



- **D.Lgs. n. 4/2008.** Dubbi sulla legittimità dell'introduzione di argomenti nuovi

Correttivo

Rifiuti, bonifiche, VIA, acque: la riforma del D.Lgs. n. 152 apre una nuova "stagione"

Due i temi di fondo "forti" con cui si è dovuto confrontare il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, fin dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Da un lato, c'è da chiedersi se il Governo, in sede "correttiva", abbia potuto legittimamente non limitarsi a modificare disposizioni già contenute nel D.Lgs. n. 152/2006, introducendo, invece, disposizioni riguardanti argomenti non presenti in precedenza (come ad esempio i principi generali); dall'altro, il nuovo art. 3-bis del Codice - rubricato impropriamente «*Principi sulla produzione del diritto ambientale*» - contiene, in realtà, disposizioni di dubbia utilità e in parte confuse, come, ad esempio, l'ipotesi di vincolare tutta la legislazione ambientale successiva, proibendo di autorità l'istituto dell'abrogazione implicita («*mediante espressa previsione*») e richiedendo, a quanto sembra, una legge formale del Parlamento («*successive leggi*») per ogni modifica, arrivando, apparentemente, alla pretesa di correggere, persino, il Trattato europeo.

- a cura di **Luciano Butti**, *B&P Avvocati*, Professore a contratto di diritto internazionale dell'ambiente - Università di Padova

Non soltanto modifiche puntuali alle norme del 2006, ma anche l'inserimento, proprio all'inizio del "Codice ambientale",

di una serie di «*principi generali*» destinati sicuramente a pesare in sede di interpretazione delle disposizioni più specifi-



che. È questa una delle novità apparentemente più importanti contenute nel decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 «*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*»¹⁾.

Principi costituzionali

Di fronte a un fatto tanto rilevante (e anche inatteso) una prima questione di metodo riguarda il dubbio se il Governo, in sede, appunto, “correttiva”, abbia potuto non limitarsi a modificare disposizioni già contenute nel D. Lgs. n. 152/2006, introducendo, invece, disposizioni riguardanti argomenti completamente nuovi (come ad esempio i principi generali). Il tema è stato già esaminato, ma solo in termini generali e seguendo orientamenti non coincidenti, dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato. La Consulta ha sostenuto una tesi notevolmente restrittiva circa i limiti del potere correttivo e integrativo, affermando che la «*funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate*» non può estendersi a «*un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale*» (Corte Costituzionale, 26 giugno 2001, n. 206). Nei fatti, assai meno restrittivo è l'orientamento assunto dal Consiglio di Stato, in sede consultiva, nell'ambito del parere 5 novembre 2007, n. 3838, reso sullo schema del decreto correttivo in esame. Infatti, i Giudici di Palazzo Spada, pur formalmente richiamandosi all'autorità della citata sentenza della Corte, se ne discostano in modo significativo, sostenendo che la natura anche «*integrativa*» (e non soltanto «*correttiva*») del potere, riconosciuto dalla legge delega n. 308/2004, consentirebbe ora al Governo anche di ampliare l'oggetto di intervento a «*quei profili della materia delegata (...) trascurati in sede di prima attuazione*». Tesi, questa, in realtà scarsa-

mente compatibile con la richiamata giurisprudenza costituzionale, anch'essa riguardante una legge delega (legge n. 59/1997, art. 10) che prevedeva la possibilità di norme non solo correttive, ma anche integrative. Sembra, insomma, che il Consiglio di Stato, in sede consultiva, abbia cercato a tutti i costi di «*salvare*» l'**esercizio tardivo di alcuni aspetti della delega**, anche a rischio di porsi (implicitamente, seppur chiaramente) in contrasto con la pregressa giurisprudenza costituzionale. Sarà interessante vedere - nell'ipotesi in cui la questione venga sollevata - se la Corte confermerà il proprio orientamento, che parrebbe restrittivo, ma per nulla formalistico. Non si dimentichi, infatti, che si sta parlando di una situazione eccentrica rispetto al normale esercizio (attraverso una legge formale del Parlamento) del potere legislativo; una situazione, dunque, nella quale è più che ragionevole richiedere il rigoroso rispetto delle forme, le quali, al contrario, in questo caso sono state violate, con la possibile conseguenza dell'**incostituzionalità, per contrasto con l'art. 76, Costituzione, dell'art. 1 del decreto correttivo, nella parte in cui inserisce nel “Codice ambientale” i nuovi artt. da 3-bis a 3-sexies**. Tanto più che la legge delega (legge n. 308/2004) si era preoccupata di precisare (art. 1, comma 6) che eventuali decreti correttivi avrebbero dovuto essere giustificati da una relazione che fra l'altro individuasse «*le disposizioni dei decreti legislativi*» (originari) «*su cui si intende intervenire*».

Principi di diritto ambientale

Il nuovo art. 3-bis del Codice - rubricato «*Principi sulla produzione del diritto ambientale*» - contiene, in realtà, disposizioni di dubbia utilità e, in parte, confuse.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle disposizioni finalizzate a precisare e ribadire (uti-

1) In S.O. n. 24 alla Gazzetta Ufficiale del 29 gennaio 2008, n. 24.



lizzando, senza alcun apparente motivo, espressioni fra loro diverse) che le norme in commento contengono «**principi generali in tema di tutela dell'ambiente**» (così il primo comma dell'art. 3-*bis*) ovvero «**regole generali della materia ambientale**» (così, con espressione inutilmente diversa il secondo comma del medesimo art. 3-*bis*). In questa abbondanza di parole, il Governo ha evitato, purtroppo, di precisare se e quali delle nuove disposizioni costituissero anche «**norme fondamentali di riforma economico-sociale**»^[2]. Il risultato è quello di rendere incerto se questa categoria - densa di implicazioni pratiche soprattutto per quanto riguarda il rapporto fra norme statali e norme regionali - sia o meno applicabile nel caso in esame.

Serie riserve sono suscitate anche dal comma 3 dell'art. 3-*bis*, che così dispone: «*I principi ambientali possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, purché sia comunque garantito il corretto recepimento del diritto europeo*». Pare evidente l'impossibilità^[3], per una norma di legge ordinaria (oltre tutto inserita in un decreto legislativo delegato e per di più correttivo), di **vincolare tutta la legislazione ambientale successiva**, proibendo di autorità l'istituto dell'abrogazione implicita («*mediante espressa previsione*») e richiedendo, a quanto sembra, una legge formale del Parlamento («*successive leggi*») per ogni modifica. Dubbi persino maggiori sono suscitati dall'apparente **pretesa del decreto correttivo di modificare, persino, il Trattato europeo**; non potrebbe essere interpretata diversamente, infatti, l'affermazione secondo la quale soltanto disposizioni «*della Repubblica italiana*» potranno in futuro modificare le norme in commento, con

buona pace della pluridecennale elaborazione della Corte di Giustizia sull'efficacia diretta, a determinate condizioni, del diritto comunitario.

Nessun problema sorge, invece, dal nuovo art. 3-*ter* del Codice, che si limita a ribadire **i fondamentali principi stabiliti dall'Unione europea per le politiche ambientali**:

- **precauzione;**
- **azione preventiva;**
- **correzione prioritaria alla fonte;**
- **“chi inquina paga”**,

peraltro già pacificamente vigenti nell'ordinamento italiano, se non altro per effetto degli artt. 10 e 11 della Costituzione.

Il nuovo art. 3-*quater* si occupa di «**sviluppo sostenibile**», vale a dire - se i concetti del diritto internazionale hanno un senso - di un meccanismo capace di garantire il «**diritto allo sviluppo**» (così, espressamente, il principio 3 della Dichiarazione di Rio del 1992) con modalità tali da soddisfare equamente «*le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*». Nel decreto correttivo, tuttavia, lo «**sviluppo**» praticamente scompare, mentre ovviamente rimangono le giuste esigenze di «**sostenibilità**», declinate, peraltro, nei quattro commi di cui generosamente si compone l'articolo, con espressioni diverse da quelle utilizzate dalla menzionata dichiarazione di Rio^[4].

Il nuovo art. 3-*quinqies*, infine, si limita a ribadire, con sufficiente precisione, il **principio di sussidiarietà** e a menzionare (ma solo nella rubrica e non nel testo dell'articolo) quello di **leale collaborazione**; mentre il nuovo art. 3-*sexies* ripercorre, senza alcuna novità, il **diritto di accesso alle informazioni ambientali** che, da decenni, ben più articolate norme europee e italiane già riconoscono. ●

2) Si veda, su questa nozione, fra le numerose sentenze della Corte Costituzionale, la decisione n. 323/1988.

3) Meglio, la completa inutilità; basterà un'abrogazione implicita di una qualunque definizione di principio del correttivo per “cancellare” in un colpo solo la norma del correttivo e il divieto di abrogazione implicita.

4) La spiegazione di tutto questo è probabilmente molto più seria di quanto in apparenza non sembri e risiede nel fatto che al Ministero, evidentemente, non credono nell'idea di sviluppo sostenibile, non a caso da tempo criticata, non senza argomenti sui quali vale almeno la pena di riflettere, dai teorici della “decrescita”. La conseguenza è che sono stati spacciati per “sviluppo sostenibile” concetti solo vagamente ricollegabili a questa nozione fondamentale del diritto internazionale dell'ambiente, che, certo, non può essere modificata da un decreto correttivo.