

ASPETTI E PROBLEMI CONNESSI ALLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NEL CODICE AMBIENTALE

Elena Bartoli – Donella Consolati
Autorità di bacino del fiume Arno

Abstract

La delegazione legislativa ha costituito in questi anni uno dei principali strumenti per attuare finalità di semplificazione e riordino in senso formale e sostanziale della normativa. Un esempio significativo di ciò è ravvisabile nella materia ambientale, ove con la legge n. 308/2004 si è attribuita al Governo la delega principale a riordinare, coordinare e integrare la normativa di settore attraverso l'emanazione di decreti legislativi delegati e la delega ulteriore a integrare e correggere questi ultimi in fase di verifica e assestamento. L'analisi svolta nel presente lavoro, effettuata sulla base delle regole statali in materia di formulazione tecnica dei testi legislativi, ha evidenziato alcuni dei molteplici aspetti problematici relativi alla qualità della normazione presenti nel codice ambientale e nei successivi decreti integrativi. Tale analisi dimostra che il mancato rispetto delle regole di qualità e gli inadempimenti o le omissioni nel procedimento legislativo finiscono per determinare gravi incertezze interpretative e applicative delle norme sin dalla loro emanazione e giustificano il ricorso a ulteriori ripetuti interventi normativi correttivi, in contrasto con i fondamentali principi di certezza del diritto e di chiarezza del dettato normativo.

Sommario

1. Lo strumento della delega con finalità di semplificazione e riordino della normativa	2
2. Elementi di qualità della normazione nella legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 in materia ambientale.....	5
3. Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” (cd. testo unico ambientale o codice dell’ambiente): analisi di alcuni profili critici in tema di qualità della normazione alla luce della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001.....	7
4. decreti correttivi e integrativi e le ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 152/2006	10

1. Lo strumento della delega con finalità di semplificazione e riordino della normativa

Le politiche di semplificazione normativa, di riordino della legislazione vigente, di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e, più in generale, dell’organizzazione dello Stato-apparato, che hanno caratterizzato l’ordinamento italiano a partire dagli anni ’90, risultano fondate soprattutto sulla crescente necessità di efficienza e di riduzione degli oneri collettivi diretti e di quelli indirettamente generati dal sovrapporsi nel tempo di innumerevoli e talvolta contrastanti interventi normativi.

In questa prospettiva si è passati da una esigenza di riordino normativo, caratterizzata dai cosiddetti “*testi unici misti*”, contenenti cioè disposizioni sia legislative che regolamentari e disciplinati all’art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, costituente la prima delle leggi annuali di semplificazione (la legge di semplificazione 1998, adottata in attuazione dell’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59¹), ad una fase più incisiva di riforma della legislazione che prende avvio con la legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con cui vengono conferite all’esecutivo deleghe non solo di riordino della legislazione, ma altresì finalizzate al riassetto normativo e alla codificazione per settori e, quindi, nella sostanza attributive di un più ampio potere normativo di modifica della legislazione preesistente, mediante il ricorso allo strumento giuridico del decreto legislativo contenente la disciplina intera di determinate materie o settori.

La delega di funzioni legislative al Governo, prevista nell’ordinamento giuridico come eccezione alla regola generale stabilita all’articolo 70 Cost., ai sensi del quale la funzione legislativa è esercitata dal Parlamento, diviene lo strumento usato per intervenire in settori tecnicamente complessi, tra i quali è ascrivibile anche la materia ambientale. L’articolo 76 Cost. delimita il potere di delega, fissando alcuni vincoli precisi alla legge di delegazione, vincoli il cui mancato rispetto costituisce un vizio di illegittimità costituzionale della legge stessa e dei successivi decreti delegati, emanati in forza della medesima:

1. innanzitutto la delega può essere conferita esclusivamente con legge formale. Si tratta, cioè, di una delle materie coperte da riserva di legge, legge che deve essere approvata con procedimento ordinario;
2. in secondo luogo la delega può essere conferita soltanto al Governo, inteso nella sua collegialità (il Consiglio dei Ministri), e non ai singoli organi che lo compongono (i Ministri²);
3. in terzo luogo, l'articolo 76 prescrive che la legge di delega contenga delle indicazioni minime (i c.d. contenuti necessari):
 - deve restringere, cioè, l'ambito tematico della funzione delegata, indicando un oggetto definito. La delega non può, ovviamente, essere a carattere generale, perché altrimenti i contenuti dell'articolo 70 sarebbero svuotati di significato, ma deve essere circoscritta a singole tematiche. Spetta al Parlamento decidere quanto l'oggetto possa e debba essere esteso.
 - deve restringere l'ambito della discrezionalità del Governo, indicando i *principi e criteri direttivi* che servono da guida per l'esercizio del potere delegato.
 - deve restringere, inoltre, l'ambito temporale della funzione delegata, indicando un tempo limitato entro il quale il decreto o i decreti devono essere emanati. La delega non può essere permanente, ma solo a termine. Non vi sono criteri precisi per determinare la durata massima della delega; anche su questo aspetto è il Parlamento a decidere. L'articolo 14 comma 4 della legge n. 400/1988³ si limita a fissare regole procedurali aggravate, se l'esercizio della delega eccede i due anni. La stessa legge delega può fissare termini ulteriori per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative ai decreti delegati.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto temporale, si ritiene che non esistano espressi divieti che legano la decadenza delle deleghe allo spirare della legislatura e può accadere, come di fatto è accaduto nella materia ambientale, che le modifiche ai decreti delegati vengano elaborate ed emanate da Governi successivi, espressione di un Parlamento diverso da quello che ha conferito la delega medesima.

Con riguardo ai limiti contenutistici del potere di delega, nella prassi legislativa recente si è più volte registrata la carenza nella legge di delega di vere e proprie norme sostanziali che valgano come principi e criteri direttivi, carenza in parte compensata dall'introduzione di norme procedurali talvolta anche particolarmente stringenti. Al Governo viene infatti spesso prescritto di sottoporre lo schema di decreto delegato al parere di determinati organi: per lo più si tratta di organi parlamentari, cioè delle commissioni permanenti competenti per materia o di commissioni bicamerali anche costituite *ad hoc*; altre volte di organi esterni al Parlamento, come la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Il modello della decretazione delegata in funzione di semplificazione e riassetto normativo si è ulteriormente complicato alla luce del nuovo modello di distribuzione delle competenze legislative, che si è venuto configurando con la revisione del titolo V della Costituzione. Per le materie di legislazione concorrente è, infatti, divenuto fondamentale individuare l'esatto limite della potestà legislativa statale rispetto a quella regionale.

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione 2005) si pone sostanzialmente in linea di continuità con la sopra richiamata legge 29 luglio 2003, n. 229, prevedendo l'emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (i cosiddetti codici di settore) finalizzati alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in determinate materie,

ma anche alla semplificazione sostanziale dei procedimenti amministrativi e alla liberalizzazione delle attività economiche, nonché alla definizione dei principi fondamentali della legislazione regionale conseguenti alle modifiche del titolo V della Costituzione. Gli articoli 1 e 2 introducono principi e criteri direttivi generali innovativi per i codici e prevedono forme di collaborazione tra Stato e regioni, per favorire la semplificazione e la qualità della regolazione⁴.

Contestualmente all'incremento nell'uso della delega legislativa è cresciuto anche l'impiego di clausole correttive e integrative contenute nelle stesse leggi delega e, quindi, la prassi dei decreti integrativi e correttivi ad esse connessi⁵.

Tuttavia, mentre in origine la clausola correttiva si presentava come strumento derogatorio ed eccezionale rispetto all'ordine normale delle competenze, assumendo un carattere accessorio della delegazione legislativa in materie ad elevata tecnicità e complessità, successivamente la previsione di deleghe correttive si è trasformata in elemento ordinario della delega legislativa, volta a strutturare l'intervento legislativo in più fasi, attraverso l'individuazione di una fase di sperimentazione ed una di assestamento che giustificassero un prolungamento temporale della funzione legislativa delegata.

Proprio con riferimento a questo nuovo modo di strutturare la delega e il relativo potere delegato, si evidenzia che in questi anni sono state sollevate innanzi alla Corte Costituzionale alcune problematiche meritevoli di un cenno in questa sede per le conseguenze applicative che hanno avuto anche sulla materia ambientale. Si tratta da un lato dei profili di problematicità connessi alla possibile violazione del principio di istantaneità della delega e dall'altro di quelli relativi alla indeterminatezza o insufficiente determinazione dell'ambito di applicazione della delega, con particolare riferimento all'oggetto e ai principi e criteri direttivi dalla stessa fissati. Con riferimento al primo aspetto, la Corte Costituzionale ha, in più occasioni, ritenuto legittimo l'esercizio reiterato della delega legislativa, a condizione che vi sia il rispetto dei limiti temporali previsti dalla medesima. In tal senso è stato sottolineato che sarebbe più opportuno parlare di temporaneità della delega legislativa piuttosto che di istantaneità della medesima. Con riferimento ai secondi, si richiama la sentenza n. 206 del 2001, citata ampiamente nella nota n. 35 del presente lavoro, in cui la Consulta chiarisce i due elementi minimi che devono sussistere affinché un decreto correttivo sia costituzionalmente legittimo, ritenendo che lo stesso debba intervenire solo in funzione di integrazione e correzione delle norme delegate già emanate e che debba risultare coerente e rispettoso dei medesimi principi e criteri direttivi imposti per l'esercizio della delega principale.

Il largo impiego registrato in questi anni della delegazione legislativa, variamente finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione del sistema normativo, ha finito per produrre una sorta di tipizzazione del potere legislativo affidato al Governo, teoricamente indirizzato alla realizzazione di valori quali la certezza del diritto, la coerenza interna ed esterna dell'ordinamento, la qualità normativa, l'affidamento del cittadino ma non sempre rispondente a tale finalità.

Si ricorda, infine, che le politiche di semplificazione normativa e di riordino hanno subito in questi ultimi anni un ulteriore sviluppo, decisamente innovativo e inedito, evolvendosi con la clausola "taglialeggi" e le specifiche deleghe per la semplificazione legislativa, contenute nell'articolo 14 della sopra citata legge n. 246/2005.

2. Elementi di qualità della normazione nella legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 in materia ambientale

Tra le leggi approvate nel corso della XIV Legislatura, contenenti deleghe volte al riordino legislativo, si colloca la 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 G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004, S.O. n. 187⁶), che vede la luce a distanza di oltre 3 anni dalla presentazione alla Camera dei Deputati del relativo disegno di legge da parte del Governo (ddl C 1798 presentato alla Camera dei Deputati in data 19 ottobre 2001).

La scelta di attribuire al Governo il potere legislativo delegato in materia ambientale, “*anche mediante la redazione di testi unici*” (art. 1 comma 1 della legge) è stata essenzialmente determinata dal carattere di elevata tecnicità del settore e dall’esigenza di procedere alla formazione di un quadro normativo unitario che riassume, integrandoli, i principi fondamentali di salvaguardia dell’ambiente, coordinando le norme nazionali tra loro e con le direttive comunitarie, anche al fine di perfezionare il recepimento di quest’ultime.

La legge individua, come richiesto dall’art. 76 Cost., il *termine* per l’esercizio della delega, pari a 18 mesi dall’entrata in vigore della medesima, l’*oggetto* della delega, consistente nel riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in sette distinti ambiti normativi, tutti riconducibili alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (gestione rifiuti e bonifica siti inquinati, tutela acque e gestione risorse idriche, difesa del suolo, gestione aree protette, tutela risarcitoria contro i danni ambientali, procedure di VIA, VAS e AIA, tutela dell’aria e riduzione emissioni in atmosfera) e, infine, una serie di *principi e criteri direttivi* generali e specifici cui deve attenersi il legislatore delegato.

La legge n. 308/2004 contiene alcuni significativi elementi a supporto di una maggiore qualità della normazione, con riferimento alla decretazione delegata e a quella integrativa e correttiva, in quanto dispone che:

- i decreti legislativi rechino l’indicazione espressa delle disposizioni abrogate a seguito della loro entrata in vigore (clausola di abrogazione espressa – prevista dalla regola n. 3 della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001), condizione imprescindibile per un efficace riordino normativo.
- introduce una sorta di parere parlamentare “rafforzato” sugli schemi di decreti (in coerenza con quanto già previsto dall’art. 14 comma 4 della legge n. 400/1988 – sul punto si veda la nota n. 3), in ragione della previsione del doppio passaggio nelle Commissioni parlamentari competenti, al fine di consentire a quest’ultime di verificare il recepimento delle proprie osservazioni da parte del Governo e le conseguenti modificazioni apportate allo schema di decreto sottoposto al loro vaglio. Vengono, tuttavia, previsti tempi limitati per la trasmissione degli schemi di decreti e per l’espressione dei pareri e viene, inoltre, precisato che il mancato rispetto dei termini di trasmissione alle Camere degli schemi di decreti legislativi comporta la decadenza dall’esercizio della delega⁷. Sul piano procedurale la legge n. 308/2004 prevede, inoltre, per i decreti legislativi delegati e correttivi l’acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Si ritiene, altresì, che ai sensi dell’art. 17, comma 25 lett. a) della legge 15 maggio 1997, n. 127⁸ sui medesimi decreti debba essere richiesto in via obbligatoria il parere del Consiglio di Stato.

- prevede che gli schemi di decreti legislativi siano accompagnati da analisi tecnico-normativa (ATN) e da analisi di impatto della regolamentazione (AIR), al fine di fornire alle Commissioni parlamentari un supporto per l'esame degli schemi trasmessi. La previsione rende, quindi, obbligatoria l'ATN e l'AIR per gli schemi di decreti delegati in materia, a fronte di una regola generale vigente in materia di AIR dal 1999⁹ che prevedeva un utilizzo solo sperimentale di quest'ultima e di una successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 che definiva tempi e modalità dell'ATN e dell'AIR per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo¹⁰ senza che fossero indicati con precisione contenuti e requisiti delle relative relazioni.
- entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, il Governo possa emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti emanati nell'esercizio della delega, rispettando la procedura prevista per questi ultimi (articolo 1 commi 4 e 5 della legge 308/2004). A tal fine la delega prevede che venga presentata alle Camere una relazione motivata che individui le disposizioni su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto, ciò in aggiunta alle relazioni di ATN e AIR, obbligatorie anche per i decreti integrativi e correttivi (in ragione del richiamo ai commi 4 e 5 contenuto nel successivo comma 6 dell'art. 1 della legge n. 308/2004).
- le eventuali modifiche e integrazioni dei decreti legislativi delegati, intervenute dopo la loro emanazione, siano effettuate come modifiche testuali (novelle) ai medesimi decreti¹¹, al fine di evitare modifiche implicite o indirette. Viene, in tal modo, generalizzata la regola n. 3 lett. a) della circolare del 2001 sopra richiamata.
- venga istituita, al fine della predisposizione e adozione dei decreti legislativi delegati, una commissione di 24 esperti a supporto del Ministro dell'Ambiente e vengano individuate e attivate forme di consultazione preventiva con le organizzazioni sindacali e con le associazioni nazionali di protezione ambientale e tutela dei consumatori.

Si rileva che sul ddl C 1798 si è espresso, in sede consultiva, in data 26 marzo 2002 anche il Comitato per la Legislazione¹², fornendo un parere con condizioni e osservazioni, in buona parte recepite dalla VIII Commissione della Camera e successivamente trasfuse nel testo approvato in via definitiva. In tale parere, tra l'altro, il Comitato *raccomandava* sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente la necessità di individuare *“una strategia unitaria – da parte di tutti i soggetti che partecipano al procedimento legislativo, segnatamente le Commissioni e il Governo – per la razionalizzazione e il coordinamento delle varie tipologie strumentali e procedurali di riordino e semplificazione normativa”* segnalando in tal senso che *“il perseguimento di tale strategia risulta tanto più urgente quanto più numerosi e rilevanti sono i settori materiali oggetto di riordino”*¹³.

Tale strategia solo parzialmente può essere ravvisata nella disciplina prevista dalla legge n. 308/2004 per l'emanazione dei decreti legislativi delegati e dei successivi decreti correttivi e integrativi e si fonda, essenzialmente, sulle caratteristiche relative al procedimento legislativo in essa previste e sui principi enucleati dalla stessa ai commi 8 e 9 dell'art. 1.

Con riferimento all'oggetto della delega e ai principi e criteri direttivi indicati nella legge n. 308/2004 sono state sollevate, come già si è accennato, critiche in merito all'indeterminatezza e alla insufficiente delimitazione dell'ambito di applicazione della medesima. Tali profili problematici hanno finito per riflettersi sul decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, costituente l'unico decreto legislativo emanato nell'esercizio della

delega principale, fatto oggetto di ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost.

3. Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” (cd. testo unico ambientale o codice dell’ambiente): analisi di alcuni profili critici in tema di qualità della normazione alla luce della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001

Il Governo ha dato attuazione alla legge delega n. 308/2004 con un unico decreto legislativo, il decreto 3 aprile 2006, n. 152, recante “*Norme in materia ambientale*” (pubblicato nella G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, S.O. 96/L¹⁴). Il provvedimento risulta costituito da 318 articoli, è suddiviso in 6 parti ed include ben 45 allegati tecnici.

Si tratta, quindi, di un provvedimento assai corposo che risulta di non facile lettura sia dal punto di vista contenutistico che sul piano meramente formale, relativamente alla sua struttura, articolata in 6 parti e numerosi allegati, assai rilevanti per una materia tecnica come quella ambientale.

Nella fase di elaborazione delle norme delegate, fase che ha subito una brusca accelerazione nella seconda metà del 2005, il Governo si era inizialmente orientato, sulla base di quanto consentiva la stessa legge delega, alla redazione di tanti atti distinti quante erano le materie oggetto del riordino. Nella fase finale si è invece optato per il ricorso ad un provvedimento unico. Il relativo schema di decreto (atto n. 572), trasmesso alle Camere in data 25 novembre 2005, risulta accompagnato, coerentemente a quanto previsto nella legge n. 308/2004, da una relazione tecnico-normativa e da un’analisi dell’impatto della regolamentazione, volte a giustificare la complessa operazione compiuta dall’esecutivo con tale provvedimento.

Nella Relazione di ATN viene dichiarato che lo schema di decreto ha inteso attuare il compito di razionalizzare e semplificare la disciplina in materia ambientale mediante un’attività integrata concentrata su più fronti: “*in primo luogo attraverso l’accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina così da ridurre le ripetizioni e da concentrare in un unico testo le norme che concorrono a regolamentare fattispecie riconducibili a genera comuni; in secondo luogo mediante l’integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei, così riducendo la stratificazione normativa generatasi per effetto delle innumerevoli novelle che si sono nel tempo succedute e predisponendo un articolato aggiornato e coordinato; in terzo luogo, ed anche in attuazione di quanto espressamente previsto dalla direttiva di delega di cui all’art. 1 comma 3 attraverso un significativo processo di abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore*”. Viene, inoltre, evidenziato come l’operazione condotta non si sia limitata ad un’asettica giustapposizione di disposizioni vigenti, mirando piuttosto ad un’integrazione sistematica delle norme e apportando, ove necessario, le riformulazioni utili a semplificare il dettato normativo.

Nella Relazione viene, altresì, ribadito come nella predisposizione dello schema di decreto non si sia proceduto attraverso modifiche puntuali, mediante interventi diretti di natura integrativa o modificativa ai testi normativi vigenti oggetto di riordino, ma riproducendone in forma integrata i contenuti e provvedendo alla loro razionalizzazione ed abrogazione. Infine si sottolinea come gli elementi innovativi della disciplina (ai fini del cosiddetto riordino in senso sostanziale) si traducano in un aggiornamento contenutistico degli istituti in essa disciplinati, laddove ciò si sia reso necessario dall’evoluzione dell’ordinamento, ed in particolare dal recepimento delle direttive comunitarie e

dall'adeguamento del sistema normativo in materia ambientale ai mutati caratteri dell'ordinamento costituzionale e amministrativo, nonché dalla necessità di superare incertezze interpretative, criticità applicative e difetti contenutistici.

Per quanto concerne il riordino delle fonti secondarie vigenti, il Governo ha seguito la tesi secondo cui l'applicazione del principio gerarchico prevale sull'effetto abrogativo: in tal modo si è evitato il ricorso alla abrogazione delle fonti secondarie, attraverso l'abrogazione delle fonti primarie istitutive della potestà regolamentare. Al fine di evitare lacune normative è stata prevista la transitoria applicazione delle previgenti norme secondarie sino all'entrata in vigore dei nuovi decreti costituenti esercizio della rinnovata potestà regolamentare. Tale meccanismo è stato, tuttavia, disciplinato diversamente nelle varie Parti in cui si articola il decreto: ad esempio all'art. 170 comma 3, con riferimento alla Parte III del decreto viene fornita un'elencazione puntuale dei provvedimenti di cui si dispone la persistente applicazione¹⁵. Al contrario l'art. 265 comma 1, relativamente alle fonti secondarie riferite alla Parte IV, utilizza una clausola generale¹⁶.

Sotto il profilo del drafting e del linguaggio normativo, la Relazione di ATN predisposta dal Governo si incentra essenzialmente su 4 aspetti: a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte nel testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso; b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi; c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni o integrazioni alla legislazione vigente; d) individuazione di effetti abrogativi impliciti e loro traduzione in norme abrogative espresse.

Con riferimento al primo elemento, si può osservare che nel decreto legislativo n. 152/2006 vi sono ben 6 articoli dedicati alle definizioni: addirittura due articoli di definizioni riferiti alla parte terza del decreto. Con riguardo al secondo aspetto non è stato possibile effettuare una ricerca puntuale della correttezza di tutti i riferimenti normativi presenti nel decreto. Si sono comunque riscontrati alcuni errori anche nei riferimenti normativi interni (per es. errori di richiamo a norme del medesimo decreto¹⁷).

Con riferimento al terzo aspetto la Relazione chiarisce come il riordino della materia operato dal decreto sia avvenuto non già attraverso il ricorso alla tecnica della novella, bensì tramite la integrale sostituzione e riproduzione in un unico testo di una pluralità di norme. Nel decreto vi è un solo caso di novella legislativa, esplicitamente indicato anche nella Relazione di ATN, contenuto all'art. 96 dove si apportano modifiche testuali al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.¹⁸ Con riguardo all'ultimo profilo, si evidenzia come nelle norme (rispettivamente gli articoli 48, 175, 264, 280 e 318) che disciplinano l'abrogazione, la formulazione della disposizione non sia sempre la stessa. In particolare l'art. 175, relativo alla Parte III, oltre a riportare l'elenco delle norme abrogate, contiene una formula abrogativa esplicita innominata ("*sono o restano abrogate le norme contrarie o incompatibili con il medesimo decreto*"), che ai sensi della regola n. 3 lett. g) della circolare del 2001, è ritenuta del tutto superflua e non andrebbe, quindi, utilizzata.

A prescindere da quanto indicato nelle Relazioni di ANT e AIR e dalle rapide osservazioni fin qui svolte, dall'analisi del complesso articolato emerge anzitutto la mancanza dei presupposti per considerare la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 152/2006 come un corpo unitario di norme qualificabile come codice dell'ambiente, difettando anzitutto un nucleo fondamentale di disposizioni di principio, comune alle diverse discipline settoriali e in grado di orientare in modo trasversale e coordinato i vari settori delle discipline giuridiche coinvolte. Da questo punto di vista la Parte I del decreto n. 152/2006, dedicata alle "*Disposizioni comuni*", non fissa alcun principio generale in materia ambientale, limitandosi a definire all'articolo 2 generici obiettivi e finalità proprie

del decreto legislativo¹⁹ nel suo complesso, ai quali seguono, per le singole parti in cui il decreto risulta ulteriormente articolato, disposizioni specifiche recanti le finalità e gli obiettivi di ciascuna normativa settoriale. La parte I del decreto n. 152/2006 si chiude, poi, con un articolo dedicato ai “*Criteri per l’adozione dei provvedimenti successivi*”, in cui al comma 1 viene riprodotto il principio della novellazione espressa già sancito nella legge delega (art. 1 comma 7 della legge n. 308/2004) secondo il quale appunto la deroga, la modifica o l’abrogazione delle norme del decreto è possibile solo “*per dichiarazione espressa, mediante modifica o abrogazione delle singole disposizioni in esso contenute*”. Tale norma risulta, quindi, priva di un autonomo contenuto normativo e non può nemmeno considerarsi quale principio fondamentale della materia ambientale.

Un ulteriore elemento da segnalare riguarda la partizione utilizzata dal legislatore delegato, che non corrisponde pienamente alla regola n. 8 contenuta nella circolare del 2001, in quanto secondo tale regola la sezione è una eventuale partizione dei capi e contiene uno o più articoli, mentre nel decreto legislativo n.152/2006 la sezione – tra l’altro presente solo nella parte III - è una partizione di livello superiore che comprende uno o più titoli.

Sul piano dell’AIR sarebbe stato auspicabile che nella relativa Relazione fossero analizzati aspetti connessi, per esempio, a “quali e quante modifiche vengono introdotte per ciascun settore, non solo per singoli istituti ma anche sulle nozioni generali delimitanti il campo di applicazione di ogni disciplina settoriale²⁰” oppure a “quali e quante sono le discipline transitorie, dettate per ciascuna delle 5 parti del decreto”, anche al fine di far emergere in modo critico e giuridicamente fondato le varie categorie di destinatari diretti e indiretti del provvedimento. L’AIR allegata allo schema di decreto si limita, invece, a individuare i destinatari diretti e indiretti delle nuove norme in modo alquanto formale e conclude sostenendo che non si producono “*alterazioni significative delle caratteristiche sostanziali proprie dell’azione dei pubblici poteri né delle prassi tipiche degli operatori*”, quasi a voler negare qualunque contenuto innovativo al provvedimento in oggetto.

In conclusione si può, quindi, ribadire che il decreto legislativo n. 152/2006 non è qualificabile né come un “testo unico ambientale”, mancando totalmente l’enunciazione di principi comuni ai diversi settori legislativi e non avendo il decreto provveduto alla consolidazione di tutti i testi legislativi vigenti per ciascun settore (a tal proposito si osserva che alcune fonti legislative sono solo richiamate ma non coordinate al testo base e che in alcuni casi²¹ è fatta salva l’abrogazione successiva di altre norme, da dichiarare incompatibili con regolamento governativo) né come un “codice dell’ambiente”, per carenza di principi generali e di un organico coordinamento dei suoi precetti che restano distinti e autonomi, sotto tutti i profili, compresi quelli amministrativi e sanzionatori, secondo le specifiche materie (acqua, rifiuti, aria, ...).

Infine un breve accenno in questa sede a due ulteriori elementi di criticità, connessi al decreto legislativo n. 152. Il primo, emerso nell’ambito del procedimento di promulgazione del decreto, e consistente nella richiesta di chiarimenti inviata dal Presidente della Repubblica in data 15 marzo 2006 al Governo²². Il secondo relativo ai 17 decreti attuativi emanati in data 2 maggio 2006 dal Ministro dell’Ambiente. L’art. 3 commi 2-5 del decreto delegato contiene la disciplina relativa all’emanazione di atti attuativi di rango subprimario, prevedendo, in particolare, il termine di due anni dalla data di pubblicazione del decreto²³ per l’emanazione di regolamenti, anche di delegificazione, per la modifica e l’integrazione dei regolamenti vigenti in materia, nonché per la modifica e integrazione delle norme tecniche in materia ambientale, mediante decreto ministeriale.

Numerose disposizioni del decreto legislativo n. 152 recano un rinvio a successivi provvedimenti attuativi.

Tutti i 17 decreti attuativi pubblicati rispettivamente in varie Gazzette Ufficiali nel corso del mese di maggio 2006 sono risultati privi del necessario visto della Corte dei Conti (che deve essere reso in sede di controllo preventivo ex art. 3 primo comma della legge 14 gennaio 1994, n. 20). Il Ministero è stato, dunque, invitato a ritirare tali decreti in quanto giuridicamente inefficaci. In data 26 giugno 2006 è stato, a tal riguardo, pubblicato in Gazzetta l'avviso relativo alla segnalazione di inefficacia dei 17 decreti ministeriali e interministeriali attuativi del decreto n.152/2006.

Con queste ultime notazioni si intende sottolineare, ancor di più, la notevole incertezza e la confusione che si sono registrate sia nella fase di emanazione del decreto che nella successiva fase di attuazione. Tutto ciò ha finito per determinare, sin dalla pubblicazione del decreto delegato, gravi incertezze applicative delle disposizioni del medesimo, a scapito dei fondamentali principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento dei cittadini.

4. I decreti correttivi e integrativi e le ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 152/2006

Il Governo²⁴ è intervenuto, dopo pochi mesi dalla pubblicazione del decreto delegato, sul testo del medesimo, procrastinando alcuni termini in esso previsti con il decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (cosiddetto *decreto milleproroghe*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17/2007²⁵ e con la stessa legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge Finanziaria 2007).

Il primo organico, seppur limitato, intervento di riforma ai sensi dell'art. 1 comma 6 della legge n. 308/2004, si registra tuttavia con il decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 (pubblicato nella G.U. n. 274 del 24 novembre 2006), recante "*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 152/2006 recante norme in materia ambientale*". Il relativo schema di decreto (atto n. 12), trasmesso alle Camere in data 10 luglio 2006, risulta accompagnato da una relazione motivata (presentata il 28 giugno 2006 ai sensi del comma 6 e contenente le disposizioni oggetto dell'intervento normativo correttivo proposto e le ragioni dell'intervento medesimo), dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (richieste all'art. 1 comma 5 della delega) e da una relazione tecnica predisposta al fine di dimostrare l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica (ai sensi del principio generale previsto all'art. 1 comma 8 lett. c) della delega).

Per quanto attiene alla procedura di approvazione del suddetto decreto, si segnala che sul medesimo è stato acquisito il parere della Conferenza unificata (reso in data 19 luglio 2006), sono stati acquisiti i pareri preliminari delle Commissioni Ambiente di Camera e Senato in data 26 luglio 2006, è stato acquisito il secondo parere della Commissione Ambiente della Camera, manca il secondo parere della Commissione Senato (mancanza che, tuttavia, ai sensi dell'art. 1 comma 5 della delega non osta alla emanazione del decreto²⁶) e non risulta, infine, essere stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, analogamente alla prassi seguita dal precedente Governo sul decreto legislativo n. 152/2006²⁷. Il decreto è entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ossia il 25 novembre 2006, senza che sia stata prevista l'ordinaria *vacatio legis* di 15 giorni²⁸.

Il decreto legislativo approvato (n. 284/2006) risulta in parte diverso rispetto allo schema iniziale presentato alle Camere. Gli originari commi 1 e 2 dello schema di decreto indicavano infatti precise scadenze temporali per la revisione del decreto legislativo n. 152/2006²⁹ e contenevano un'implicita limitazione del numero dei decreti da emanare in fase correttiva. A tal riguardo sono stati sollevati alcuni dubbi di conformità³⁰ rispetto alla delega che, in via generale, prevede il termine di due anni per il suo esercizio con finalità correttive e si è criticata la mancanza di valore normativo delle suddette disposizioni.

Il comma 3 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 284/2006 ha introdotto una norma transitoria aggiungendo, dopo il comma 2 il comma 2-*bis* dell'art. 170, che stabilisce che *“nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al titolo II della Parte III del presente decreto e della revisione della relativa disciplina legislativa con un decreto legislativo correttivo, le autorità di bacino di cui alla legge 183/1989 sono prorogate³¹ fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo che, ai sensi dell'art.1 comma 6 della legge 308/2004 definisca la relativa disciplina”*. A tal riguardo si osserva, da un punto di vista meramente formale, che il riferimento al titolo II della parte III del decreto è del tutto impreciso. Si sarebbe, cioè, dovuto indicare la sezione della parte III cui ci si riferiva (nel caso specifico la sezione I), posto che anche le sezioni II e III della parte III hanno un titolo II. Inoltre, da un punto di vista di migliore coordinamento delle norme, disciplinando il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 170 il periodo transitorio, sarebbe stato opportuno abrogare l'art. 63 comma 3 del decreto legislativo n. 152/2006 o quanto meno modificarlo testualmente eliminando il riferimento al contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al precedente comma 2 di regolamentazione del periodo transitorio. Contestualmente sarebbe stato opportuno, al fine di evitare vuoti normativi o incertezze interpretative, far rivivere le leggi abrogate con riferimento alle Autorità di bacino, specificando espressamente tale intento.³²

Infine si segnala che il comma 5 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 284/2006, non previsto nello schema originario presentato alle Camere, dispone che *“gli articoli 159, 160 e 207 del decreto legislativo 152/2006 sono abrogati ed il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono ricostituiti ed esercitano le relative funzioni. Tutti i riferimenti all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti contenuti nel decreto legislativo n. 152/2006 sono soppressi”*. Come segnalato dal Consiglio di Stato nel parere n. 2660/2007 (reso sullo schema di secondo decreto correttivo, mai emanato e assorbito nel terzo), con tale disposizione si è richiamato espressamente in vita due organismi senza far rivivere le precedenti discipline che li contemplavano, abrogate espressamente dal decreto n. 152/2006 e creando così un ulteriore vuoto normativo. Un primo tentativo di colmare tale vuoto è stato fatto con gli articoli 6 e 7 del Regolamento del Ministero dell'Ambiente di riordino degli organismi, ai sensi dell'art. 29 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, e successivamente con gli articoli 15 e 29-*bis* del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (ossia il secondo decreto correttivo emanato) che rispettivamente sostituiscono l'art. 161 del decreto legislativo n. 152/2006, in materia di Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, e inseriscono l'art. 206-*bis* del decreto n. 152/2006 in materia di Osservatorio nazionale dei rifiuti. Nell'approntare tali disposizioni, in ottemperanza al parere del Consiglio di Stato n. 2660/2007, si è cercato di coordinare la disciplina di tali organismi prevista nelle nuove norme di rango primario con quella contenuta nel regolamento senza, tuttavia, procedere, come sarebbe stato opportuno fare per ragioni di maggiore chiarezza, sulla base di quanto segnalato dallo stesso Comitato per la legislazione, all'abrogazione espressa della fonte regolamentare, per evitare la sussistenza di una duplice fonte di disciplina.

Come sopra accennato, il Governo aveva presentato anche un secondo schema di decreto correttivo del codice ambientale, riguardante la terza e la quarta parte, che è stato tuttavia trasmesso alla Camere per il secondo parere alcuni giorni dopo la scadenza del termine previsto dalla legge delega ed è, quindi, decaduto ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge delega medesima. Nel frattempo, essendo iniziato l'iter del terzo decreto correttivo, relativo essenzialmente alle procedure di VIA e VAS, approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri in data 27 luglio 2007 e successivamente in data 13 settembre 2007, il Governo decise di far confluire alcune delle modifiche contenute nello schema di decreto decaduto, in questo terzo schema di decreto, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007. Il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, recante *"Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n. 152/2006, recante norme in materia ambientale"* (pubblicato nella G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008) costituisce quindi, in realtà, il secondo decreto correttivo del 152. Già il titolo del decreto presenta elementi di debolezza, in quanto non serve a chiarire l'esatta portata normativa del provvedimento.

Sul piano procedurale lo schema di decreto (atto n. 168), corredato delle relazioni relative all'ATN e all'AIR, ha ricevuto il doppio parere delle competenti Commissioni di Camera e Senato³³, il parere della Conferenza unificata nella seduta del 20 settembre 2007, il parere del Consiglio di Stato 5 novembre 2007, n. 3838, esplicitamente richiesto dal Ministro con nota del 16 ottobre 2007, parere che rinvia in più parti al precedente parere 9 luglio 2007, n. 2660 reso sullo schema di decreto decaduto. Sull'atto n. 168 si è, altresì, pronunciato in sede consultiva il Comitato per la legislazione con un parere reso in data 17 ottobre 2007³⁴.

Il Comitato ha al riguardo formulato nel suo parere una serie di osservazioni che afferiscono a due profili principali: da un lato l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, dall'altro la chiarezza e la proprietà delle formulazioni utilizzate. In particolare, con riferimento al primo elemento, il Comitato individua alcune criticità tra cui il rilievo inerente alla coerenza dell'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo "correttivo e integrativo" sulla base dei parametri indicati dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 206/2001) e dal Consiglio di Stato (sopra citato parere n. 2660/2007 e parere n. 1750/2007)³⁵. Il problema sollevato dal Comitato appare in modo immediato già da una rapida lettura del decreto legislativo n. 4/2008 che con gli articoli 1 e 2 incide fortemente sul codice ambientale, introducendo addirittura ulteriori principi generali del diritto ambientale (tali principi, nello schema di decreto, erano inseriti in una parte I bis, eliminata come parte aggiuntiva a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 3838/2007, che segnalava, inoltre, al fine di evitare *"scompensi nel quadro normativo"* di inserire gli articoli sui principi dopo l'art. 2 relativo alle finalità e non già, come dispone il decreto n. 4/2008, dopo l'art. 3), riscrivendo integralmente la parte II e novellando numerose disposizioni delle parti III e IV³⁶.

Al fine di valutare la coerenza sostanziale di tale decreto sulla base del rilievo sollevato dal Comitato, occorre tener presente per un verso *"l'esigenza di evitare che mediante decreti correttivi si possa realizzare un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale ovvero un mancato rispetto dei principi fissati dalla medesima"* e per l'altro *"l'esigenza di assicurare la piena rispondenza della normativa interna al diritto comunitario"*. Nel caso di specie, in particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che *"si possono considerare conformi ai limiti del potere integrativo e correttivo le disposizioni (...) che mirano a eliminare illegittimità comunitarie e a correggere errori tecnici, illogicità, contraddizioni ovvero disposizioni che si siano rivelate di difficile applicazione"*

chiarendo, inoltre, che la legge delega aveva attribuito un potere non solo correttivo ma anche integrativo e che il codice avrebbe avuto solo a seguito delle correzioni “*ambizioni di compiutezza*”, incidendo sulla materia “*così da dare una nuova esposizione ai principi comunitari e costituzionali*”. In dottrina non sono mancati coloro che negano, invece, la conformità del decreto ai limiti del potere integrativo e correttivo³⁷. Sempre sul piano dell’efficacia del testo per la semplificazione, il Comitato ha evidenziato anche alcune specifiche correzioni da apportare al testo che non sono poi state, tuttavia, recepite nel testo definitivo (per esempio all’art. 1 comma 2 ove si introduce il nuovo articolo 35 relativo alle disposizioni transitorie e finali in cui al comma 1 viene disposto “*Le regioni adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente decreto, entro dodici mesi dall’entrata in vigore. In mancanza di norme vigenti regionali, trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto*”, il Comitato aveva suggerito di precisare che il termine decorreva dall’entrata in vigore della disposizione in oggetto e aveva segnalato di chiarire la portata normativa dell’espressione recata nell’ultimo periodo del medesimo comma; oppure all’art. 2 comma 15 laddove viene sostituito integralmente l’art. 161 del codice ambientale, il Comitato aveva segnalato l’opportunità di procedere all’abrogazione espressa delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90 relative a tale organismo). Il Comitato ha, altresì, evidenziato nello schema di decreto alcune espressioni “*cui appare arduo riconnettere un significato tecnico-giuridico*” (ad esempio il nuovo articolo 3-quater comma 4 secondo cui “*la risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile*”; l’espressione è, in realtà, rimasta tale e quale anche nel decreto approvato, a discapito della chiarezza e semplicità del linguaggio) ovvero formulazioni generiche che potrebbero generare dubbi sul loro ambito di applicazione (ad esempio il nuovo articolo 3-bis comma 3 in cui si fa genericamente riferimento a “*principi ambientali*” la cui modifica o eliminazione può avvenire “*solo mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica Italiana*”). Il parere del Comitato sottolinea, infine, la presenza nel testo di numerosi riferimenti normativi errati (questi ultimi risultano in buona parte corretti nel decreto n. 4/2008) e il mancato rispetto della regola n. 9 lettera m) della circolare 20 aprile 2001 (secondo cui “*quando un’intera partizione superiore all’articolo venga sostituita da una nuova partizione contenente un numero minore di articoli, gli articoli per i quali non sia previsto un nuovo contenuto testuale sono espressamente abrogati*”), regola rimasta disattesa nel decreto legislativo n. 4/2008 in quanto ad esempio l’art. 3-sexies comma 3 dispone che “*La parte II del decreto legislativo n. 152/2006 è sostituita dalla seguente (...)*, il nuovo art. 36 prevede al comma 1 che “*gli articoli da 4 a 52 del decreto legislativo n. 152/2006 sono abrogati*” e l’art. 4 comma 2 del decreto n.4/2008 dispone, infine, che “*dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati gli articoli da 4 a 52 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”, senza differenziare tra articoli che risultano sostituiti e articoli che sono invece espressamente abrogati.

Ulteriori elementi da segnalare, in relazione al decreto legislativo n. 4/2008, sotto il profilo della qualità della normazione, riguardano la presenza nelle disposizioni in esso contenute di numerosi verbi servili diretti a sottolineare l’imperatività delle norme, in contrasto con la regola n. 4 lett. c) della circolare del 2001 (es. art. 3-ter comma 1; art. 3-quater comma 1, art. 12 comma 5, art. 22 comma 5, ...). Infine tra le disposizioni su cui il Consiglio di Stato ha espresso parere negativo, ve ne sono alcune che sono rimaste inalterate nel testo approvato, come ad esempio quella contenuta all’art. 2 comma 13 del decreto legislativo n. 4/2008 che sostituisce all’art. 147 comma 2 lett. b) e all’art. 150 comma 1 del decreto legislativo n.152/2006 le parole “*unicità della gestione*” con

“unitarietà della gestione”. Il Consiglio di Stato al riguardo ha posto l’attenzione sul fatto che tale modifica esula dai limiti del potere correttivo e integrativo e non risulta giustificata da un’esigenza specifica: essa introduce, infatti, sul piano sostanziale una deroga al principio del gestore unico, recepito nel decreto n. 152/2006.

Su un piano generale, dall’analisi svolta sui decreti recanti disposizioni integrative e correttive al codice ambientale, si osserva, in linea con quanto rilevato dallo stesso Consiglio di Stato nel citato parere n. 2660/2007, che una pluralità di decreti correttivi, sebbene tecnicamente e giuridicamente consentita, non giova in alcun modo alle esigenze di certezza del diritto e stabilità delle norme, che costituiscono una legittima aspettativa degli operatori in una cornice di qualità formale e sostanziale della regolazione e di semplificazione normativa e amministrativa. Sarebbe, quindi, stato più corretto procedere ad una azione coordinata e finalisticamente unitaria di integrazione e correzione delle norme del 152.

Per completezza di esposizione, si richiama in questa sede un ulteriore provvedimento legislativo che ha apportato una modifica formale ed una sostanziale implicita al decreto legislativo n. 152/2006. Si tratta del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13 che all’1 comma 1 provvede a sostituire il già citato comma 2-bis dell’art. 170, introdotto dal decreto legislativo correttivo n. 284/2006 e ai commi 3-bis e 3-ter introduce una disciplina, relativa all’adozione dei piani di gestione previsti dalla direttiva 2000/60/CE, che nella sostanza deroga alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 152/2006 introducendo, quindi, una modifica implicita dei relativi articoli (art. 117 e art. 66) del Codice ambientale. Il provvedimento contiene, inoltre, altre disposizioni che si aggiungono al Codice ambientale senza essere incorporate nello stesso, in palese contrasto con l’esigenza di certezza del diritto.

Ed, infine, merita un richiamo, per la rilevanza che potrebbe avere sul futuro della materia trattata nel presente lavoro, l’attuale disegno di legge C1441-bis-B recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*” approvato in seconda lettura con modificazioni dalla Camera e attualmente ritrasmesso al Senato per l’approvazione definitiva, che all’art. 12 (articolo, tra l’altro, inserito nel corso dell’esame parlamentare), prevede che venga nuovamente attribuita al Governo la potestà di adottare decreti legislativi di natura correttiva e integrativa in materia ambientale, stabilendo a tal fine un nuovo termine per l’esercizio della delega (ossia il termine del 30 giugno 2010).

Con l’auspicio che la riapertura dei termini sia davvero finalizzata al raggiungimento di una maggiore qualità formale e sostanziale della legislazione ambientale....

¹ La legge n. 59/1997, recante “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”, nota anche come “Legge Bassanini 1”, ha previsto il ricorso ai testi unici, successivamente ridefiniti dalla legge n. 50/1999 e dalla successiva legge n. 340/2000. Con la legge n. 229/2003, recante “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*” si chiude la prima fase storica di riordino, passando dai “testi unici misti” previsti all’articolo 7 della legge n. 59/1997 (abrogato dalla legge n. 229/2003) ai codici settoriali.

² Non mancano però “eccezioni di fatto” alla regola, anche significative. Lo stesso decreto legislativo n. 152/2006 demanda ad altre fonti di tipo secondario (ad esempio decreti successivi da adottarsi a cura del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare) la regolamentazione e l’attuazione di cospicue parti della materia.

³ L'art. 14 della legge n. 400/1988 prevede che *"1. I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto legislativo" e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione. 2. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza. 3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega. 4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni"*.

⁴ Rif. articolo 20 *ter* della legge n. 59/1997 così come inserito dall'articolo 2, della legge n. 246/2005 che prevede *"1. Il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di: a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione; b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione; c) concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali; d) valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali"*.

⁵ La genesi dei decreti correttivi e integrativi è antecedente agli anni novanta e risale alla riforma tributaria del 1971: in quell'occasione, per la prima volta, venne inserita nella legge delega in materia una clausola che permetteva al Governo di rivedere alcune norme poste dai decreti legislativi.

⁶ La legge n. 308/2004 è entrata in vigore l'11 gennaio 2005. Ai sensi dell'art.1 comma 5 della stessa la trasmissione degli schemi di decreti legislativi alle Camere era prevista entro l'11 gennaio 2006, mentre i 18 mesi cui fa riferimento l'art.1 comma 1 per l'emanazione di uno o più decreti legislativi delegati scadevano l'11 luglio 2006.

⁷ Una simile evenienza si è verificata per il secondo schema di decreto correttivo (cd. decreto Rifiuti), che apportava modifiche alle parti III e IV del decreto legislativo n. 152/2006, il quale è stato trasmesso alle Camere per il secondo parere alcuni giorni dopo il termine previsto dalla legge delega (che è di 45 giorni dalla data di espressione del primo parere).

⁸ Rif. art. 17 comma 25 lett. a) della legge n. 127/1997 che prevede *"Il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria: a) per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici"*.

⁹ Si fa riferimento a tal riguardo all'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 che al comma 1 introduce in via sperimentale l'AIR e al comma 2 riconosce alle Commissioni parlamentari competenti il potere di richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

¹⁰ Si evidenzia che anche il ddl 1798 venne presentato alla Camera dei Deputati, accompagnato oltretutto dalla Relazione illustrativa anche da una ATN, tuttavia estremamente succinta (1 pagina).

¹¹ Si tratta della disposizione contenuta all'art.1 comma 7 della legge delega.

¹² Relatore sul ddl 1798 era Sergio Mattarella (Ulivo) e il Presidente del Comitato per la legislazione da giugno 2001 a aprile 2002 Enzo Trantino (AN).

¹³ Osserva al riguardo il relatore che *“il disegno di legge si configura come una delle molteplici iniziative, sia di origine parlamentare sia di origine governativa, che mirano a realizzare un riordino della legislazione vigente nei vari settori di riferimento, in risposta ad un’esigenza di semplificazione e di consolidamento della stessa da tempo avvertita dalle parti politiche e più volte raccomandata dal Comitato per la legislazione. Emerge, tuttavia, un problema di razionalizzazione e coordinamento della varie tipologie strumentali e procedurali prescelte per realizzare tali processi, al fine di uniformare la strategia di intervento”*. Tale osservazione è condivisa dal Presidente Trantino che conviene sull’opportunità di aprire una riflessione sulla strategia del riordino normativo.

¹⁴ Il decreto legislativo n. 152/2006 è quindi entrato, parzialmente, in vigore il 29 aprile 2006, in quanto per intere parti dello stesso (Parte II) e per singole disposizioni è stato previsto il differimento della rispettiva entrata in vigore.

¹⁵ Il comma 3 dispone che *“ai fini dell’applicazione della parte III del decreto: a) fino all’emanazione dei decreti di cui all’art. 95, commi 4 e 5, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 28 luglio 2004; b) fino all’emanazione del decreto di cui all’art. 99 comma 1, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 12 giugno 2003, n. 185; c)....; l)...”*

¹⁶ *“Le vigenti norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti restano in vigore fino all’adozione delle corrispondenti specifiche norme adottate in attuazione della parte IV del presente decreto”* (art. 265 comma 1).

¹⁷ Ad esempio all’articolo 95 comma 3 si richiama erroneamente l’art. 75 comma 6.

¹⁸ Tale decreto era già stato oggetto di novella ad opera del decreto legislativo n. 152/1999. Solo quest’ultimo è stato interessato dal riordino/accorpamento disposto dal decreto n. 152/2006.

¹⁹ *“Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”* (Art. 2 comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006)

²⁰ Ad esempio sarebbe stato opportuno valutare che effetto produce la nuova nozione di “scarico” inserita all’art. 74 del nuovo decreto (e diversa da quella contenuta nel decreto legislativo n. 152/1999) sulla legislazione regionale vigente e in che rapporto si pone con la nozione di “rifiuto liquido”.

²¹ Ad esempio l’art. 264 comma 2 relativo alla parte IV che dispone che *“il Governo, ai sensi dell’art. 17 comma 2 della legge 400/1988, adotta entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della parte IV del presente decreto, su proposta del Ministro dell’Ambiente (...), previo parere delle competenti commissioni parlamentari, che si esprimono entro 30 giorni dalla trasmissione del relativo schema alle camere, apposito regolamento con il quale sono individuati gli ulteriori atti normativi incompatibili con le disposizioni di cui alla parte IV del presente decreto, che sono abrogati con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento medesimo”*.

²² Tra gli elementi oggetto della richiesta presidenziale il mancato ottenimento del parere del Consiglio di Stato e lo svolgimento dei rapporti istituzionali tra il Governo, nell’esercizio del potere normativo delegato, e la Conferenza unificata (quest’ultima si è espressa negativamente sull’atto del Governo nella seduta del 26 gennaio 2006). Al primo rilievo, il Governo ha risposto che il parere era previsto solo per gli atti normativi che posseggono il *nomen* di testo unico e tale non poteva ritenersi il decreto legislativo delegato, in quanto così non qualificato dalla legge delega né così auto-qualificatosi. Per il secondo rilievo, invece, si è fatto riferimento alla lettera della legge delega che al comma 4 prevede che venga acquisito il parere della Conferenza, indipendentemente dai contenuti positivi o negativi di quest’ultimo, non già un’intesa.

²³ La scadenza dei due anni coincideva con il 14 aprile 2008.

²⁴ Non può trascurarsi che un ulteriore profilo di problematicità nella materia in oggetto risiede nel fatto che il decreto di riordino (il decreto legislativo n. 152/2006) e i decreti correttivi sono stati emanati da due maggioranze di Governo diverse. Roberto Zaccaria ed Enrico Albanesi, nell’articolo *“La delega legislativa tra teoria e prassi”* mettono in risalto il fenomeno di *“decreti legislativi nominalmente attuativi di una delega correttiva, per mezzo dei quali si dà in realtà vita, in seguito al turn over della maggioranza ad un significato normativo espressione di un indirizzo politico opposto a quello sotteso ai decreti principali”*, fino

a giungere all'esito paradossale "di una attuazione per antifrasi della delega legislativa in occasione del turno della maggioranza".

²⁵ Anche con riferimento a tale decreto, si evidenzia che le modifiche al decreto n. 152/2006 tutte concernenti proroghe o differimenti di termini in esso previsti non sono contenute in un unico articolo, in quanto oltre all'art. 5 recante la "proroga di termini in materia ambientale", un'ulteriore proroga riferita all'art. 96 comma 7 del decreto legislativo n. 152/2006 è contenuta all'art. 2, dedicato invece alla materia dell'agricoltura e della pesca. Sarebbe, quindi, stato più opportuno, ai fini di una maggiore chiarezza e facilità di lettura, inserire tale modifica al successivo articolo 5.

²⁶ Il secondo parere delle commissioni competenti deve essere espresso entro 20 giorni dalla data di assegnazione alle medesime dello schema di decreto. L'art. 1 comma 5 della Legge 308/2004 prevede, inoltre, che "decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati".

²⁷ Un'inversione di tendenza si registra con il secondo schema di decreto correttivo (cd. "decreto rifiuti"), poi assorbito nel terzo decreto. Su tali schemi è stato infatti richiesto il parere di tale Consesso.

²⁸ In questo caso la *vacatio legis* di 15 giorni non risultava strettamente necessaria trattandosi di un provvedimento dai contenuti limitati e caratterizzato, piuttosto, dall'urgenza di ripristinare la piena operatività di alcuni organismi.

²⁹ Tali scadenze erano il 31 gennaio 2007 (comma 1) e il 30 novembre 2006 (comma 2).

³⁰ A tal riguardo si è osservato che la conformità con la norma di delega presupponeva che i termini, che erano previsti ai commi 1 e 2, fossero interpretati come meramente ordinatori espressione di un impegno assunto dal Governo innanzi alle Camere. La sede più corretta di ciò sarebbe stata un atto di indirizzo piuttosto che un testo di legge.

³¹ Si potrebbero a rigore sollevare critiche anche sull'uso dell'espressione "prorogate" con riferimento alle Autorità di bacino previste dalla legge 18aggio 1989, n. 183 che ai sensi del comma 3 dell'art. 63 del decreto legislativo n. 152/2006, risultavano "soppresse a far data dal 30 aprile 2006" e che hanno continuato nei fatti ad operare sulla base di generali principi di continuità dell'azione amministrativa, pur in mancanza di una normativa di riferimento che ne legittimasse l'attività (posto che anche la legge n. 183/1989 istitutiva delle stesse era stata abrogata).

³² Ad esempio, aggiungendo un comma nell'articolo relativo all'abrogazione di norme (art. 175) in cui si provvede a modificare la data da cui decorre l'abrogazione di determinate disposizioni, tra cui la legge 183/1989, correlandola con quella prevista nel nuovo comma 2 bis dell'art. 170 (ossia la *data di entrata in vigore del decreto correttivo che, ai sensi dell'art.1 comma 6 della legge 308/2004 definisca la relativa disciplina*), che era comunque una data individuabile con sufficiente certezza in quanto i decreti correttivi potevano essere emanati entro il 29 aprile 2008.

³³ La Commissione Ambiente della Camera si è espressa in data 24 ottobre 2007 e, successivamente, in data 12 dicembre 2007. La Commissione Ambiente del Senato si è espressa in data 24 ottobre 2007 e in data 13 dicembre 2007.

³⁴ Relatore sullo schema di decreto era Roberto Zaccaria (DS) e Presidente del Comitato Gaspare Giudice (Popolo della Libertà). L'art. 96-ter del Regolamento della Camera prevede che gli schemi di atti normativi del Governo assegnati per il parere alla Commissione parlamentare competente per materia siano da questa trasmessi al Comitato per la legislazione ove lo richiedano un quinto dei componenti della Commissione. Nell'esame dei predetti schemi si applicano le disposizioni dell'art. 16-bis commi 3, 4 e 5 secondo periodo del R. C. implicanti, tra l'altro, una valutazione della qualità degli schemi di decreto, con riferimento all'omogeneità di contenuto, alla semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, nonché dell'efficacia dei testi ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente.

³⁵ Dalle pronunce delle Supreme Magistrature si evince, infatti, la cornice della potestà legislativa delegata di tipo integrativo e correttivo e si ricavano i rapporti di questa con i principi della legge delega e con le disposizioni adottate nell'esercizio della delega principale. In particolare la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 206 del 6 giugno 2001, ha chiarito che in molte leggi di delega, è conferita al Governo "la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dalla entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega "principale", ai fini di correggere – cioè di modificare in qualche sua parte – o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega "principale", e con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese). Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di

verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto". Nella sostanza la Corte ha inteso evidenziare come nulla induca "a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale" (rif. punto 5 dei "Considerato in diritto" della citata sentenza). Analogamente il Consiglio di Stato, nei pareri citati (il parere n. 1750 del 6 giugno 2007 è stato reso sullo schema di decreto legislativo contenente modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici) ha confermato tale impostazione, specificando ulteriormente che "(...) la delegazione ad emanare disposizioni integrative o correttive di precedenti decreti deve ritenersi autonoma rispetto alla delega principale, pur essendo normalmente collocata nello stesso testo legislativo e pur essendo sottoposta ai medesimi principi e criteri direttivi", inoltre che "(...) la finalità della previsione di un intervento correttivo e integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile. Ciò evidentemente è in linea con quella attenzione alla qualità anche sostanziale della legislazione che è da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo. Ovviamente, a maggior ragione, deve ritenersi non solo possibile ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni", ed infine che "Quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all'endiadi "correzione e integrazione", non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione", con ciò andando ben oltre l'impostazione della Corte Costituzionale.

³⁶ L'intento dichiarato del Governo era quello di trasformare il decreto legislativo n. 152/2006 (connotato dalla mera giustapposizione di una pluralità di normative previdenti) in un vero e proprio codice, connotato da sistematicità e da un nucleo di principi comuni. Non è un caso che nel nuovo art. 3-quater comma 1 si parli espressamente di codice (laddove si dice che "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile").

³⁷ Come riferito da Marco Ruotolo nell'articolo "I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva" e da Roberto Zaccaria e Enrico Albanesi nell'articolo sopra citato.