



00141483



entation has a cost.
cost of non-implementation is very often much higher.
Commissione europea, 7 marzo 2012)

L'ITALIA
INADEMPIENTE

a cura di G. DI COSIMO

L'ITALIA INADEMPIENTE

La difficile attuazione del diritto europeo
in materia ambientale

a cura di
GIOVANNI DI COSIMO

M

CAPITOLO 16

LA BANCA DATI

di *Marco Croce* e *Peter Lewis Gelli*

SOMMARIO: 1. La Banca dati: aspetti tecnici e quantitativi. – 2. La metodologia della ricerca: il reperimento, la selezione e la catalogazione del materiale normativo e giurisprudenziale. – 3. Spunti ricostruttivi.

1. La Banca dati: aspetti tecnici e quantitativi

I dati reperiti nell'attività di ricerca del materiale necessario al progetto Prin cui la stessa afferma, sui quali ci si intratterà sommariamente in questo capitolo, sono stati catalogati in un'apposita Banca dati¹, realizzata ricorrendo all'applicativo Access™ della Suite Microsoft Office® 2002-2003, consentendo così un'agevole consultazione *off-line* dei dati sulla maggior parte dei computer in uso presso le istituzioni universitarie e le utenze domestiche, ancorché utilizzando un sistema operativo *OpenSource* ovvero proprietario *iOs*.

Attualmente la Banca dati presenta una dimensione di circa 7 Mb per complessivi 530 *record*, relativi alla legislazione europea, nazionale e regionale (429 *record*) e alla giurisprudenza europea e costituzionale di interesse.

All'apertura del file, a causa della presenza di collegamenti ipertestuali che puntano a documenti e pagine pubblicate sul Web, compare un "Avviso di protezione" che invita a bloccare tali riferimenti.

¹ Tale Banca dati è accessibile dal sito dell'Università di Macerata: <http://www.unimc.it/ricerca/dipartimento/dipartimento-di-diritto-pubblico-e->



Figura 1. Avviso di protezione

Al fine di procedere con la corretta visualizzazione dei contenuti inseriti nella Banca dati sarà necessario consentire tali riferimenti, selezionando la casella "No".

Nuovamente il sistema mostrerà un avviso di protezione relativo alle espressioni potenzialmente pericolose, inviando al download di un apposito "Service Pack" ai fini della protezione, informando altresì che l'apertura del file potrebbe danneggiare il computer.

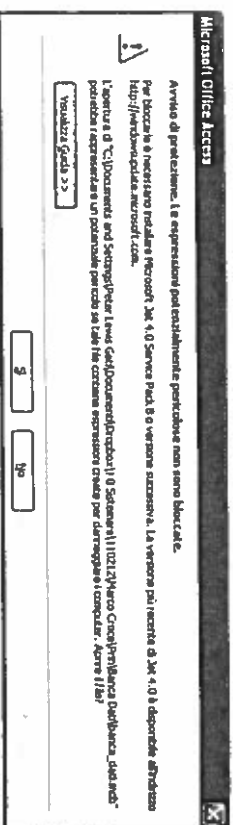


Figura 2. Avviso di protezione

Ai fini della corretta visualizzazione dei documenti bisognerà aprire il file selezionando la casella "Sì".

Infine, verrà mostrato un ulteriore avviso di sicurezza che chiede la conferma di apertura del file.

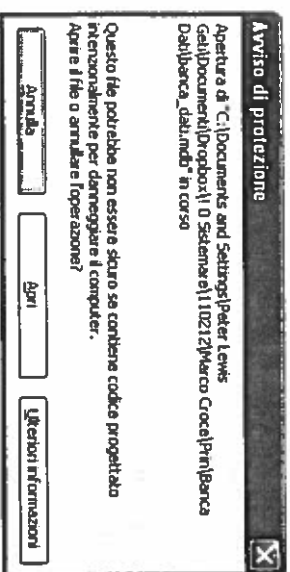


Figura 3. Conferma di apertura del file

Al fine di poter accedere ai contenuti della Banca dati sarà necessaria selezionare l'opzione "Apri".

2. La metodologia della ricerca: il reperimento, la selezione e la catalogazione del materiale normativo e giurisprudenziale

Sebbene l'argomento della ricerca fosse alquanto definito, ossia la legislazione e la giurisprudenza attuativi del diritto europeo in materia di ambiente, si è ritenuto di procedere per passaggi graduali².

In primo luogo, sono state reperite le norme europee di interesse, ricorrendo al portale istituzionale EUR-Lex³.

Utilizzando la modalità di ricerca avanzata secondo la classificazione nel repertorio⁴, è stata selezionata la voce n. 15 relativa alla materia "Ambiente, consumatori e tutela della salute".

La voce, contenente 8492 documenti, è a sua volta ripartita in cinque sottovoci⁵ tra cui la specifica "Ambiente", organizzata secondo le seguenti scansioni:

- 15.10.10. Questioni generali e programmi
- 15.10.20. Inquinamento e perturbazioni ambientali
- 15.10.20.10. Sicurezza nucleare e residui radioattivi
- 15.10.20.20. Protezione e gestione delle acque
- 15.10.20.30. Controllo dell'inquinamento atmosferico
- 15.10.20.40. Prevenzione dell'inquinamento acustico
- 15.10.20.50. Sostanze chimiche: rischi industriali e biotecnologia
- 15.10.30. Territorio, ambiente e risorse naturali
- 15.10.30.10. Gestione e uso razionale del territorio, dell'ambiente e delle risorse naturali
- 15.10.30.20. Conservazione della fauna e della flora
- 15.10.30.30. Gestione dei rifiuti e tecnologie pulite
- 15.10.40. Cooperazione internazionale

Stante il carattere particolarmente ampio della ricognizione da condurre si è ritenuto di operare all'interno dell'intera voce,

² Si riportano i passaggi metodologici al fine di dare eventualmente spunti per ulteriori ricerche e per l'attività di aggiornamento della Banca dati.

³ Il portale è raggiungibile all'URL <http://eur-lex.europa.eu/index.htm> ed offre un accesso gratuito al diritto dell'Unione europea e ad altri documenti dell'UE considerati di dominio pubblico. Tale Banca dati, aggiornata quotidianamente, contiene oggi circa 2 815 000 documenti a partire dal 1951.

⁴ http://eur-lex.europa.eu/RECH_repertoire.do

⁵ 15.07. Statistica (70); 15.10. Ambiente (4573); 15.20. Consumatori (3225);

15.30. Tutela della salute (1004); 15.40. Protezione degli animali (118).

raffinando i 4573 *record* già ottenuti in base alla tipologia di documento ricercata.

Di conseguenza sono stati ottenuti 358 Direttive europee e 314 Regolamenti in materia di ambiente, accuratamente analizzati e selezionati. Ed invero, nonostante le aspirazioni "universalistiche" delle Direttive e, per converso, quelle specialistiche dei Regolamenti, non mancano copiose eccezioni costituite da direttive estremamente settoriali⁹ o addirittura tecniche⁷, nonché da regolamenti particolarmente generali e programmatici⁸.

Il materiale così reperito ha subito un'ulteriore cernita, atteso che sono stati selezionati solo gli atti ancora in vigore sia pure dando conto di alcuni, più rilevanti, eventi novativi della fonte. È stato questo il caso delle direttive in materia di rifiuti, con riferimento alle quali l'intervento novativo ha recepito alcune innovazioni della tecnica e le specificazioni introdotte dalla giurisprudenza europea in merito, senza di fatto modificare l'assetto originario della disciplina. Di conseguenza, rilevando l'esistenza di un'indubbia continuità testuale, si è scelto di ricostruire il percorso evolutivo della disciplina, richiamando specificamente l'atto abrogato e quello abrogante (ove già esistente).

Il materiale così selezionato è stato quindi organizzato secondo una tassonomia più accessibile ed articolata (campo "Set-

⁹ A titolo meramente esemplificativo: Direttiva 2011/88/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica la direttiva 97/68/CE per quanto riguarda le disposizioni per i motori immessi sul mercato in regime di flessibilità. Testo rilevante ai fini del SEJE: Direttiva 2011/76/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture. Testo rilevante ai fini del SEJE.

⁸ Sul punto basti ricordare che si tratta di direttive c.d. "dettagliate" o "particolarizzate" le quali contengono precise indicazioni di mezzi e disposizioni tecniche che incidono significativamente sui margini discrezionali statali in fase di attuazione. Tale tipologia di direttive non prevede esclusivamente un obbligo di fare espresso attraverso norme programmatiche ma anche molte norme dispositive, immediatamente precettive. Ciò contribuisce ad assottigliare sul piano effettivo la distinzione che il Trattato traccia tra regolamento e direttiva, atteso che il regolamento è direttamente applicabile ed in ragione di ciò ne viene definito il contenuto normativo; la direttiva, al contrario, è per sua natura un atto non direttamente applicabile che necessita di un intervento legislativo statale.

⁷ È il caso del Regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2011, che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata. Testo rilevante ai fini del SEJE.

tore del diritto ambientale") attraverso la quale è possibile accedere all'intera selezione normativa e giurisprudenziale reperita⁹.

Dopo aver operato la ricognizione delle norme europee di interesse, la ricerca si è diretta verso il livello nazionale, per individuare le norme attraverso le quali lo Stato ha proceduto con l'attuazione delle medesime direttive e regolamenti.

La ricerca è stata effettuata ricorrendo al portale NormAttiva¹⁰, che fornisce un accesso integrato agli atti normativi numerati pubblicati in Gazzetta Ufficiale dal 1946 ad oggi, consentendo la visualizzazione nel testo "multivigente"¹¹. Sul punto, giova precisare che la multivigenza disponibile sul portale consente di ricostruire in modo estremamente agevole l'evoluzione della disciplina di riferimento, anche in relazione all'intervento del legislatore europeo. Di conseguenza, ai fini della presente ricerca, è possibile verificare tempi e modalità dell'intervento settoriale da parte del Legislatore nazionale, senza per questo perdere la visione d'insieme del testo¹².

Con riferimento alle modalità di ricerca utilizzate, si registra la mancanza di un'organizzazione secondo voci di repertorio dei contenuti inseriti nella Banca dati "NormAttiva", con la conseguente necessità di ripensare le modalità della ricerca.

⁹ Fanno parte della tassonomia "Settore del diritto ambientale" le seguenti voci: Acqua; Acqua - Mare; Acqua - Qualità; Acqua - Rischio idrogeologico; Acqua - Scarichi; Acque di balneazione; Acque reflue urbane; Acque sotterranee; Amianto; Aria; Biocombustibili; Caccia; Danno ambientale; Energia; Energie rinnovabili; Imballaggi; Incidenti rilevanti; Informazione ambientale; Inquinamento; Inquinamento acustico; Inquinamento elettromagnetico; Molluschicoltura; Organismi geneticamente modificati; Partecipazione popolare; Protezione habitat naturali; Radiazioni; Rifiuti; Risparmio energetico; Scarichi industriali; Sostanze pericolose; Suolo; Suolo - Pesticidi; Tutela penale dell'ambiente; Valutazione ambientale strategica; Valutazione di impatto ambientale.

¹⁰ Tale Banca dati, accessibile all'URL <http://www.normattiva.it>, è stata realizzata in attuazione dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 che disponeva l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento delle "iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo".

¹¹ Con il termine "multivigente" si intende «la ricostruzione del ciclo di vita di un atto normativo con le modifiche esplicithe che esso ha subito nel tempo. La parte testuale degli atti spesso viene associata a parti di provvedimento in formato grafico (PDF); la "multivigenza", opportunamente segnalata, si applica anche a tale formato».

¹² Sul punto cfr. *infra*.

L'elenco delle norme europee già predisposto ha, in questa fase, costituito un importante punto di partenza, atteso che gli estremi degli atti europei sono stati utilizzati quali chiavi per la ricerca all'interno dei documenti presenti in "NormAttiva", utilizzando la modalità di "ricerca semplice" di parole nel titolo ovvero nel testo.

Gli atti normativi così reperiti sono stati inseriti nella Banca dati da noi predisposta, introducendo lo specifico riferimento alla direttiva e/o al regolamento europeo che veniva recepito ed attuato.

Il livello dell'attuazione regionale, a sua volta, meritava una specifica attenzione in considerazione della complessità e – spesso – della non completezza dei siti regionali, nonché del doppio livello di legislazione, europea e nazionale, da recepire.

Di conseguenza, in un primo momento, si è proceduto con la ricerca delle norme regionali attraverso la ricerca testuale degli estremi delle direttive e delle leggi di attuazione delle stesse operando sulla Banca dati delle leggi regionali gestita dalla Camera dei Deputati¹³.

La medesima ricerca è stata quindi operata presso le Banche dati della legislazione regionale – in quanto esistenti – e sui siti dei Bollettini Ufficiali Regionali, verificando l'esistenza di *altre fonti* regionali che potessero essere coinvolte nell'attuazione del diritto europeo e nazionale in materia di ambiente.

Infine, il livello regionale è stato ulteriormente approfondito ricorrendo alle indicazioni pubblicate sui siti dei dipartimenti e degli assessorati competenti in materia ambientale ovvero i sottostiti tematici. Tali servizi, infatti, non solo forniscono fondamentali informazioni ed aggiornamenti sulle azioni intraprese e le attività svolte dal relativo dipartimento e/o assessorato, ma indicano anche gli estremi delle norme in forza delle quali il medesimo ufficio è stato costituito ed agisce.

In particolare, per quanto qui rileva, la maggior parte delle pagine in questione è organizzata secondo una tassonomia generale molto simile a quella da noi sviluppata al momento della selezione del diritto europeo di interesse.

Di conseguenza, si è cercato di ricondurre ad unità tre sistemi normativi differenti tra loro per tipologia di fonti ed organizzazione tassonomica.

¹³ Tale Banca dati, accessibile all'URL <http://camera.mae.anciel.it/rec/>, contiene tutte le leggi a partire dall'anno di costituzione delle Regioni.

Procedure analoghe a quelle appena descritte per il reperimento e classificazione della legislazione rilevante sono state altresì utilizzate per reperire la giurisprudenza di interesse.

Per ciò che riguarda il versante europeo, per quanto rileva ai fini della presente ricerca, ci si è dovuti confrontare con la cd. "procedura di infrazione", disciplinata dagli articoli 258 e 259 TFUE al fine di sanzionare gli Stati membri dell'Unione responsabili della violazione del diritto comunitario¹⁴.

Considerato che la procedura in questione si articola in una fase pre-contenziosa celebrata dinanzi la Commissione europea¹⁵ ed una successiva ed eventuale fase contenziosa che si svolge dinanzi la Corte di giustizia UE¹⁶, si è ritenuto di selezionare esclusivamente gli esiti delle procedure giudiziarie avviate con ricorso per inadempimento, in quanto la decisione assunta riveste i caratteri dell'accertamento dell'inadempimento con una relativa "stabilità" che, qualora persistente, potrebbe portare alla condanna dello Stato inadempiente¹⁷.

¹⁴ Com'è noto, l'oggetto della procedura in questione è l'accertamento di un'asserita violazione – da parte di uno Stato membro – di un obbligo derivante dal diritto dell'Unione europea quale la mancata attuazione delle norme europee all'interno del medesimo Stato (es. il mancato recepimento di una direttiva entro il termine previsto). Per una completa disamina dell'istituto si rinvia al Capitolo 7, in questo Volume.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 258 TFUE, la Commissione può avviare tale procedura d'ufficio ovvero, ai sensi dell'art. 259 TFUE, su richiesta di qualsiasi altro Stato membro. La Commissione europea dovrà quindi rilevare la violazione di una norma di diritto dell'Unione europea, concedendo allo Stato membro un termine di due mesi per presentare le proprie osservazioni circa gli addebiti mossi, tramite l'invio di una lettera di "messa in mora" (o "lettera di contestazione").

Allorquando lo Stato membro contestato non risponda entro i termini, ovvero non fornisca chiarimenti ritenuti soddisfacenti, la Commissione emetterà un parere motivato con cui diffida formalmente lo Stato membro ad adempiere agli obblighi in questione.

¹⁶ La fase contenziosa prende avvio nell'ipotesi in cui lo Stato membro non si conformi al parere della Commissione nel termine fissato. La Corte viene interpellata in seguito alla presentazione di uno specifico "ricorso per inadempimento", al termine della procedura, se viene riconosciuta la violazione del diritto europeo da parte dello Stato ritenuto inadempiente, quest'ultimo ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione accertata.

Viceversa, se la Commissione riterrà che lo Stato membro non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza emessa dalla Corte comporta, allora sarà possibile dar corso ad una ulteriore procedura di infrazione e ad un nuovo giudizio innanzi alla stessa Corte per l'esecuzione della sentenza, chiedendo il pagamento di una somma forfettaria e di una pena di mora.

¹⁷ Al fine di dare agli studiosi la possibilità di prendere in considerazione an-

La ricerca è stata condotta inizialmente a partire dall'analisi della giurisprudenza comunitaria riguardante le procedure di infrazione che si sono concluse con una condanna dell'Italia: visto che sui siti istituzionali italiani, in particolare su quello del Ministero dell'Ambiente, le informazioni non erano disponibili, si è proceduto utilizzando i siti istituzionali comunitari, in particolare <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm> e http://europa.eu/about-cv/institutions-bodies/court-justice/index_it.htm, dal quale sono state raccolte e catalogate tutte le condanne per infrazione ricevute dal nostro paese, selezionando, fra tutte le decisioni della Corte riguardanti l'Italia, quelle ricadenti nell'ambito del diritto dell'ambiente, a partire dal 2001. La catalogazione si è dapprima concretizzata in tabelle in cui sono presenti i riferimenti della decisione, la massima o il dispositivo, il tipo di violazione contestata, l'ambito e, infine, il link al testo della decisione. Successivamente a questa prima catalogazione si è poi provveduto a compilare schede riassuntive di ogni decisione.

La ricerca è poi proseguita rivolgendosi verso le decisioni della Corte costituzionale che potessero rivelare casi di inattuazione nel recepimento di direttive comunitarie in materia ambientale: si è dunque usato il motore di ricerca del sito www.cortecosistuzionale.it usando come chiavi della ricerca il parametro che avrebbe potuto consentire un eventuale giudizio di incostituzionalità avente come norme interposte le direttive comunitarie (artt. 11 e 117, co. 1) e la parola stessa "direttiva" nel testo della decisione. Anche in questo caso è stato naturalmente necessario procedere alla lettura di tutte le decisioni emerse con questo metodo di ricerca, scremando poi quelle ritenute pertinenti all'oggetto. In particolare, si sono isolate decisioni di incostituzionalità basate direttamente su direttive comunitarie e decisioni di incostituzionalità basate invece su fonti interne di recepimento di direttive. Sono state dunque create due separate tabelle, entrambe contenenti gli estremi della decisione, la massima o il dispositivo e il motivo di interesse della de-

che procedure tuttora in corso si è condotta una ricerca nel sito del Ministero delle Politiche comunitarie attraverso il quale è possibile ottenere i dati riguardanti le procedure di infrazione pendenti in questo momento.

Per quanto riguarda l'attività di ricerca riguardante la fase precontenziosa delle procedure di infrazione non è stato possibile reperire dati in forma elettronica. Contattando però funzionari del Ministero delle Politiche comunitarie si è riusciti a conoscere quante procedure di infrazione si sono concluse prima della fase di messa in mora nonché ad avere informazioni essenziali.

cisione, l'oggetto e il parametro, la materia e il tipo di inattuazione, e il link al testo della decisione. Sfruttando poi il massimario della Corte costituzionale, ogni decisione è stata schedata e massimata. Si è infine predisposto, per ragioni di completezza, un elenco di tutte le decisioni di infondatezza o inammissibilità (che non sono però poi state ricomprese nella Banca dati) in cui comunque erano venuti in rilievo aspetti interessanti ai fini della ricerca nel suo complesso, per consentire eventualmente ai vari studiosi di approfondire anche questi aspetti.

Per predisporre la Banca dati sulla base del materiale così selezionato, sono state create due maschere di catalogazione, una inerente alla giurisprudenza e una inerente agli atti normativi, capaci di dare un'informazione immediata e sintetica sull'atto catalogato. In ogni maschera è presente il link al testo integrale della decisione giurisprudenziale o dell'atto normativo e una scheda sintetica delle decisioni giurisprudenziali. Sono stati curati anche i rimandi incrociati fra le decisioni giudiziarie e la normativa interessata dalle stesse.

3. Spunti ricostruttivi

L'esistenza di un elevato grado di conflittualità verosimilmente dovuto alla magmatica produzione normativa in un sistema multilivello delle competenze è sicuramente il primo dato saliente ricavabile dall'attività di ricerca portata a termine.

Invero, il costante e cospicuo intervento normativo europeo rende particolarmente complesso, per gli Stati membri, procedere al recepimento, attuazione ed adeguamento delle relative discipline nazionali.

Tale percezione viene confermata dall'elevato numero complessivo di **procedure di infrazione per mancata o ritardata attuazione del diritto europeo**, attualmente ammontante a 3623 cause pendenti e decise, il 21% delle quali – vale a dire 775 – relative alla materia ambientale. Infine, il 13% dell'inadempienza in materia di ambiente riguarda specificamente l'(in)attività dello Stato italiano verosimilmente connessa alla complessità delle procedure attualmente utilizzate per la c.d. «fase discendente» della partecipazione al sistema europeo¹⁸, nonché alla lentezza spesso eccessiva delle procedure parlamen-

¹⁸ L'argomento è specificamente trattato nel Capitolo 2, in questo Volume.

tari, difficilmente capaci di smaltire l'elevato "flusso normativo" in tempi brevi.

Il mancato o ritardato adempimento del diritto europeo assume quindi i caratteri di una **patologia ormai congenita**, che si scontra con i differenti "livelli" dell'attuazione stessa, che rendono assai difficoltoso seguire e verificare l'effettivo stato di adeguamento, anche in considerazione delle eventuali deleghe "aperte".

È il caso della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento e del Consiglio del 19 novembre 2008 in materia di rifiuti, che è stata recepita con il IV decreto correttivo al Testo Unico Ambientale¹⁹. Le problematiche connesse a tale intervento, peraltro opportuno e necessario, sono molteplici atteso che la Direttiva in questione è stata recepita in forza di una precedente delega conferita al Governo per il riordino della materia ambientale e il progressivo intervento correttivo.

L'operatore non ha quindi la consapevolezza dell'attuazione del diritto europeo, ma subisce – peraltro in modo estremamente pedante – una **stratificazione normativa che cerca di seguire (sia pure con ampio ritardo) l'evoluzione della disciplina ambientale di matrice sopranazionale**.

Dal canto loro, le Regioni non possono che intervenire in maniera solo parziale e stratificata nel recepimento ed attuazione del diritto europeo in materia, che presenta profili altamente tecnici accanto a più generali principi e norme "programmatiche".

Preliminarmente, giova rilevare che il Trentino Alto Adige, in forza della sua autonomia differenziata, ha interamente devoluto la competenza in materia di ambiente alle Province Autonome di Trento e Bolzano, di modo che tali Enti territoriali sono stati oggetto di specifica cura ed attenzione, sia pure mostrando le medesime peculiarità nell'attuazione che si rilevano sul fronte regionale.

¹⁹ Si tratta del D. Lgs. n. 205/2010 che ha introdotto la gerarchia dei rifiuti, nonché le disposizioni sulle modalità di raccolta e recupero, la rinnovata nozione di rifiuto e il sistema delle responsabilità e sanzioni.

Regione	Riferimenti	Titolo
Abruzzo	L. r. 23 giugno 2006, n. 22	Integrazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con L. r. 28.4.2000, n. 83 (Testo unico in materia di gestione dei rifiuti contenente l'approvazione del piano regionale dei rifiuti) con il Piano di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, con il Piano regionale per la raccolta e lo smaltimento degli apparecchi soggetti ad inventario in attuazione dell'art. 4, comma 1 del D. Lgs. 209/1999 e dell'art. 11, comma 1 della Direttiva 96/59/CE in ordine allo smaltimento dei PCB/PCT e con il Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica
	L. r. 6 luglio 2006, n. 24	Integrazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con L. r. 28.4.2000, n. 83 (Testo unico in materia di gestione dei rifiuti contenente l'approvazione del piano regionale dei rifiuti). D. Lgs. 24 giugno 2003, n. 182: Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico. Approvazione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti dei porti di: Pescara, Giulianova, Ortona e Vasto
Basilicata	L. r. 31 agosto 1995, n. 59	Normativa sullo smaltimento dei rifiuti
	L. r. 2 febbraio 2001, n. 6	Disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano
	L. r. 4 gennaio 2001, n. 2	Costituzione dell'autorità di bacino della Basilicata
Calabria		
Campania	L. r. 28 marzo 2007, n. 4	Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti bonifica dei siti inquinati
Emilia-Romagna	L. r. 12 luglio 1994, n. 27	Disciplina dello smaltimento dei rifiuti
Friuli-Venezia Giulia	L. r. 7 settembre 1987, n. 30	Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti
Lazio		
Liguria	L. r. 3 luglio 2007, n. 23	Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti

Regione	Riferimenti	Titolo
Lombardia		solidi
Marche	L. r. 12 ottobre 2009, n. 24	Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati
Molise		
Piemonte	L. r. 24 ottobre 2002, n. 24	Norme per la gestione dei rifiuti
Puglia	L. r. 31 dicembre 2009, n. 36	Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152
	L. r. 31 ottobre 2007, n. 29	Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia
	L. r. 14 giugno 2007, n. 17	Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale
Sardegna		
Sicilia	L. r. 8 aprile 2010, n. 9	Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati
Toscana	L. r. 22 novembre 2007, n. 61	Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e norme per la gestione integrata dei rifiuti
Trentino Alto Adige		
Umbria	L. r. 13 maggio 2009, n. 11	Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate
Valle d'Aosta	L. r. 3 dicembre 2007, n. 31	Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti
Veneto	L. r. 21 gennaio 2000, n. 3	Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti
Bolzano (Prov.)	L. p. 26 maggio 2006, n. 4	La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo
Trento (Prov.)		

Elenco delle leggi regionali di attuazione delle direttive in materia di rifiuti

Come si può rilevare dalla tabella recante l'elenco delle leggi regionali di attuazione delle norme in materia di rifiuti, in molti casi si tratta di norme piuttosto risalenti e come tali (apparentemente) non coordinate con il Codice dell'Ambiente e le più recenti innovazioni.

Le norme citate sono tuttavia vigenti ed aggiornate, in seguito ai copiosi interventi integrativi realizzati dalle stesse Regioni attraverso norme *omnibus* di revisione dell'ordinamento²⁰ ovvero attraverso un progressivo ed incessante ricorso all'emanazione di atti della Giunta (es. Decreti del Presidente della Giunta regionale o Decreti assessorali).

Ciò nonostante, tutte le Regioni si sono impegnate sul fronte della gestione dei rifiuti, predisponendo proprie normative e – in alcuni casi – anche impegnandosi nell'attuazione di discipline estremamente settoriali come la riduzione e lo smaltimento degli imballaggi. La Regione Campania, in particolare, ha previsto una puntuale disciplina in materia di imballaggi, pur in mancanza di un più generale provvedimento per la gestione e smaltimento dei rifiuti.

Procedendo ad una ricognizione delle leggi regionali (e provinciali) rilevanti ai fini della ricerca, si registrano quindi cifre estremamente ridotte: Campania (2); Lombardia, Molise e Trento (4); Calabria, Sardegna e Sicilia (5); Marche (6); Lazio, Umbria, Valle d'Aosta e Bolzano (7); Friuli-Venezia Giulia e Veneto (8), Emilia-Romagna e Piemonte (9); Puglia (10); Toscana (12); Liguria (13); Abruzzo (16); Basilicata (18).

Sembra potersi delineare un costante e puntuale impegno profuso dalle Regioni dell'Italia centrale (Liguria, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Lazio) nell'attuazione delle indicazioni in materia ambientale, che hanno prodotto una ricca ed articolata serie di atti normativi in materia ambientale.

²⁰ L'analisi della produzione normativa toscana, ad esempio, consente di rilevare l'esistenza di una legge annuale di "manutenzione dell'ordinamento", attraverso la quale vengono apportate alla legislazione regionale le modifiche ritenute opportune anche in considerazione degli interventi della Corte costituzionale o – come nel caso in analisi – da parte dell'Unione europea. Allo stesso modo, la maggior parte delle Regioni sfrutta l'occasione della legge finanziaria regionale – in quanto ad "arrivo assicurato", dovendo essere approvata entro la fine dell'anno solare pena il necessario ricorso all'esercizio provvisorio – per veicolare, insieme all'adeguamento della finanza regionale, anche modifiche normative.

Nel Nord del Paese, la Regione Lombardia si è caratterizzata per l'impegno in ambito ambientale, anche promuovendo l'utilizzo di fonti energetiche alternative e biocarburanti. Tra le Regioni del Sud, meritano specifica attenzione le Regioni Puglia e Calabria. Viceversa, la Regione Sicilia, insieme all'Abruzzo, mostrano minore attenzione – almeno sulla base dei dati raccolti – per la materia oggetto della ricerca.

Sul punto giova comunque rilevare che, nel corso della ricerca e repertazione del materiale normativo regionale, si è rilevata una generalizzata devoluzione della competenza alla Giunta che è intervenuta attraverso Decreti del Presidente della Giunta regionale ovvero atti di competenza dei singoli assessori, spostando il peso (e la responsabilità delle decisioni) verso l'organo esecutivo, piuttosto che verso quello legislativo regionale.

Di conseguenza, il diverso intervento quantitativo di normazione primaria da parte delle Autonomie è indice di un diverso interesse da parte degli organi regionali, che preferiscono affidare l'intervento settoriale direttamente all'Esecutivo, piuttosto che approvare una disciplina generale.

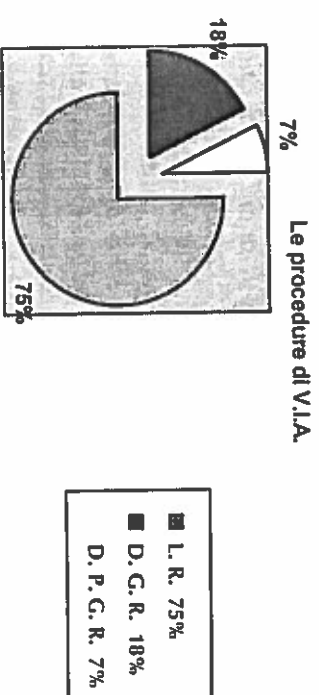
A ciò si aggiunge un'ulteriore considerazione secondo la quale la produzione legislativa annua delle Regioni è estremamente ridotta, attestandosi su una media di 30 leggi l'anno²¹, salvo eccezioni particolari²².

A titolo esemplificativo è sufficiente operare una ricerca nella Banca dati della legislazione in materia di Valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e di Valutazione ambientale strategica (V.A.S.), per le quali le Istituzioni regionali hanno mostrato una spiccata sensibilità in relazione alle opportunità strategiche che tali procedure rivestono in sede di pianificazione e programmazione, la cui attuazione è sempre stata puntuale ed articolata, recependo tempestivamente e periodicamente le nuove giurisprudenziali e normative (nazionali ed europee).

Con riferimento alle procedure di V.I.A., sono stati recensiti complessivamente 28 atti normativi, dei quali 5 sono Decreti

della Giunta regionale, mentre due sono Decreti del Presidente della Giunta.

È peraltro sintomatico che la Regione Campania risulti la più prolifica nella produzione di normative in materia, nonostante la – o probabilmente a cagione della – mancanza di una disciplina legislativa regionale di riferimento, ricorrendo pertanto esclusivamente all'intervento normativo da parte della Giunta regionale²³.



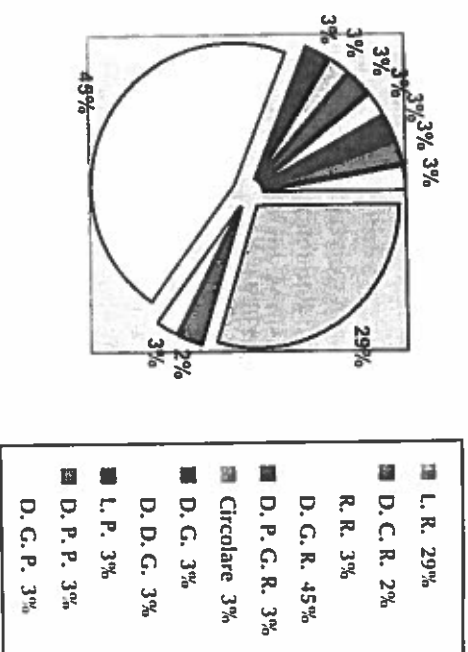
Allo stesso modo, anche le procedure di V.A.S. si caratterizzano per essere oggetto di una grande proliferazione normativa, atteso che sono stati repertati ben 37 provvedimenti, 23 dei quali di competenza degli Esecutivi.

²¹ I dati in questione fanno riferimento alla media degli atti legislativi approvati dal 1999 fino al 2006 nelle Regioni italiane. In seguito all'approvazione dei nuovi Statuti regionali e alla connessa attuazione tale valore medio è verosimilmente incrementato.

²² La Toscana ha sempre mostrato una spiccata proliferazione normativa, arrivando finanche ad approvare 77 leggi nel corso del 2004.

²³ Tali interventi hanno riguardato «Disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale» (D.P.G.R. 29 Gennaio 2010, n. 10) ed una serie di interventi settoriali e specialistici in ordine al «Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (VAS) in regione Campania» (D.P.G.R. 18 Dicembre 2009, n. 17); «Approvazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale - valutazione d'incidenza, screening, "sentito", valutazione ambientale strategica» (D.G.R. 14 marzo 2008, n. 426); «Integrazioni alla DGR 426 del 14 marzo 2008 in merito alle procedure di valutazione di impatto ambientale - valutazione d'incidenza, screening, "sentito"» (D.G.R. 15 Maggio 2009, n. 912); «Approvazione degli Indirizzi Operativi e Procedurali per lo svolgimento della V.A.S. in Regione Campania» (D.G.R. 5 Marzo 2010, n. 203).

Le procedure di V.A.S.



Sembrano potersi riproporre quindi, anche con riferimento al sistema regionale, le medesime considerazioni che, in tema di delegificazione e "spostamento" dell'attività normativa in favore dell'Esecutivo, vengono prodotte con riferimento ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo nazionali.

L'operatore si trova di conseguenza in grande difficoltà nel cercare di ricostruire e rintracciare le norme di riferimento nella versione vigente, stante peraltro l'inesistenza – salvo limitate eccezioni³⁴ – di un punto di accesso integrato (o regionale) alla legislazione vigente che sia costantemente aggiornata.

La stessa introduzione di un Testo Unico in materia di leggi ambientali comporta la progressiva e costante *attrazione* all'interno di questo testo delle novelle legislative e del recepimento, con il rischio connesso di farsi sfuggire la "catena evolutiva" delle disposizioni in questione.

Sotto altro profilo, ci si deve confrontare con il Titolo V della Costituzione che, introducendo una competenza regionale in materia, ancorché non ben definita, legittima gli Enti territo-

riali a recepire e attuare direttamente il diritto europeo senza attendere l'interposto intervento nazionale. Di conseguenza si versa nella situazione, alquanto particolare, secondo la quale lo Stato italiano potrebbe ben risultare (o apparire) inadempiente, salvo poi verificare che – più o meno parzialmente – la disciplina contestata è stata comunque attuata da parte degli Enti territoriali.

L'unica chiave di lettura per risolvere l'*impasse* che si viene così a creare è il ricorso al principio di sussidiarietà, disciplinato anche da uno specifico Protocollo europeo³⁵, che autorizza l'intervento della Comunità, nella misura in cui un obiettivo non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri tramite misure a livello nazionale. Allo stesso tempo però il principio in questione è posto a garanzia della competenza degli Stati membri nei settori in cui una procedura comunitaria non può fornire una normativa migliore.

Di conseguenza le **decisioni europee, per definizione necessariamente comuni a tutti i Paesi dell'Eurozona, dovrebbero quindi essere assunte a un livello di governo quanto più possibile vicino ai cittadini.**

Il flusso normativo che si è cercato di ricostruire con la ricerca e la reperazione dei documenti normativi e giurisprudenziali consente di ripercorrere questo percorso di sussidiarietà, verificandone la reale attuazione e le complesse dinamiche, lasciando altresì trasparire come proprio gli Enti regionali e le Autonomie locali siano direttamente coinvolti nell'attuazione del diritto europeo, lasciando al livello nazionale principalmente la verifica del rispetto delle regole generali e le responsabilità dell'inadempimento.

Alla luce di tale riflessione è possibile interrogare la Banca dati in modo tale da quantificare l'intervento dello Stato e, in particolare, delle Regioni nell'attuazione del diritto europeo in materia di ambiente.

Emerge così una grande attenzione per le materie della qualità dell'acqua³⁶ e del trattamento delle acque reflue urbane³⁷,

³⁴ Il Protocollo in questione è reperibile su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:IT:PDF>.

³⁵ Tale settore non è stato puntualmente recepito dalle Regioni Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Puglia; Sardegna; Sicilia; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto; Bolzano (Prov.); Trento (Prov.).

³⁷ È il caso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Piemonte che hanno sviluppato dei portali regionali che consentono il recepimento e la consultazione del testo normativo nella versione aggiornata e vigente.

attuate dalla totalità degli Enti seppure con un decennio di ritardo rispetto alle direttive di riferimento. Viceversa, nel medesimo settore, si ravvisa una minima attenzione per la tutela delle acque di balneazione²⁸ ed alla molluschicoltura²⁹, nonostante alcune Regioni fondino parte della loro economia sui due settori.

Verosimilmente, le Regioni hanno ritenuto prioritario – ed assorbente – l'intervento generale in materia di qualità delle acque e trattamento delle acque reflue, di per sé idoneo ad influenzare anche tali settori oltre che l'intera qualità della vita nella Regione.

Sotto altro versante, una grande attenzione è stata ed è rivolta alla decontaminazione, allo smaltimento e alla bonifica dall'amianto³⁰, attraverso specifici interventi e programmi “di dettaglio” direttamente adottati dalle Giunte regionali sotto la copertura di leggi di portata generale (finanziarie regionali, leggi per la tutela ambientale ovvero di valutazione degli impatti ambientali), nonché in materia di radiazioni ionizzanti³¹.

Analogo percorso viene seguito in materia di tutela della qualità dell'aria, sebbene si rilevi un ampio – quando non eccessivo – ricorso a deliberazioni di Giunta ovvero di Consiglio regionale per la determinazione delle procedure, dei limiti e degli incentivi.

In materia di inquinamento acustico, si rileva un impegno generalizzato di tutte le Regioni, anche e soprattutto in attuazione delle disposizioni nazionali, che già prevedevano uno specifico onere a carico dei comuni con riferimento alle funzioni di monitoraggio e controllo nonché di programmazione.

Il versante giurisprudenziale riveste invece particolare interesse dal momento che attraverso la sua indagine è possibile verificare compiutamente non solo i casi di inattuazione ma anche le modalità della stessa, e farsi dunque un'idea di quali siano le aree di criticità sulle quali è più urgente intervenire con modifiche normative o adempimenti amministrativi: dal punto di vista

del numero di condanne per materia, in ambito europeo³² la fa da padrone la materia “rifiuti”, che risulta essere quella maggiormente “colpita” da sentenze di condanna (ben 11 su 35 totali), seguita da “inquinamento idrico” e “inquinamento atmosferico” (5 condanne a testa), “conservazione degli habitat naturali” e “protezione della fauna selvatica” (4 condanne a testa, ma per quest'ultima anche due ordinanze in cui si ordina allo Stato di sospendere una legge regionale – nei due casi, sempre della Regione Liguria); residuano poi 6 condanne riguardanti procedure amministrative come la VIA (4 condanne), la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente di cui alla direttiva 2001/42/CE (una condanna) e la partecipazione popolare all'elaborazione dei piani di cui alla direttiva 2003/35/CE (una condanna).

Approfondendo l'analisi si può segnalare che, per quanto riguarda l'inattuazione del diritto europeo sfociata in condanne da parte della Corte di giustizia, sono state partitamente prese in considerazione due modalità, carente implementazione e cattiva implementazione, distinguendo quella normativa da quella amministrativa, imputandole poi ai due soggetti potenzialmente coinvolti, ossia lo Stato e le Regioni. Il risultato della “mappatura” può essere così riassunto (avvertendo che talune decisioni di condanna erano basate anche su plurime violazioni facenti capo anche a diverse modalità e, quindi, il numero totale delle inattuazioni che si ottiene è naturalmente superiore al numero delle condanne che le “contengono”):

1. Cattiva implementazione di livello normativo (ossia violazione riscontrata sulla base di atti normativi emanati): dieci volte è stata riscontrata a carico dello Stato e tre volte a carico della Regione.
2. Carente implementazione di livello normativo (ossia, assenza di regolazione): nove volte imputata allo Stato, una volta alla Regione.

3. Cattiva implementazione di livello amministrativo (ossia violazione riscontrata sulla base di atti amministrativi emanati): quattro volte rimproverata allo Stato, due volte alla Regione.

³² La ricerca e, conseguentemente, la Banca dati, per questa parte, coprono un ambito temporale che va dal 2001 al 2010.

²⁷ Tale settore non è stato recepito ed attuato dalle Regioni Basilicata, Campania, Molise, Umbria e Valle d'Aosta.

²⁸ Attuato solo dalle Regioni Lazio, Liguria, Veneto e Trento (Prov.).

²⁹ Settore attuato dalle Regioni Sardegna, Toscana e Veneto.

³⁰ L'attuazione degli interventi è avvenuta ricorrendo a 35 atti normativi, di cui 20 atti assunti direttamente dagli Esecutivi regionali.

³¹ L'intervento si caratterizza per l'emanazione di 21 atti normativi, tutti di rango legislativo.

4. Carente implementazione di livello amministrativo (ossia assenza di seguito amministrativo delle fonti normative): diciannove violazioni imputate allo Stato e quattro alla Regione.

Come si può abbastanza agevolmente verificare l'attività "deviante" dello Stato prevale in maniera pressoché totale su quella della Regione e questo potrebbe essere sintomo di una mancanza di vera autonomia operativa degli enti territoriali in questa materia.

Scendendo a un livello più raffinato di analisi, si possono tracciare alcune linee di tendenza riguardo ai tipi di violazione per materia che potrebbero essere meritevoli di ulteriori ricerche e indagini: per esempio, la cattiva implementazione normativa da parte della Regione si esaurisce totalmente nella materia protezione della fauna, segno questo di una certa refrattarietà dell'ente territoriale ad armonizzarsi col dettato normativo europeo (particolarmente interessante sarebbe capire quanto pesino in questo senso le pressioni delle associazioni dei cacciatori, visto che si tratta sempre di violazioni causate da limiti troppo esigui rispetto alla normativa europea sanciti dalla legge che regola la stagione venatoria).

Lo Stato, dal canto suo, viene giudicato colpevole di cattiva implementazione normativa quasi esclusivamente in materia di rifiuti: quindi tendenzialmente legifera, ma interviene in modo non corretto. Spesso però in questa materia manca completamente l'implementazione amministrativa, tanto da far arrivare alla contestazione di una generale e persistente violazione nella sentenza della sez. III del 26 aprile 2007 (non mancano i casi di condanna per cattiva implementazione amministrativa, in tutto quattro, che esauriscono del tutto questa categoria). Pare dunque che nella materia "rifiuti" lo Stato soffra di una strutturale incapacità operativa, come del resto le note vicende di cronaca, in particolare quelle provenienti dalla Regione Campania, testimoniano.

La carente implementazione normativa è caratteristica precipua dei settori inquinamento dell'aria e dell'acqua: qui, a differenza della materia "rifiuti", sembra che l'opera dello Stato si caratterizzi nel senso dell'omissione di interventi (anche il seguito amministrativo nel senso della carenza di intervento vede queste materie presenti in maniera maggioritaria).

Anche la giurisprudenza costituzionale interna può essere una spia significativa del grado di attuazione/inattuazione dei

dettagli promananti dall'ordinamento comunitario³³: le decisioni presenti nella Banca dati, che coprono un arco temporale che va dal 2002 al 2011, sono ventisei: tredici portano alla dichiarazione di incostituzionalità sulla base del diretto contrasto con una direttiva, tredici invece sono basate sul contrasto con fonti interne di recepimento³⁴.

Interessante è innanzitutto notare come il parametro di costituzionalità maggiormente coinvolto sia l'art. 117 e come l'art. 11 sia invece recessivo (è richiamato solamente in tre casi come fonte dell'interposizione normativa): segno tangibile di come il dovere di rispettare gli obblighi comunitari sancito da tale disposizione abbia ormai un carattere assorbente.

Un altro dato salta agli occhi in maniera prepotente: se nell'ambito della giurisdizione comunitaria le condanne erano per la maggiore "patrimonio" della materia "rifiuti", nel caso delle dichiarazioni di incostituzionalità per mancata o cattiva attuazione del diritto comunitario è la materia "protezione della fauna" a essere quella maggiormente caratterizzante le questioni di incostituzionalità: sono presenti infatti quattro dichiarazioni di incostituzionalità su tredici per violazione di fonti interne di recepimento e cinque su tredici per violazione diretta di direttive (da considerare inoltre che una materia, affine come quella della "conservazione degli habitat naturali" porta con sé altre tre dichiarazioni di incostituzionalità, due per violazione di norme interne, una per violazione di direttive). La materia "rifiuti" è comunque la più interessata dopo quella riguardante la prote-

³³ Un'avvertenza si rende necessaria: molte delle decisioni ricomprendenti aspetti interessanti per questa ricerca contengono una pluralità di profili di incostituzionalità e una pluralità di problemi giuridici differenti, per cui, prima della lettura delle stesse per i fini riguardanti questa ricerca, è consigliabile consultare la massima estrapolata presente nella scheda, in modo da poter rintracciare in maniera più agevole i profili di interesse in decisioni spesso molto lunghe, complesse e di non agevole lettura.

³⁴ Al fine di una completa informazione e per ulteriori eventuali ricerche si segnalano le seguenti decisioni che contemplavano negli atti di promovimento argomentazioni basate sulla violazione del diritto comunitario: nn. 121/2008, 83/2008, 458/2006 e 288/2006 (restituzione degli atti al giudice "a quo"); nn. 457/2007 e 428/2008 (cessata materia del contendere e rinuncia al ricorso); nn. 53/2010, 251/2009, 233/2009, 232/2009, 88/2009, 413/2008, 220/2008, 246/2006, 150/2005, 99/2004, 8/2004, 358/2002 (inammissibilità); nn. 325/2010, 282/2009, 364/2006, 284/2006, 247/2006, 161/2005, 505/2002 (assorbimento del profilo riguardante la violazione del diritto comunitario); nn. 345/2010, 249/2009, 247/2009, 234/2009, 225/2009, 61/2009, 73/2008, 398/2006, 393/2005, 7/2004, 407/2002 (non fondatezza).

zione della fauna: sono infatti presenti sei decisioni di incostituzionalità basate, rispettivamente, due sulla violazione di atti di recepimento e quattro sulla violazione di direttive.

Per quanto riguarda le modalità della violazione, in questo caso abbiamo naturalmente solo “cattiva implementazione normativa da parte della Regione”, dal momento che si versa quasi esclusivamente nell’ambito di impugnative governative di leggi regionali (solo in tre casi si arriva alla Corte tramite la via incidentale³⁵), segno dunque che, per quanto riguarda la materia oggetto di questa ricerca, il sindacato di costituzionalità si caratterizza in una certa misura come un esercizio di potere sostitutivo da parte dello Stato nella forma della ricerca dell’annullamento dell’atto dell’ente territoriale che si asserisce essere violato da contrasto con la normativa comunitaria.

³⁵ Sentenze nn. 12/2007, 214/2008 e 28/2010. In due casi, piuttosto *sui generis*, soprattutto per ciò che riguarda gli esiti, ma che si è preferito comunque contemplare nella raccolta, si arriva alla Corte tramite conflitto di attribuzione (sentenze nn. 129/2004 e 30/2009).