispondere all'esigenza di consentire la chiusura di alcune procedure di infrazione comunitaria in corso e di evitare di incorrere in ulteriori censure da parte dell'Unione Europea.

In secondo luogo, anche se di non minore importanza, compito dei decreti è altresì quello di fornire una riscrittura chiara, univoca ed aderente alle pronunce intervenute in sede comunitaria per alcune disposizioni, al fine di ripristinare per quanto possibile la certezza giuridica delle norme ambientali.

La legge delega, poi, nel fornire i criteri guida prevede che i decreti perseguano elevati livelli di tutela ambientale ed il miglioramento della qualità dell'ambiente. Sotto questo profilo il quadro che emerge dalle norme, tra cui ad esempio la dilatazione della durata delle autorizzazioni ambientali, delinea invece un complessivo «abbassamento» dei livelli di tutela ambientale.

INDICI SISTEMATICI

INTERVENTI, COMUNICAZIONI

SANDRO AMOROSINO, <i>Il problema della «ripartizione del carico» delle normative tecniche ambientali</i>	pag.	89
PIERO ANGELINI, <i>I punti critici nelle bozze dei decreti delegati</i>	»	68
VINCENZO CAPUTI JAMBRENGHI, <i>Profili della nuova disciplina del danno ambientale</i>	»	39
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, <i>La tutela dell'ambiente come valore fondante della legittimazione politica</i>	»	130
SOLVEIG COGLIANI, <i>Alcuni spunti di riflessione ad una prima lettura dei decreti legislativi in materia ambientale</i>	»	81
GIAMPAOLO MARIA COGO, <i>La messa a regime delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera</i>	»	47
PAOLO DELL'ANNO, <i>Perché non fare un unico codice ambientale?</i>	»	101
ENNIO FANO, <i>Il riordino della normativa ambientale: un passo avanti per un nuovo codice dell'ambiente</i>	»	160
GIUSEPPE FIENGO, <i>La voglia di aprire subito il confronto</i>	»	24
ROSA FILIPPINI, <i>Serve un mandato politico sul tema dell'esportazione dei rifiuti urbani</i>	»	142
OSCAR FIUMARA, <i>Un convegno all'insegna dello «spirito di servizio»</i>	»	22
FRANCO GIAMPIETRO, <i>Bonifica dei siti inquinati e disciplina del danno ambientale</i>	»	92
STEFANO GRASSI, <i>La razionalizzazione ed il riordino della disciplina in funzione dei principi comunitari e della trasversalità degli interessi ambientali</i>	»	132
FRANCESCO LETTERA, <i>I molti problemi del testo sulle acque e la difesa del suolo</i>	»	106
GIOVANNI MAGARÒ, <i>La necessità di riferimenti precisi per le opere pubbliche</i>	»	163
MICHELE PALLOTTINO, <i>Alcune conclusioni</i>	»	154
GABRIELLA PALMIERI, <i>Indirizzo di saluto</i>	»	21
ROBERTO PASSINO, <i>Una riforma che tenga conto del quadro istituzionale esistente</i>	»	65

GIANPAOLO POLIZZI, <i>I problemi applicativi delle ordinanze ministeriali sul danno</i>	»	146
ARMANDO POZZI, <i>I principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 308/2004 in materia di rifiuti</i>	»	50
ALBERTO ROMANO, <i>Verso il recupero di competenze generali dell'amministrazione centrale</i>	»	30
GIAMPAOLO SCHIESARO, <i>I primi interventi specifici della legge nazionale sul risarcimento del danno all'ambiente</i>	»	122
SALVATORE SFRECOLA, <i>L'efficacia del sistema sanzionatorio nel suo complesso è condizione essenziale per la tutela ambientale</i>	»	150
PAOLO TOGNI, <i>Il percorso normativo della delega ambientale</i>	»	26
PAOLO TOGNI, <i>Risposte, replica e prospettive</i>	»	156
DIEGO TOMMASI, <i>Il risentimento delle Regioni sulle procedure e sui contenuti</i>	»	171