

## Riforma in materia ambientale: il decreto Ronchi e la legge delega 308/2004 a confronto

di F. Daniela Piccolo

### 1) Il ruolo degli enti locali nel decreto Ronchi.

La salvaguardia dell'ambiente, inteso come «habitat» naturale in cui ogni individuo vive e sviluppa la propria personalità, richiede interventi legislativi razionali, organici e sistematici(1).

Un' efficace sistema di protezione dell'ambiente, considerato il carattere trasversale del bene e, quindi, le interrelazioni con molteplici interessi, anch'essi, parimenti, meritevoli di tutela, deve, inevitabilmente, coinvolgere diversi soggetti, sia pubblici che privati.

L'attenzione del legislatore dovrà, quindi, innanzitutto, catalizzarsi sulla complessa questione riguardante il riparto di competenze e l'esatta individuazione dei poteri esercitabili e degli strumenti utilizzabili da soggetti e autorità, direttamente o indirettamente, interessati al problema.

In caso contrario, ogni sforzo legislativo rischierebbe di essere vanificato, traducendosi, paradossalmente, in un « vuoto legislativo»; l'accavallarsi e il sovrapporsi di funzioni, senza la indicazione esatta della titolarità delle stesse ne impedirebbe l'esercizio.

Il d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi, di attuazione della direttive comunitarie 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio) nasce proprio dall'esigenza di riordinare e risistemare, nel particolare settore dei rifiuti, tutta la normativa sviluppatasi a partire dagli anni 80, nell'intento di offrire soluzioni adeguate e di agevole attuazione ad un problema che ha assunto, nel nostro Paese, dimensioni allarmanti(2).

L'impianto legislativo del 1997, arricchito dalle modifiche e dalle integrazioni apportate successivamente(3), si fonda su una logica diametralmente opposta a quella che aveva guidato il legislatore del 1982.

Il fulcro della nuova disciplina non è più costituito dallo smaltimento dei rifiuti, che rappresenta, ormai, solo una fase residuale dell'attività di gestione dei rifiuti.

L'articolato sistema derivante dalla legge del 1997 si compone di diversi momenti ovvero *raccolta, trasporto, recupero, smaltimento e controlli* su ciascuna operazione. Nella gestione dei rifiuti, risultano valorizzate tutte le attività volte alla riduzione della produzione dei rifiuti e al riutilizzo degli stessi.

Da un'attenta lettura del decreto Ronchi, se ne coglie, quindi, chiaramente la « *ratio* » ispiratrice, lo spirito innovativo che pervade il legislatore.

Giudizio favorevole, in termini di chiarezza, non può, però, esprimersi per molte delle disposizioni in esso contenute come, ad esempio, quelle concernenti il ruolo ed i poteri di regioni, province e comuni.

Il « pasticcio di competenze » emergente dal decreto Ronchi, che proprio in un settore tanto delicato si presenta oscuro e, spesso, ambiguo contribuisce a determinare inerzia, inattività e disorganizzazione, favorendo insuccessi nella gestione del servizio.

L'incertezza del legislatore si manifesta soprattutto in relazione al potere-dovere di localizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti. Infatti, l'elencazione delle competenze di regioni, province e comuni, lungi dall'essere esauriente, non permette di ascrivere, con certezza, tale funzione ad uno dei suddetti enti(5).

L'art. 18 del d.lgs. 22/1997 mantiene in capo allo Stato funzioni di indirizzo e coordinamento, che si manifestano attraverso la definizione di criteri generali e di metodologie per la gestione integrata di rifiuti (lett. b, art.18), attraverso l'individuazione di iniziative e sistemi capaci di limitare la produzione di rifiuti o di ridurre la pericolosità (lett. c, art.18), attraverso l'indicazione di azioni o piani di intervento atti a sollecitare il riciclaggio e il recupero di materia prima dai rifiuti (lett. g, art.18) ecc.

Il legislatore, sulle competenze dello Stato, da un lato, segue, a grandi linee, l'impostazione sistematica del D.P.R. 915/1982, riproponendo molte delle funzioni già spettanti ad esso; dall'altro, in conformità allo spirito della legge, ne aggiunge altre, di notevole interesse.

Appartengono a questa nuova area tutte quelle volte a favorire il riciclaggio dei rifiuti, la raccolta differenziata, la riduzione della

produzione, con un' ampliamento considerevole dei compiti dello Stato, in materia(6).

Rispetto ad una delle questioni più spinose riguardanti la gestione dei rifiuti, ovvero l'individuazione di siti idonei a ricevere impianti di smaltimento, (lett. l , art. 18) sembra che lo Stato non giochi un ruolo strategico, dovendosi limitare, secondo il disposto della legge, semplicemente a dettare « *criteri generali relativi alla caratteristiche di aree non idonee alla localizzazione di detti impianti*» .

L'elencazione dei poteri e dei compiti dello Stato non contribuisce a risolvere il problema della competenza ad agire in materia, lasciando tutta aperta la partita tra regioni, province e comuni.

L'art. 19 assegna alle regioni rilevanti funzioni ma sembra ( a differenza del D.P.R. 915/1982) sottrarre ad essa quella relativa alla localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti(7).

La suddetta norma attribuisce alle regioni, tra gli altri compiti, quello della predisposizione e adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, ove devono, tra l'altro, tracciarsi i criteri affinché le province possano individuare aree « idonee» e aree «non idonee» per l'installazione di impianti.

Alle regioni, inoltre, compete l'approvazione di progetti di tali impianti e l'autorizzazione ad apportare modifiche a quelli esistenti oltre ad una serie di altre attività.

Strutturalmente, il piano regionale di gestione dei rifiuti appare come lo strumento che meglio si presta a guidare, indirizzare e coordinare gli interventi degli altri enti, operando, almeno per quanto riguarda la localizzazione degli impianti, scelte di tipo intermedio(8). Di conseguenza, la regione, concretamente, è esclusa dalla partita, che, quindi, vedrà sfidarsi province e comuni.

La provincia risulta valorizzata come ente già dalla l.142/1990(9) e , quindi, non meraviglia che il decreto legislativo 22/1997(10), come integrato e modificato, le riservi un ruolo di primo ordine nella gestione dei rifiuti.

Coordinando il suddetto decreto con la l.142/1990 e, soprattutto con gli interventi legislativi successivi, che hanno coinvolto il sistema degli enti locali, per circa un decennio, realizzando un processo di riforma significativo, seppur condotto in modo disorganico e confuso, culminato nella legge di riforma del titolo V della Costituzione, si ridisegna un nuovo volto della provincia, esaltandone potenzialità e capacità di intervento nelle realtà che ad essa fanno capo(11).

Quella funzione, essenzialmente di controllo, che sembra affidarle, almeno originariamente, la l. 142/1990, si arricchisce di contenuti e significati nel corso degli anni, in piena sintonia con i mutamenti legislativi che spingono in direzione di un « effettivo» pluralismo istituzionale, cui si sono ispirati i nostri padri costituenti ma che solo di recente sta traducendosi in realtà.

La provincia, quale « ente intermedio » tra regione e comune, è più vicina agli interessi della collettività e, di conseguenza, più capace di coglierne le esigenze, rispetto alla regione; contemporaneamente gode di una capacità valutativa, in merito alle scelte da effettuare, che rivela maggiore ponderazione ed adeguatezza rispetto ai comuni, per aver, la stessa, una più ampia e , quindi, più completa e generale panoramica degli interessi da perseguire.

Il ruolo della provincia risulta valorizzato nel decreto legislativo 22/1997 : il legislatore segue, infatti, quel percorso riformistico inaugurato agli inizi del 1990 e destinato ad espandersi nel corso degli anni , come dimostrato dalla legge costituzionale 3/2001.

## **2) La legge-delega in materia ambientale: un passo indietro o un passo avanti per gli enti locali ?**

La disciplina in materia ambientale, come dimostrato dal decreto Ronchi e dalla diverse leggi-quadro adottate in tal settore, è stata , più volte, incisa da interventi normativi, che, apportando sostanziali modifiche, hanno generato incertezze e difficoltà interpretative rispetto a molti istituti.

L'esigenza di costruire un sistema normativo che, quindi, garantisca certezza del diritto sta alla base della delega conferita al Governo per *il riordino , il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale* ( legge-delega n. 308/2004 ).

La certezza del diritto è intesa nella delega nel duplice significato di necessità di determinazione scritta, esatta, intelligibile del precetto normativo e come necessità che le leggi non siano soggette ad una

«continua mutazione», bensì siano dotate di stabilità e longevità(12).

La legge è composta da un solo articolo, suddiviso in 58 commi; i precetti, in essi contenuti, hanno natura eterogenea. Alcuni, infatti, si connotano per essere di diretta applicazione, altri richiedono, al contrario, per la loro operatività, la redazione di uno o più decreti legislativi o, anche, la redazione di testi unici.

L'intervento riformista, da tanti auspicato per porre riparo alla situazione di disordine e frammentazione creata dalla incessante e disorganica proliferazione legislativa in materia ambientale, ha, solo, inizialmente galvanizzato quanti, appartenenti al mondo giuridico, politico e sociale, lo invocano da tempo.

Sono stati, immediatamente, formulati giudizi severi nei confronti della legge-delega, non solo per l'inadeguata e fuorviante tecnica legislativa utilizzata, la quale veste di genericità eccessiva le indicazioni da essa fornite, ma anche e soprattutto per lo spirito che sembra aver animato il programma legislativo.

Serpeggia nel progetto, infatti, l'evidente finalità di implementare il tessuto normativo di principi e criteri opposti e divergenti rispetto a quelli che, tradizionalmente, hanno guidato il legislatore.

Considerata l'assenza di limiti precisi e certi, tali da circoscrivere l'attività del Governo e posto che scopo di quest'ultimo appare essere la modificazione e la cancellazione di tutta la normativa ambientale, sviluppatasi anche su impulso della spinta comunitaria, affiora il pericolo di peggiorare la tutela ambientale, calpestando anni di lavoro e confronti, realizzati su tutti i livelli.

Al Governo, viene conferita una « cambiale in bianco » in una materia che, per la centralità assunta nel nostro Ordinamento, non deve e non può essere affidata, con tanta disinvoltura ad una legge-delega, per lo più, strutturata secondo criteri e principi assolutamente vaghi e indeterminati.

Le innovazioni riguardanti il settore dei rifiuti modificano, in maniera incisiva, il sistema di competenze, da un lato sottraendo ai comuni la gestione, la quale viene affidata alle autorità di bacino, dall'altro sminuendo il ruolo delle province.

L'art 21 dello schema di decreto legislativo recante *norme in materia di gestione di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati* conferisce al comune una posizione quasi subalterna rispetto alle Autorità di Bacino. L'organizzazione del servizio sulla base di ambiti territoriali ottimali ( art.24), seppur finalizzata al superamento della frammentazione delle gestioni, determina l'erosione di spazi di autonomia conquistati con fatica dagli enti locali, oltre al rischio di una scarsa qualità del servizio.

L'art. 21 dello schema di decreto legislativo rappresenta un'ulteriore espressione della lesione all'autonomia degli enti locali.

La provincia, infatti, viene privata delle funzioni concernenti la programmazione, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti ( come era invece previsto dall'art. 20 del decreto Ronchi); è, altresì, sottratta ad essa la competenza ad organizzare l'attività di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati, permanendo, invece, in capo alla stessa poteri di controllo e verifica, oltre che di individuazione di zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti

Sembra, quindi, (almeno da quanto risulta dallo schema decreto-legislativo) che il legislatore, nel perimetrare i confini d'azione della provincia, compia un passo indietro, non allineandosi (ma anzi, quasi, rinnegandolo) al progetto riformista che ha coinvolto la nostra Costituzione nel 2001, che è teso alla più ampia realizzazione del pluralismo istituzionale, del decentramento e dell'autonomia.

Il travagliato iter che la provincia, a partite dall'entrata in vigore della Costituzione, ha dovuto affrontare per ottenere adeguato e meritato riconoscimento di livello istituzionale di governo, trova un punto di arresto nello schema di decreto- legislativo in materia ambientale; settore, tra l'altro, in cui, prima e più di ogni altro, l'ente era riuscito a rivendicare un ruolo centrale.

A fronte, infatti, del disinteresse del legislatore nazionale per la provincia, sia nel periodo antecedente l'istituzione delle regioni ordinarie, sia in quello successivo, seppur in misura più attenuata in quanto, almeno in materia ambientale ( ricondotta al settore organico dell'assetto ed utilizzazione del territorio), il D.P.R. 616/1977 attribuisce alla Provincia significative competenze, si registra, a partire dagli anni 90, un potenziamento dell'ente(13).

Con la l. 142/1990 si riconoscono ad essa, oltre alla tradizionale vocazione programmatrice, funzioni di amministrazione attiva.

Scorrendo l'elenco di competenze, prima individuate nell'art. 14 della legge 142/1990, poi confluite nell'art.19 del decreto legislativo 267/2000, risulta evidente che il maggior raggio d'azione sia costituito proprio dal settore ambientale.

Una spinta direzionale in tal senso proviene poi dal decreto Ronchi, che in attuazione dell'art. 14 della legge 142/1990 riconosce alla provincia corpose competenze in materia di programmazione, organizzazione e controllo dell'attività di smaltimento dei rifiuti.

Senza dimenticare l'accelerazione impressa dalla l. 59/1997, dalla legge 81/1993 e via dicendo, una certa attenzione va dedicata alla legge Costituzionale 3/2001, tappa fondamentale nel processo di riforma delle autonomie territoriali.

Dalla riforma del titolo V della Costituzione emerge la centralità assunta dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane.

Non risulta scalfita l'unità dell'Ordinamento, della quale si impone però una lettura meno rigida, volta al riconoscimento di istanze autonomistiche: unità ed autonomia non si contrappongono ma al contrario rappresentano le coordinate essenziali del nuovo sistema ordinamentale, di cui il principio di sussidiarietà<sup>(14)</sup> è linfa vitale.

La distribuzione di competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo risponde alla logica di efficienza, efficacia e adeguatezza: la cura dell'interesse è, infatti, affidata all'ente che, per caratteristiche dimensionali, territoriali e strutturali, sia capace di garantirne la migliore realizzazione.

L'impoverimento che la provincia si avvia a subire per effetto della riforma ambientale si pone in netto contrasto con lo spirito innovativo del Costituente del 2001. L'immagine che emerge dallo schema del decreto legislativo sembra rispondere ad una logica istituzionale opposta a quella che ha dominato il progetto di riforma costituzionale, culminato nella legge costituzionale 3/2001.

La moderna configurazione assunta dalla provincia nella legge costituzionale 3/2001 consente alla stessa di avvalersi di una vasta gamma di strumenti economici, finanziari, normativi con maggiore autonomia.

In tal modo si è inteso predisporre tutte le condizioni idonee a garantire lo svolgimento di compiti e funzioni riguardanti gli interessi strettamente collegati alla vasta area che essa rappresenta.

Tra tali interessi vanno ricompresi, indubbiamente, quelli ambientali, i quali rivestono una strategica rilevanza in funzione dello sviluppo dell'uomo e della crescita della comunità.

Proprio il carattere trasversale e poliedrico degli stessi segnala l'esigenza di interventi provenienti da tutti gli enti capaci di individuarne ed interpretarne entità e consistenza, quali appunto la provincia e il comune.

I decreti legislativi, attuativi della legge-delega n.308/2004, avrebbero dovuto recepire e sviluppare i moniti provenienti dal legislatore costituente: al contrario, sembra che il circuito d'azione dell'ente sia stato ingiustificatamente ridotto.

## Note

(1) Sotto il profilo definitorio, si registrano numerose opzioni dottrinarie e giurisprudenziali, che, sembrano, ad oggi, convergere nella teoria che eleva l'ambiente a *bene giuridico unitario*. La problematica definitoria assume maggiore rilievo a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, con la quale si è assegnata allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ». Per un'approfondita disamina della questione, vedi F. Novarese, *La «nuova» disciplina «emergenziale» dei rifiuti*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2003, p. 465,466, ove si riporta la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2002. La Consulta considera l'ambiente come « valore » ed ancora la sua tutela e la possibilità di bilanciamento con altri interessi agli articoli 2,9,32 della Costituzione, ripudiando la concezione panurbanistica ed oscillando, invece, tra quella del diritto soggettivo pubblico unitario e il carattere polidimensionale, cui si ricollegano una pluralità di interessi. Cfr., anche, G. Manfredi, *Sul riparto di competenze in tema di ambiente e sulla nozione di ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, nota a sentenza della Corte Costituzionale 26 novembre 2002, n. 478, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2003, p.516, ove si richiama un intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 563/2003), in cui si coglie l'occasione per

sottolineare che, anche, in tempi meno recenti, quindi prima della riforma del titolo V della Costituzione, in virtù di un consolidato orientamento giurisprudenziale, la natura di valore trasversale dell'ambiente, idoneo ad incidere su materie di competenza di altri enti, già si ricavava dagli art. 9 e 32 della Costituzione.

(2) Cfr. F.Caringella, *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, Simone Edizione, 2003, II, p. 1182.

(3) Si segnalano per la riconosciuta importanza il dlgs. 389/1997, la l. 426/1998, la l. 93/2001, la l. 448/2001, la l. 179/2002. Con particolare riguardo a quest'ultimo intervento, occorre evidenziare che la dottrina si è, in più occasioni, soffermata sull'art. 231 che, modificando l'art. 21 comma 7 del dlgs. 22/1997, dispone che « la privativa di cui al comma 1 non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a far data dal 1 gennaio 2003». Per l'approfondimento delle questioni sollevate dalla disposizione e per gli effetti derivanti dal parziale venir meno dell'obbligo di privativa comunale, vedi C. Rapicavoli, *La gestione dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali. La pianificazione. Il venir meno della privativa comunale per le attività di recupero*, in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)

(4) L'art. 5 del dlgs. 22/1997 così recita « lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase finale della gestione dei rifiuti». Nel 2° comma dello stesso articolo sono consacrati i principi sui quali si fonda l'ossatura del testo legislativo ovvero la prevenzione, il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero.

(5) Per una disamina della questione, vedi G. Peccolo, *Le competenze: aspetti problematici inerenti il ruolo delle Regioni, Province e Comuni nel decreto legislativo 22/1997*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/1997, p. 443.

(6) Vedi M.G. Balletti, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Torino, Giappichelli Editore, in *Legislazione/Oggi*, Collana diretta da P. Cendan, 1998, p. 78, ove, tra l'altro si richiama l'attenzione su un aspetto che non può essere trascurato nello studio del decreto Ronchi e che rappresenta una novità rispetto al passato. Infatti, oltre ai compiti di carattere generale e di indirizzo, la normativa scende nel particolare dell'attuazione delle direttive, prevedendo a carico dello Stato anche compiti specifici, richiedendo allo stesso un'attività non solo generica e di coordinamento, ma anche dettagliata e concreta. Dallo Stato si pretende, quindi, la regolamentazione, spesso, puntuale, di questioni specifiche.

(7) Il problema viene affrontato con riferimento ai rifiuti urbani.

(8) Piuttosto che di piani regionali, come quelli del D.P.R. del 1982, si tratterebbe di « pre-piani»; cfr., sul punto, G. Peccolo, *Le competenze: aspetti problematici inerenti il ruolo di Regioni, Province e Comuni nel decreto legislativo n. 22/1997*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/1997, p. 448 e ss.

(9) Legge, poi, completamente revisionata dalla l. 265/1999 e poi confluita nel T.U.E.L. del 2000.

(10) I riferimenti al decreto legislativo 22/1997 è comprensivo anche delle modifiche e integrazioni apportate dal dlgs. 389/1997 (cd. *Ronchi bis*) e dalla l. 426/1998 (cd. *Ronchi ter*).

(11) Per le modificazioni alla l. 142/1990, vedi G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, p. 56 e ss.

(12) Vedi F. Fonderico, « *La muraglia e i libri* »: *legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2005, p. 585 e seguenti.

(13) Vedi A. Pacchiarotti, « *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti di Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni* », Maggioli, Rimini, 2004, p. 382.

(14) Sul principio di sussidiarietà cfr. « *L'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione – Commento alla legge La Loggia* » a cura di P. Cavalieri, E. Lamarque con la presentazione di V. Onida, Giappichelli, Torino, 2004, p. 25 e seguenti.