

LA PROBLEMATICAM EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA AMBIENTALE

UN'OPINIONE SU QUANTO E COME È CAMBIATA NEGLI ULTIMI DIECI ANNI LA LEGISLAZIONE ITALIANA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE. DALLE NUMEROSE E NON SEMPRE COERENTI MODIFICHE AL TESTO UNICO DELL'AMBIENTE DEL 2006 ALLA POSITIVA LEGGE SUGLI ECOREATI, RESTANO MOLTI PUNTI DI INCERTEZZA E DI POSSIBILE MIGLIORAMENTO.

Molte ombre e poche luci. Iniziamo dalle ombre. In primo luogo per il testo unico ambientale (Tua, Dlgs 152/06). Un testo già nato male, confuso e raffazzonato, che ha subito e continua a subire circa 80 modifiche ogni anno¹, con numerosissimi articoli (spesso contenuti in leggi con tutt'altro oggetto) aggiunti, abrogati o modificati (con l'allucinante sistema dei bis, ter ecc.); per cui oggi è già difficilissimo, anche per un addetto ai lavori, essere sicuri della norma applicabile. Basta ricordare quanto avvenuto di recente, quando il Parlamento ha ritenuto di ampliare in deroga tutti i termini previsti per il deposito temporaneo di rifiuti con un articolo di un decreto legge per l'emergenza coronavirus (ma la deroga era permanente) che neppure citava l'articolo del Tua da modificare e che (fortunatamente) veniva abrogato, senza alcuna spiegazione, dopo appena due mesi². Di modo che chi non legge tutti i giorni tutta la Gazzetta ufficiale rischia di scrivere inesattezze o di applicare una norma abrogata. Diciamo anche che non si tratta affatto solo di modifiche dovute all'evoluzione della normativa comunitaria. Anzi, molto

spesso, si utilizza questa occasione per introdurre modifiche di tutt'altro tipo, come sta avvenendo anche in questi giorni con il recepimento delle ultime direttive in tema di rifiuti e discariche³, dove c'è di tutto e di più. E, purtroppo, si tratta quasi sempre di modifiche peggiorative, specie nel settore dei rifiuti, tese a favorire determinati interessi e settori produttivi. Rinviando ad altri scritti per approfondimenti⁴, appare sufficiente in questa sede ricordare l'allucinante vicenda delle terre e rocce da scavo, quando, per favorire le grandi opere, si è giunti addirittura a statuire che le terre contaminate da ogni tipo di rifiuti non sono soggette alla normativa sui rifiuti⁵. La stessa logica, del resto, guida la mano del legislatore nel periodo della crisi economica. E così il governo Monti ci regala, con il DI 9 febbraio 2012 convertito con legge 4 aprile 2012 n. 35 *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo"*, un art. 14, intitolato alla *"semplificazione dei controlli sulle imprese"* dove, già a prima vista, si capisce senza alcun dubbio che ciò che si vuole non è una "semplificazione" dei controlli al fine di renderli più efficaci, ma al fine di non dare fastidio alle imprese;

cui si aggiunge il "decreto Sviluppo" (DI 22 giugno 2012 n. 83 convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134) con il quale si riapre la possibilità di nuove trivellazioni petrolifere e si esonerano dalla pur benevola disciplina del Tua le bonifiche per aree militari. Il governo Renzi, dal canto suo, ci ammannisce, tra l'altro, il decreto "SbloccaItalia" (DI 12 settembre 2014, convertito con legge 11 novembre 2014 n. 164) dove si consentono le trivellazioni con la distruttiva tecnica dell'*air gun* e, dimenticando disinvoltamente le priorità della gerarchia comunitaria, si programma una massiccia rete nazionale di termovalorizzatori definiti *"infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente"*⁶. Né le cose cambiano molto con i governi successivi. Basti, per tutti, ricordare la vergognosa vicenda dell'art. 41 del decreto Genova (DI 28 settembre 2018, n. 109 convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130) che, *"per superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione"* per l'agricoltura, elevava ampiamente, per numerose sostanze tipicamente industriali e pericolose, i



FOTO: UMBERTO BATTAGLIA - CAMERA DEI DEPUTATI

limiti che la Cassazione nel 2017 aveva indicato come dovuti⁷.

Inizia, peraltro, l'epoca delle formule suggestive quali, ad esempio, il decreto clima (DI 14 ottobre 2019, n. 111 convertito con legge 15 dicembre 2016, n. 229) ecc. in cui vi è poco di concreto ma si preannunciano Zea (zona economica ambientale), Italia verde, Mangiaplastica e Caschi verdi⁸.

Ma passiamo alle (poche) luci. La più rilevante⁹ è, ovviamente, la famosa legge 22 maggio 2015, n. 68 che reca "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" (ecoreati), il cui primo vero pregio è la sua esistenza: dopo 25 anni, infatti, di tentativi infruttuosi, si è riusciti finalmente a colmare un gravissimo vuoto di tutela e a inserire nel Codice penale i delitti contro l'ambiente. Soprattutto quelli di inquinamento e disastro ambientale. Per il resto, non è tutto oro, perché vi sono alcuni difetti connaturati alla genericità di molte espressioni¹⁰ utilizzate dal legislatore, come bene evidenziato dalla relazione sulla sua applicazione per il primo anno effettuato dalla "Commissione ecomafia" su dati raccolti presso gli uffici giudiziari italiani¹¹. E, se pure è vero che la terza sezione penale della Cassazione sta operando una meritoria opera finalizzata a chiarire queste criticità in via interpretativa, è anche vero che, per quanto autorevole, la Cassazione non è il legislatore e può sempre cambiare orientamento; e, soprattutto, a nostro sommo avviso, non è corretto che la politica abdichi alle sue prerogative scaricando sulla magistratura il peso di sopperire a evidenti carenze e incertezze legislative di tipo politico. In uno stato di diritto, ogni potere deve assumersi le proprie responsabilità e rispettare i limiti imposti dalla Costituzione¹².

Peraltro – e così passiamo alle prospettive future – proprio su questo terreno, preoccupa il recente atteggiamento del ministero dell'Ambiente che, invece di occuparsi di quanto gli compete in sede legislativa, preferisce mettersi la toga e atteggiarsi, con note e circolari improprie, a giudice supremo nella interpretazione della normativa ambientale¹³. Così come preoccupa la tendenza per cui oggi nelle leggi ambientali si abbonda in espressioni suggestive¹⁴ e in procedure burocratiche, mentre le disposizioni operative vengono rinviate a futuri atti amministrativi (decreti, regolamenti ecc.) senza neppure, spesso, prevedere una data per l'adempimento. Del resto, come già abbiamo accennato, proprio le vicende normative connesse



alla gestione dei rifiuti in epoca Covid-19, messe recentemente in risalto da una impietosa relazione della commissione ecomafia, evidenziano con chiarezza l'attuale inadeguatezza, politica e tecnica, del nostro apparato legislativo in tema di difesa dell'ambiente¹⁵.

Gianfranco Amendola

Ex magistrato, docente di diritto penale ambientale, Università La Sapienza, Roma

NOTE

¹ In proposito si rinvia a M. Franco, "Forse non tutti sanno che... Dodici anni di Tua", in www.lexambiente.it, 9 aprile 2018.

² In proposito, per approfondimenti, ci sia consentito rinviare al nostro "Deposito temporaneo di rifiuti e covid. Contrordine compagni", in www.osservatorioagromafie.it, 15 settembre 2020,

³ Per approfondimenti e richiami, si rinvia al nostro "Schemi di decreti legislativi su rifiuti e discariche: primi appunti", in www.osservatorioagromafie.it, 29 maggio 2020.

⁴ Cfr. il nostro *Il diritto penale dell'ambiente: dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015*, Epc, Roma 2017.

⁵ Cfr. il nostro "Il miracolo italiano delle terre da scavo che non sono contaminate e non sono rifiuti anche se contaminate da rifiuti", in www.rivistadga.it, 2017, n. 6.

⁶ Amplius, cfr. il nostro *Il diritto penale...*, cit., pag. 57 e ss.

⁷ Per approfondimenti e richiami, si rinvia al nostro "Art. 41 del decreto Genova. Quel pasticciaccio brutto dei fanghi contaminati ad uso agricolo", in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2018 e in www.lexambiente.it, 4 gennaio 2019.

⁸ Si rinvia al nostro "2020 e Decreto Clima, il primo pilastro del Green New Deal. O no?" in www.industriaeambiente.it, gennaio 2020.

⁹ Una menzione positiva merita pure la legge

28 giugno 2016, n. 132, la quale organizza il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente. In proposito, cfr. G. Battarino, "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e attività giurisdizionale", in www.questionegiustizia.it, 5 dicembre 2017.

¹⁰ Quali "compromissione o deterioramento significativi e misurabili" (delitto di inquinamento ambientale), "abusivamente" (delitti di inquinamento e disastro ambientale), "porzioni estese o significative di suolo o sottosuolo" (delitto di inquinamento ambientale), "ecosistema" (delitti di inquinamento e disastro ambientale), "alterazione irreversibile" (delitto di disastro ambientale), "eliminazione conseguibile solo con provvedimenti eccezionali" (delitto di disastro ambientale), "morti e lesioni conseguenti a reati diversi dall'art. 452-ter c.p."

¹¹ "Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente" in Atti del convegno organizzato dalla Commissione parlamentare di inchiesta su ecomafia del 23 febbraio 2017.

¹² Amplius, cfr. il nostro "Normativa ambientale ed ecoreati. Quanta ipocrisia e demagogia", in www.questionegiustizia.it, 13 marzo 2017.

¹³ Ad esempio, per l'individuazione dei sottoprodotti e per le vicende dei rifiuti con codici a specchio e per *end-of-waste* (fine rifiuto), guadagnandosi una esplicita censura della Cassazione e del Consiglio di Stato. In proposito, si rinvia al nostro "L'interpretazione delle leggi compete alla magistratura, non al ministero dell'Ambiente", in www.questionegiustizia.it, 26 maggio 2017.

¹⁴ V. il decreto clima, di cui sopra.

¹⁵ Cfr. supra la nota n. 2, nonché il nostro, "Covid-19 e gestione dei rifiuti. Cosa cambia. Emergenza permanente?", in www.questionegiustizia.it, 13 maggio 2020 e in www.lexambiente.it, 22 maggio 2020. Da ultimo, il nostro "Chi abbandona mascherine anche contaminate rischia meno di chi butta una cicca di sigaretta", in www.osservatorioagromafie.it, 29 settembre 2020.