

I controlli ambientali sui rifiuti nel decreto legislativo delegato n. 152/2006 e l'attuazione dei principi della legge delega n. 308/2004 con riferimento all'art. 76 della Costituzione. Profili di incostituzionalità.

A cura di prof. avv. Cristina De Benetti e dott. Stefania Pallotta

Testo della relazione tenutasi al convegno *“I rifiuti e l'Albo gestori ambientali dopo la riforma introdotta dalla legge delega”*, mercoledì 12 giugno 2006, Sala Auditorium della Provincia di Venezia, Venezia- Mestre.

I) Il 29 aprile 2006 il decreto legislativo delegato n. 152/2006, attuativo della legge delega n. 308/2004, è divenuto norma vigente su tutto il territorio nazionale.

Pertanto sono noti i dubbi di costituzionalità del d. lgs. 152 legati al profilo dell'esercizio della delega, con particolare riferimento all'acquisizione dei prescritti pareri, secondo lo scadenziario di cui all'art.1, comma V, della legge delega.

Ma prescindendo da tali profili di incostituzionalità formale, con la presente relazione si vogliono invece analizzare ulteriori profili di eventuale incostituzionalità legati alla disciplina sostanziale e precisamente al mancato rispetto dei principi di cui alla legge delega, da un lato, e dei principi e vincoli comunitari, dall'altro.

Nel panorama delle fonti del diritto, il cosiddetto Testo Unico ambientale è un decreto legislativo delegato, ossia un atto normativo mediante il quale il Governo esercita la funzione legislativa su delega del Parlamento.

Come noto la caratteristica di tali atti aventi forza di legge è la compresenza di due atti successivi e collegati: da una parte la legge di delega, che ai sensi dell'art. 76 della Costituzione deve riferirsi a oggetti definiti, per un tempo limitato e con determinazione di principi e criteri direttivi; dall'altra, il decreto legislativo delegato, la cui validità è subordinata all'osservanza dei limiti che la legge delega fissa all'esercizio del potere delegato.

Tra i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 308/2004, vanno segnalati il “conseguimento di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali, nonché certezza delle sanzioni in caso di violazione delle disposizioni a tutela dell'ambiente” (art. 1, 8° comma,

lettera b) e la “previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali” (art. 1, 8° comma, lettera h).

Come si può vedere, la legge delega n. 308/2004 riconosce in modo univoco il ruolo strategico dell'attività di vigilanza ambientale.

Nel merito della specifica materia dei controlli ambientali, il Parlamento ha fissato un perimetro chiaro all'attività normativa primaria del Governo, che in modo imprescindibile deve essere ispirata ai principi di potenziamento dell'efficienza e tempestività della vigilanza ambientale e di efficacia dei controlli medesimi.

Dunque, in attuazione dei criteri enunciati dalla legge delega e nel rispetto delle regole di formazione delle leggi dettate dalla Costituzione, il D.Lgs. n. 152/2006 avrebbe dovuto introdurre misure idonee ad incrementare l'efficienza e la tempestività dell'attività di vigilanza ambientale. Laddove “maggiore efficienza” significa un miglioramento del rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti e le quantità di risorse impiegate e “maggiore tempestività” indica maggior celerità e speditezza nella realizzazione dei controlli medesimi.

Inoltre, il Parlamento ha richiesto al Governo l'emanazione di una normativa diretta a conseguire un più elevato grado di “certezza delle sanzioni” in caso di violazione di disposizione a tutela dell'ambiente (art. 1, 8° comma, lettera b, della legge delega n. 308/2004). Tale principio implica l'effettività della sanzione, quale riflesso dello stesso principio di certezza del diritto, e quindi comporta la massima riduzione del divario intercorrente tra sanzione minacciata e sanzione applicata. Infatti, sanzioni “virtuali”, sia pure aspre, non assolverebbero la loro intrinseca funzione di prevenzione (generale e speciale).

II) Veniamo, dunque, ad esaminare le singole disposizioni del D.Lgs. 152/2006, al fine di verificare se sussista la dovuta coerenza tra i principi delineati dalla legge delega in materia di controlli e l'attuazione di questi ad opera del decreto legislativo delegato n. 152/2006.

In particolare numerose norme introdotte dal D.Lgs. n. 152/2006 non paiono brillare in relazione ai principi di efficienza, tempestività ed efficacia dei controlli fissati dalla legge delega.

In via incidentale per quanto attiene alla certezza del diritto si rileva come per quanto attiene alla materia di rifiuti l'art. 195, 5° comma, contenuto nella parte quarta del decreto 152/2006, fornisce un elenco nominativo delle Forze di polizia deputate all'accertamento degli illeciti in violazione

delle norme in materia di rifiuti con una esplicita menzione solo di alcuni dei più qualificati Corpi di polizia che in questi anni si sono distinti nella lotta contro la criminalità ambientale (Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza e Polizia di Stato), rischiando in tal modo di prestare il fianco alle interpretazioni più aberranti, che potrebbero spingersi fino al paradosso di mettere in dubbio la competenza generale di tutta la polizia giudiziaria in materia ambientale. Medesima considerazione vale in materia di inquinamento idrico per l'art. 135, 2° comma contenuto nella parte terza del D.Lgs. 152/2006. Tale disposizione enumera le Forze di polizia statali competenti ad accertare gli illeciti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, riproducendo la criticata formulazione dell'art. 195, 5° comma del medesimo decreto.

Ma veniamo a riscontrare efficacia, efficienza e tempestività dei controlli ambientali nelle disposizioni di carattere sostanziale del decreto n. 152/2006.

In primo luogo, vanno segnalate tutte quelle disposizioni che incidono sugli obblighi documentali in materia di rifiuti, escludendo la tenuta di alcuni documenti oppure attenuandone le modalità temporali di annotazione. Invero, dietro l'accoglimento di presunte istanze di semplificazione burocratica, si apre il varco a movimentazioni di rifiuti non puntualmente documentate e, di conseguenza, non verificabili dagli organi di vigilanza.

Un esempio emblematico di norma sostanziale che incide sull'attività di controllo è rappresentato dall'art. 193, 8° comma del D.Lgs. 152/2006, che esclude l'applicazione delle disposizioni relative al trasporto dei rifiuti in caso di utilizzazione dei fanghi in agricoltura. In pratica, per il trasporto di fanghi di depurazione da utilizzare in agricoltura scompare l'obbligo di accompagnamento con formulario di identificazione. In questo modo, non resta alcuna traccia documentale del recupero dei fanghi mediante lo spandimento sul suolo, inibendosi di fatto ogni forma di controllo sul corretto utilizzo dei fanghi in agricoltura.

Altra norma sostanziale che incide sull'attività di controllo è senza dubbio l'art. 190, 2° comma, in materia di registri di carico e scarico dei rifiuti, norma che allunga i tempi per l'effettuazione delle relative annotazioni. Storicamente il registro di carico e scarico dei rifiuti rappresenta il principale strumento utilizzato dagli organi di controllo per monitorare i flussi di rifiuti all'interno delle imprese che li producono e li gestiscono. Mentre la normativa previgente imponeva un termine giornaliero di annotazione per recuperatori e smaltitori e un termine settimanale per produttori e

trasportatori di rifiuti, il decreto 152/2006 accorda un termine di due giorni lavorativi a recuperatori e smaltitori e di dieci giorni lavorativi agli altri soggetti obbligati. Non pare superfluo chiedersi se questa dilatazione dei tempi di registrazione sia fedele espressione dei principi imposti dalla legge delega. (Il risultato è l'aumento del tempo in cui si consente che la gestione effettiva dei rifiuti non corrisponda alla gestione documentale dei medesimi).

Continuando nell'analisi un secondo gruppo di norme che certamente viene ad incidere sullo svolgimento dell'attività di controllo è rappresentato da tutte le disposizioni *ad hoc*, che escludono l'applicabilità della parte quarta del decreto n. 152/2006 in relazione a sostanze specifiche. Dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006 numerose sostanze, pur rientrando nella nozione di rifiuto di cui all'art. 183, 1° comma lettera a), vengono normativamente sottratte dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti: ceneri di pirite (art. 183, 1° comma, lettera n), combustibile da rifiuti di qualità elevata (in base al congiunto disposto degli artt. 183, 1° comma, lettera s) e 229, 2° comma), rottami ferrosi (art. 183, 1° comma, lettera u) punto 1), terre e rocce da scavo (art. 186). In primo luogo viene in considerazione il mancato rispetto della nozione comunitaria di rifiuto così come delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con il che tali norme si traducono in un complesso di deroghe ed eccezioni non conforme ai vincoli comunitari e, pertanto, difficilmente applicabile all'atto del controllo ed a rischio di disapplicazione sia da parte della p.a. sia da parte del giudice.

Ma tale profilo apre in verità oggi la strada alla dichiarazione di incostituzionalità della fonte interna per mancato rispetto dei vincoli comunitari, comportando ciò dopo la riforma costituzionale del 2001 violazione diretta dell'art.117, comma 1, della Costituzione. E così Corte costituzionale 406/2005.

Ancora l'attenzione va riposta sulla *fictio iuris* contenuta nell'art. 230 del D.Lgs. n. 152/2006, che equipara per espressa previsione normativa il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore dell'infrastruttura medesima o, addirittura, con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica. Invero, sebbene la norma non menzioni mai il concetto di deposito temporaneo, appare evidente il grave rischio in essa contenuto: slabbrando oltre ogni limite la nozione di luogo di produzione dei rifiuti

di cui all'art. 183, 1° comma lettera i), si apre la via ad un pullulare di siti di deposito temporaneo, come tali non sottoposti al *placet* autorizzativo di nessuna pubblica amministrazione e, tuttavia, nemmeno riconducibili all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti. La norma sostanziale si traduce così in un aggravio per gli organi di controllo, cui spetta, a parità di risorse di mezzi e di personale, l'arduo compito di svolgere la loro attività di vigilanza su tali siti allo scopo di accertare che dietro formali depositi temporanei non si celino, in sostanza, stoccaggi e discariche abusive.

III) In conclusione, lo scenario delineato presenta profili critici sul piano della costituzionalità

In questa prospettiva, dunque, il D.Lgs. n. 152/2006 sembra porre problemi non solo sul noto piano del contrasto con le norme comunitarie sulla gestione dei rifiuti, ma anche nella prospettiva della legittimità costituzionale con riferimento all'art. 76 della Costituzione per violazione dei principi della legge delega.

In via incidentale in questa sede, quanto alla palese violazione dei principi e dei vincoli comunitari, basti riscontrare il contenuto dell'art.181, comma settimo, del d. lgs. a mezzo del quale si attua una totale deregolamentazione da attuarsi tramite appositi accordi di programma ad hoc tra soggetti economici interessati, Ministro dell'ambiente e Ministro delle attività produttive, deregolamentazione che sottrae in toto i sottoprodotti e le materie prime secondarie alla disciplina dei rifiuti e di conseguenza al regime dei controlli.

Si ritiene, pertanto, auspicabile un pronto intervento del legislatore sul D.Lgs. n. 152/2006, in abrogazione o modifica di tutte quelle previsioni normative che presentano aspetti di incompatibilità con i criteri di efficienza, efficacia, tempestività dei controlli e con il principio di certezza delle sanzioni, così come enunciati dalla legge stessa delega n. 308/2004, oltre che con i vincoli di matrice comunitaria ora direttamente recepiti nel quadro costituzionale ad opera dell'art.117, comma primo, della Costituzione.