

IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO ED EUROPEO SULL'INQUINAMENTO

G. AMENDOLA (*)

A - In Italia

Oggi in Italia non mancano le leggi di difesa ambientale, manca chi deve applicarle. E manca anche chi dovrebbe controllarne l'applicazione e punirne le violazioni. Ma andiamo con ordine, iniziando dal quadro storico della produzione legislativa.

Le quattro fasi storiche della formazione delle leggi

Molto sinteticamente possiamo distinguere quattro periodi di attività legislativa in qualche modo riferibile alla tutela dell'ambiente. Dagli anni 30 alla metà degli anni 60 le nozioni di «ambiente» e di «inquinamento» non risultano rilevanti di per sé ma vengono considerate solo con altro soggetto di tutela. Tipico esempio è la legge sulla pesca del 1931 dove si vieta di gettare o infondere nelle acque materie atte ad intorpidire, stordire o uccidere i pesci. È evidentissimo in questo caso, che ciò che si vuole proteggere non è la purezza delle acque ma l'ittiofauna (cioè i pesci) per i riflessi economici che la sua distruzione può comportare; e quindi non si deve inquinare l'acqua se da ciò può derivare un danno al nostro patrimonio ittico (e al patrimonio economico del paese). Esempi analoghi possono essere fatti in molti altri campi, dalle bonifiche agli impianti elettrici, dalla sanità alle opere pubbliche. Nel 1966 compare la prima legge contro un inquinamento, la cosiddetta legge antimog che si occupa, appunto, dell'inquinamento atmosferico provocato dall'industria, dagli impianti di riscaldamento e dal traffico. Essa è però talmente piena di smagliature, di punti oscuri, di carenze ecc. da risultare in buona parte inefficace. Il terzo periodo va dal 1966 al 1987 e vede la nascita di *numerosi leggi*; nel 1976 la legge Merli sull'inquinamento delle acque, nel 1982 il DPR 915 sui rifiuti, nel 1985 la legge Galasso a difesa dell'ambiente-paesaggio. Nel 1986 nasce ufficialmente con portafoglio e poteri anche il Ministero dell'Ambiente. A questa ampia produzione legislativa dello stato, fa riscontro, sempre in questi anni, un'analogha *copiosa produzione di leggi «ecologiche»* regionali. Come risulta dai dati del Ministero dell'Ambiente sono state promulgate 239 leggi delle regioni a statuto ordinario anche se con una distribuzione geografica molto varia. È però opportuno precisare subito che gran parte di queste leggi hanno come og-

Abstract

Legislation on the environment in Italy is recent. The first law against pollution dates back to 1966, concerning atmospheric pollution caused by industries, heating plants and traffic. During the late '70s more complex rules on pollution appeared. The main problems remain however law enforcement and public administration disorganization. In the European context, the European Commission is more and more interested in really enforcing regulations in its member-states, as the environmental safeguard depends on administrative activities, more than the other sectors provided for by the community law.

Résumé

La législation italienne en matière d'environnement est assez récente. La première loi contre la pollution remonte en effet à 1966 et elle s'occupe de la pollution atmosphérique provoquée par l'industrie, les systèmes de chauffage et la circulation. Ce n'est qu'à la fin des années '70 que l'activité législative concernant la pollution commence à devenir complexe et copieuse. Mais des problèmes s'imposent concernant l'application des lois et les carences de l'administration publique. Au niveau européen, la commission est intéressée à ce que les orientations soient exercées dans les différents Pays, outre qu'à leur application purement formelle. A ce propos, il faut souligner que différemment des autres secteurs du droit communautaire, la sauvegarde du milieu dépend presque entièrement des activités administratives.

getto il disinquinamento (il 72% della legislazione ecologica e cioè 174 su 239). Si tratta, tuttavia, di leggi che, in buona parte, restano disapplicate anche e soprattutto per *carezza delle pubbliche strutture e degli apparati di controllo* (come già si è rilevato sopra). Tipico sintomo di questo periodo è la pratica del *rinvio*, per cui, ogni volta che una scadenza legislativa rischia di creare problemi essa viene rinviata (basta pensare alla legge Merli). Il quarto periodo è quello tuttora in corso e, probabilmente, quello più pericoloso. Il legislatore, infatti, invece di affrontare una volta per tutte il vero problema — quello dell'applicazione della normativa — reagisce con una *frenetica attività di produzione legislativa*. Si sfornano leggi a getto continuo negli stessi settori, senza tenere minimamente conto della normativa già esistente e senza alcun disegno organico di base: ciò avviene per le direttive della CEE sulla valutazione di impatto ambientale, sulle acque destinate all'uso alimentare, sull'inquinamento atmosferico da industrie, sulle aziende a rischio, tanto per fare alcuni esempi.

Ancora peggio avviene quando si legifera sull'onda dell'emergenza. Il DPR 915 del 1982 sui rifiuti, già prorogato e rinfrescato nel 1987 con la legge 441, viene totalmente dimenticato (probabilmente perché mai applicato) nel momento dell'emergenza provocata dalle «navi dei veleni», e il governo sforna il decreto legge 397 del 9 settembre 1989 che, in sostanza, con nuove parole ripete in buona parte le stesse prescrizioni già emanate nel 1982 e nel 1987 (e mai applicate).

E non è certo un caso che proprio in questo periodo — che potremmo chiamare di *inquinamento da leggi* — la Corte Costituzionale sancisce, con una sentenza a dir poco rivoluzionaria, che oggi, con tutta questa confusione di norme, di obblighi e di divieti, *l'ignoranza della legge da parte del cittadino è una valida scusante in caso di violazione*. Nel frattempo va avanti la *pratica del rinvio e della proroga* che, anzi, si perfeziona attraverso l'espedito di combattere l'inquinamento, non eliminando, appunto, le sue cause, ma eliminando ed allargando i limiti di legge. Basta pensare all'atrazina o ai limiti dell'ossigeno disciolto e della trasparenza che vengono allargati per rendere «balneabili» per decreto le acque eutrofizzate dell'Adriatico (che tuttavia «si vendicano» clamorosamente nell'estate 1988 con una fioritura algale senza precedenti). Nè vi sono segnali di «ravvedimento». Il recentissimo decreto legislativo n. 133 del 27-1-1992 con cui il governo dà attuazione a sette direttive sugli scarichi pericolosi è un capolavoro di incompetenza e di confusione e rischia di eliminare le poche certezze acquisite in quindici anni di applicazione della legge Merli. In tal modo, un atto doveroso ed importante (il recepimento delle direttive di tutela ambientale) diviene obiettivamente fonte di incertezza e di confusione.

La disapplicazione in particolare

Da quanto sopra esposto sinteticamente appare chiaro che ormai di tutto c'è bisogno salvo che nuove leggi di tutela ambientale.

(*) Magistrato - Roma.

Del resto c'è da ricordare che la disapplicazione soddisfa tutte le forze politiche in quanto consente a tutti di dire che hanno vinto: quelli che hanno voluto una legge di tutela perché l'hanno ottenuta, quelli che non la volevano perché tanto sono certi che non verrà mai applicata. Ed è così che ormai *sempre più leggi nascono già «calibrate» per non essere applicate.*

Ad esempio, quando rinviando la loro operatività reale a successivi atti e decreti governativi che non vengono poi emanati. Per restare nel campo dei rifiuti, basta ricordare che le leggi vigenti prevedono questo tipo di adempimenti ben 94 volte. Ebbene, 66 di essi sono ancora esistenti solo sulla carta perché il governo, ed in particolare il Ministero dell'Ambiente, a distanza di anni non ha ancora emessi i decreti per renderli operativi.

Oppure quando prevedono obblighi ma «dimenticano» le sanzioni, per cui l'obbligo non è più tale.

Un tipo particolare di disapplicazione della normativa di tutela ambientale è da imputarsi, in modo specifico, all'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente, il quale insiste da anni a voler regolamentare con decreti amministrativi settori di intervento, che, invece, richiedono una legge vera e propria. E così, questa regolamentazione viene annullata da sentenze dei TAR o della Corte Costituzionale, con grave danno per la certezza del diritto e con un pericoloso vuoto di tutela. Ciò è quanto è avvenuto, per esempio, nel settore delle materie prime secondarie, delle linee guida per l'inquinamento atmosferico, dei rifiuti ospedalieri e dei limiti di inquinamento acustico.

Le carenze della pubblica amministrazione

Oltre a queste cause di disapplicazione, diciamo così «strutturali», c'è da considerare, come fattore principale, la totale e generale inadeguatezza delle strutture amministrative, che dovrebbero gestire l'applicazione delle leggi di tutela ambientale e che sono la Regione, la Provincia e il Comune. Bisogna ricordare, infatti, che spetta ad esse autorizzare o meno le attività potenzialmente inquinanti sul territorio. Ma, se questi enti non funzionano e non vanno a verificare se queste attività possono essere autorizzate e con quali cautele, si arriva ad un bivio: o si blocca tutto oppure si autorizza tutto. L'Italia, di regola, ha scelto questa seconda via, *inventandosi il silenzio-assenso*, per cui trascorso un certo tempo dalla domanda di autorizzazione senza avere avuto risposta, il richiedente si considera tacitamente autorizzato, senza controlli e senza prescrizioni. È evidente che in questo modo viene elusa tutta la normativa di tutela proprio perché l'applicazione non va oltre la presentazione di un pezzo di carta. Ed è anche intuibile che questo modo di procedere dell'Italia — già condannato da due sentenze della Corte europea di giustizia — riscuote grossi consensi tra chi nulla vuole fare per ade-

guarsi alle leggi e si avvantaggia della inefficienza della pubblica amministrazione. Nè si pensi che il fenomeno sia limitato. Nel settore dell'inquinamento delle acque, ad esempio, *la stragrande maggioranza delle aziende italiane scarica liquami con «autorizzazione tacita»*, e cioè senza alcuna preventiva valutazione di una pubblica autorità.

La stessa carenza ed inadeguatezza si riscontra, del resto, anche negli organi di controllo amministrativo e tecnico, e cioè nelle USL e nei PMP (Presidi Multizonali di Prevenzione, prima denominati laboratori provinciali di igiene e profilassi) rispetto ai quali, come del resto a tutti gli organi della riforma sanitaria, è superfluo soffermarsi per illustrarne lo stato comatoso.

Le carenze della fase repressiva

È intuitivo che, se non c'è chi controlla e denuncia, non vi sono neppure processi penali a carico di chi inquina, violando la legge. Ma se anche si arriva alla denuncia, è difficile che vi sia un regolare processo.

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice di Procedura Penale, infatti, dal 1989, è stata abolita la «vecchia» figura del Pretore — che fungeva da pubblico ministero e da giudice — ed ora ci vogliono tre magistrati per fare quello che prima veniva fatto da uno solo. Per cui, non essendovi stata una seria depenalizzazione per snellire il lavoro nè un adeguamento degli organici, la magistratura molto spesso non è materialmente in grado (a Roma a ogni p.m. presso la Pretura provengono 3000 fascicoli in un anno) di trattare compiutamente procedure complesse, come sono spesso quelle per i reati ambientali, e tende a chiudere i fascicoli con le procedure semplificate (oblazioni, patteggiamento, ecc.). Ovviamente con un impatto deterrente minimo.

A questo si aggiunge che oggi, per un intervento giudiziario serio, in tema di reati contro l'ambiente, *occorrono magistrati specializzati, data la complessità e la confusione della legislazione vigente*. Ma, con il nuovo Codice, per reperire magistrati, sono state abolite le «poche» sezioni specializzate che esistevano.

In questo quadro sconsolante, la conclusione non può che essere quella che ormai vale per tutti i settori della normativa italiana, riassunta nello slogan *«meno leggi e più legge»*. E, per ottenere questo occorre, in primo luogo, una seria riforma della pubblica amministrazione e dell'apparato di controllo. Se manca questo, ogni legge ulteriore di difesa dell'ambiente contribuirà solo in realtà a ridurre ancor più quel poco che oggi viene fatto.

B - In Europa

L'ottava relazione sull'applicazione del diritto comunitario nel 1990

L'ottava relazione della Commissione della CEE sul controllo dell'applicazione del di-

ritto comunitario merita di essere letta tutta attentamente per i numerosi spunti di riflessione che offre sia in generale sia rispetto ai singoli settori presi in esame. Molto sinteticamente, e rinviando all'estratto in appendice:

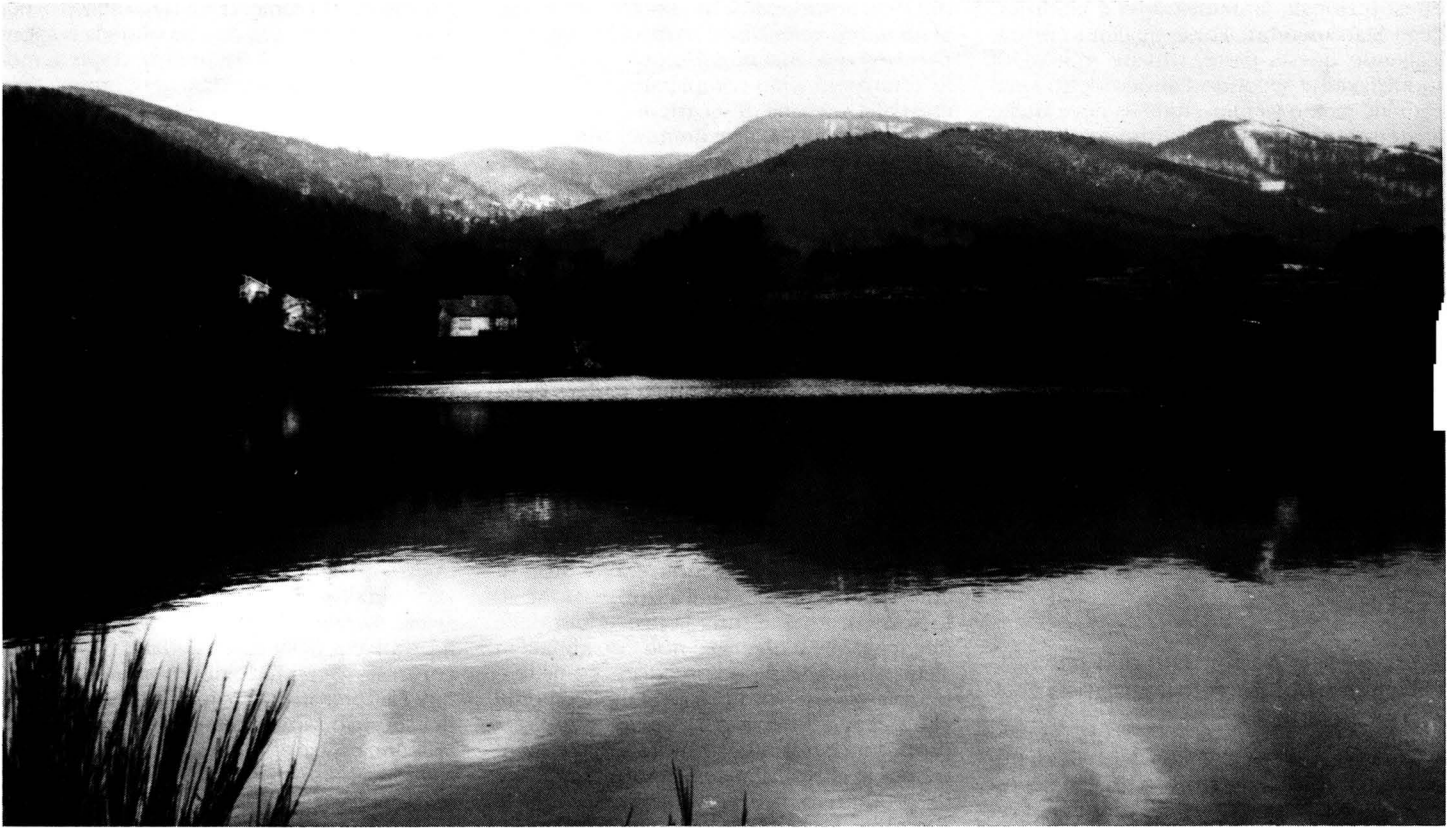
1) *L'Italia* continua nel 1990 a detenere il poco invidiabile primato di *paese più inadempiente dal punto di vista del recepimento formale e sotto il profilo sostanziale*. Nel nostro paese risultano «applicare» (si fa per dire) solo 723 direttive su 884 (l'81,7%).

2) Manteniamo lo stesso poco invidiabile primato in molti settori importanti, tra cui quello della tutela dell'ambiente, in cui *L'Italia batte tutti gli altri* con largo margine, avendo comunicato di essersi adeguata solo a 55 direttive su 87 (il 63,2% rispetto al 79% della Grecia, che è seconda in questa brutta graduatoria). E va anche detto a questo proposito che staremmo ancora peggio se non ci fosse stata negli ultimi anni una notevole spinta del Ministero dell'Ambiente a colmare (solo al livello di recepimento formale, però, come vedremo appresso) i tanti vuoti accumulatisi nel tempo.

3) Andando più nel dettaglio, *L'Italia risulta inadempiente nella applicazione di tutte le direttive ambientali più importanti*, dalla V.I.A. alla balneazione, da quelle sui rifiuti a quelle per la tutela delle acque potabili e sotterranee (per cui siamo stati già condannati). Certo, ci sarebbe da approfondire caso per caso per quale motivo ed in quale misura siamo inadempienti. A volte si tratta esclusivamente di ritardi formali nella comunicazione del recepimento. Ma allora bisognerebbe anche capire in virtù di quale miracolo l'Italia, nella relazione, risulta in regola verso la direttiva Seveso, che è, forse, la direttiva meno applicata nel nostro paese.

4) Una menzione particolare merita l'opinione che la commissione esprime su una direttiva di fondamentale importanza quale è quella sulla V.I.A. (Valutazione di Impatto Ambientale).

La Commissione ritiene (ed è difficile non essere d'accordo) che devono essere oggetto di valutazione di impatto ambientale non solo i progetti del primo allegato ma anche quelli del secondo quando ciò sia richiesto dalla natura, dalle dimensioni o dalla localizzazione del progetto. Andando al sodo, dunque, dovrebbero in questi casi (cioè quasi sempre) *essere sottoposti a V.I.A. anche i progetti relativi, ad esempio, a porti turistici, strade e aeroporti di qualsiasi genere, dighe, funicolari, impianti di risalita, impianti di smaltimento rifiuti, e opere di canalizzazione e regolazione fiumi*; tanto per citare alcune opere che in Italia vengono ogni giorno effettuate in totale contrasto con la normativa comunitaria, utilizzando il mancato recepimento del secondo allegato (comprendente, appunto queste opere). Tanto è vero che, coerentemente, il Commissario Ripa di Meana, nel febbraio 1992 ha comunicato l'apertura di diverse procedure di infrazione contro il nostro paese, su segnalazione del gruppo verde italiano, pro-



prio per questi motivi.

5) Una vera novità rispetto al passato è costituita dall'interesse che la Commissione finalmente dedica all'attuazione reale delle direttive nei vari paesi, al di là del recepimento puramente formale. Intendiamoci, in questa direzione la Commissione non può fare molto, come riconosce lei stessa; almeno finché non entrerà in funzione l'Agenzia Europea dell'Ambiente e non sarà dotata di autonomi poteri di ispezione e di controllo negli Stati membri, così come richiesto dal Parlamento Europeo.

Tuttavia è comunque importante che in un documento ufficiale della CEE, si sottolinei la peculiarità della normativa di tutela ambientale, in quanto essendo l'ambiente «privo di difensori istituzionali, è soltanto la pubblica amministrazione a raccogliere, a gestire ed eventualmente a rendere pubblici i dati» sul reale stato dell'ambiente.

Del resto, va anche sottolineato che, a differenza degli altri settori del diritto comunitario, «la protezione dell'ambiente dipende pressoché interamente da attività amministrative».

Lo sappiamo bene in Italia dove lo sfascio dell'ambiente va di pari passo con lo sfascio della pubblica amministrazione e con il dilagare della illegalità istituzionale. Questo, per fortuna, sembra saperlo anche la Commissione, la quale, proprio a proposito dell'Italia, eufemisticamente, parla di «difficoltà delle infrastrutture regionali e locali nell'organizzare o sorvegliare tale applicazione». Molto più esplicitamente, la Corte di giustizia, nelle due sentenze di condanna del nostro paese per inosservanza della direttiva

83-513 sugli scarichi di cadmio (sentenza 13 dicembre 1990) e di quella per la protezione delle acque sotterranee n. 80-68 (sentenza 28 febbraio 1991, riportata integralmente, insieme alla prima in FORO IT. 1991 p. quarta c. 321 e segg.) pone in evidenza la *inadeguatezza della pubblica amministrazione italiana sia per la fase autorizzativa che di controllo*. E sancisce contestualmente la illegittimità della scappatoia tipicamente italiana dell'autorizzazione tacita basata sul *silenzio-assenso* secondo cui, trascorso un certo lasso di tempo dalla domanda senza ricevere risposta, il richiedente viene automaticamente e tacitamente autorizzato. Secondo la Corte, infatti, questo tipo di autorizzazione «*non consente la realizzazione di indagini preliminari né di indagini successive e di controlli*»; per cui «non può ritenersi compatibile con le prescrizioni della direttiva».

6) Una menzione particolare, in relazione alla normativa italiana, meritano le decisioni della Corte di giustizia richiamate nella relazione circa la definizione di «rifiuto» e la base giuridica delle direttive di settore. Infatti, «alcune decisioni della Corte intervenute nel 1990 hanno ribadito che i *rifiuti riciclabili costituiscono rifiuti a tutti gli effetti*» in contrasto con la *legislazione di alcuni Stati membri (come l'Italia)* «che associano tali rifiuti ai prodotti sottraendoli in tal modo alle disposizioni applicabili ai rifiuti». Proprio quello che ha tentato di fare l'Italia con il noto decreto sulle materie prime secondarie prima sospeso dal TAR del Lazio e poi annullato quasi integralmente dalla Corte Costituzionale. E per completezza

za va ricordato che le due recenti direttive quadro sui rifiuti sono state impugnate dalla Commissione e dal Parlamento europeo proprio per questo.

7) Infine, sembra meritevole di sottolineare la crescente consapevolezza della Commissione sulla importanza del ruolo di stimolo e di denuncia dei privati e delle associazioni ambientaliste circa l'applicazione della normativa comunitaria. È per questo che vanno seguiti ed incoraggiati gli orientamenti della Commissione sia per dare più spazio a queste denunce attraverso un decentramento delle prime istanze sia per concedere alle associazioni ambientaliste e ai privati il diritto di stare in giudizio.

Il parere del Parlamento europeo e la conferma della nostra relazione per il 1991

Insieme alle parti più interessanti della relazione della Commissione ci sembra di grande utilità riportare in appendice anche un estratto della relazione sull'attuazione della legislazione comunitaria relativa all'ambiente, elaborata dal deputato Jacques Vernier (di professione avvocato) ed attualmente in corso di approvazione del Parlamento europeo, che merita di essere letta attentamente.

In essa, infatti, è contenuta una pregevole analisi delle cause della disapplicazione, sia per quanto attiene al diritto comunitario (incluse quelle dovute al funzionamento delle istituzioni comunitarie) sia di ordine economico o sociologico (dove si ribadisce l'importanza del ruolo delle associazioni per la tutela dell'ambiente) sia in relazione ai siste-

mi istituzionali, amministrativi e giudiziari degli Stati membri. Forse qualcuno potrà, leggendo questa parte, trovare motivo di soddisfazione secondo l'antico detto «mal comune mezzo gaudio»; tuttavia deve anche mettersi in evidenza che purtroppo il nostro paese è nella CEE sicuramente l'unico dove sono riscontrabili tutte le cause di disapplicazione elencate nella relazione Vernier, dal bicameralismo alle orecchie da mercante per quanto riguarda le procedure di infrazione.

Se questa è la situazione per il 1990, a non diversa conclusione si giunge per il 1991. Il primo stralcio appena pubblicato della nona relazione della Commissione, infatti, mantiene all'Italia con peggioramenti, anche per il 1991, il primato dell'inadempimento nel settore ambientale, con il permanere anche nel 1991 dell'adeguamento (si fa per dire) solo a 55 direttive su 92 (il 59%, seguita sempre dalla Grecia (con il 76%). Per cui, del tutto valida per il 1991 resta la relazione del 1990.

Il recupero solo formale dell'Italia.
L'esempio del decreto legislativo
n. 133 del 1992

È tuttavia certo che all'inizio del 1992, il nostro Paese ha recuperato con diversi decreti legislativi, buona parte del ritardo nel recepimento delle direttive ambientali. Solo a livello formale però.

Anzi c'è da dire che, paradossalmente, il colpo di grazia alla posizione dell'Italia è venuto proprio dal tentativo governativo di recuperare (purtroppo solo sulla carta) i tanti ritardi accumulatisi negli anni per il recepimento delle direttive. Infatti i decreti legislativi che in fretta e furia, dando esecuzione alla legge comunitaria del 1990, sono stati emanati, hanno dato attuazione a numerose direttive verso cui eravamo inadempienti: ma solo formalmente ed in modo tale da ottenere l'effetto opposto; per cui invece di adeguare la normativa già esistente, hanno aumentato considerevolmente le difficoltà di applicazione della stessa.

Basta un solo esempio: il decreto legislativo n. 133 del 27 gennaio 1992 che vorrebbe dare attuazione a ben sette direttive in materia di scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque. Prescindiamo pure dai numerosissimi errori di stampa che spesso rendono il testo incomprensibile (ad esempio quando un articolo 3 diventa articolo 8). Prescindiamo pure dalla circostanza che il decreto dà attuazione anche ad una direttiva (la n. 90-415) non compresa nella legge delega. E prescindiamo pure da sgrammaticature evidenti (per esempio il secondo comma dell'art. 3 per cui «I piani nell'ambito delle sue competenze...») e altre quisquiglie del genere.

Il vero dramma di questo decreto è che dà attuazione (solo sulla carta) alle direttive comunitarie senza tenere in alcun conto la circostanza fondamentale che esso disciplina la stessa materia (scarichi industriali nelle acque) già regolata in Italia dalla legge Merli

del 1976 (e successive modifiche). E così oggi abbiamo nello stesso settore due leggi diverse e spesso incompatibili tra di loro. Già le definizioni sono completamente antitetiche dalla nozione di «Scarico» (così come è stata elaborata da oltre quindici anni di giurisprudenza sulla legge Merli) a quella di «stabilimento industriale» (anche il termine usato dalla legge Merli — «insediamento produttivo» — è diverso). Tanto più quando poi non solo si introduce anche la nozione di «impianto» nuovo ed esistente (art. 6 e 7) (presumibilmente diversa da quella di «stabilimento industriale» nuovo ed esistente delineato dall'art. 1) senza darne la definizione; e si arriva addirittura a parlare dello «scarico dell'insediamento produttivo nel cui ambito è ubicato il singolo stabilimento industriale» (art. 1, secondo comma), dove non si capisce in alcun modo la differenza tra «insediamento produttivo» e «stabilimento industriale».

Del tutto diversi sono, inoltre, i requisiti richiesti per la domanda di autorizzazione allo scarico. Anzi, è tutta la procedura delle due leggi che è diversa e non coordinata in alcun modo. Nè si può rimediare, come tenta di fare l'art. 10 dicendo semplicemente che per le sostanze pericolose ci vuole la procedura per la nuova autorizzazione mentre per le altre sostanze e per l'insediamento produttivo nel suo complesso vale la «vecchia» legge Merli con le sue procedure. Anche un profano, infatti, capisce che in questo modo si crea un tale pasticcio burocratico, con tante di quelle difficoltà da risolvere caso per caso, che si ottiene come conseguenza solo la confusione e la conseguente disapplicazione. Si aggiunga a questo che il nuovo decreto stabilisce un punto di prelievo per il controllo (dove lo scarico fuoriesce) diverso da quello della legge Merli e stabilisce (art. 11) un obbligo di autorizzazione per gli «impianti di trattamento esterni» non previsto dalla legge Merli (che prevede solo l'autorizzazione per gli scarichi) ma molto simile a quello già imposto dal DPR 915 (relativo ai rifiuti) senza dire tuttavia, in alcun modo come i due provvedimenti possono essere eventualmente coordinati ed armonizzati. Peraltro, a proposito dell'autorizzazione va anche detto che il nuovo decreto nasce già viziato di illegittimità. In ben due sentenze (già citate) infatti la Corte europea di giustizia condannando l'Italia proprio per il parziale recepimento di queste direttive, ha precisato con chiarezza che per le autorizzazioni occorrono procedure certe con risposte certe (positive o negative) della pubblica amministrazione basate su controlli preventivi e successivi sullo scarico. Il decreto, invece, prevede la possibilità che gli scarichi esistenti di sostanze pericolose vadano avanti tranquillamente senza alcun termine pur senza avere ottenuto alcuna autorizzazione ed alcuna risposta dalla pubblica amministrazione e senza essere stati sottoposti ad alcun controllo nè preventivo nè successivo. (art. 7). Una riflessione particolare va fatta sul tema delle «competenze» che come tutti sanno,

è un modo tipicamente italiano utilizzato per dare a tutti il potere ed a nessuno la responsabilità. La legge Merli, infatti, dopo le modifiche del 1979 individua nel Comune l'autorità che controlla ed autorizza mentre la legge 142 sulle autonomie locali attribuendo alle Province le funzioni di controllo sembra (ma su questo vi sono pareri discordi e regna la massima confusione anche tra Ministeri, soprattutto circa al data da cui far decorrere le nuove competenze) aver trasferito alla Province anche i poteri di autorizzazione. Il nuovo decreto senza tener affatto conto che su questo punto delicato è in corso un acceso dibattito e che in quasi tutta Italia la competenza per l'autorizzazione è tutt'ora esercitata dai Comuni stabilisce per gli scarichi di sostanze pericolose la immediata competenza delle Province. Con quali risultati (anche a livello penale, visto che il decreto prevede pene severissime) e con quale confusione è facile immaginare. In questo quadro merita anche di essere citata la originalissima e certamente audace soluzione escogitata dal governo per risolvere il problema della carenza delle strutture di controllo. Se, infatti, non possono intervenire i laboratori competenti per legge (quelli del servizio sanitario nazionale) i controlli possono essere effettuati a spese dell'industria, da laboratori privati, appositamente autorizzati dal Ministero della Sanità. E questo laboratorio privato — è la perla finale dell'art. 15 —, dovrebbe addirittura denunciare l'industriale che lo paga se riscontra che lo scarico supera i limiti di legge. Si tratta, come è evidente, di una norma che non solo è giuridicamente abnorme ma è addirittura un insulto al semplice buon senso.

Insomma, pur potendo continuare a lungo in questa esposizione sembra già evidente che il nuovo decreto ha reso confuso ed incerto anche quello che era chiaro per la normativa vigente, sovrapponendo, nella stessa materia, due strutture legislative incompatibili tra di loro senza fare quella scelta decisa a favore della regolamentazione comunitaria che la legge delega imponeva al governo prescrivendogli «proprio al fine di evitare, ove possibile, disarmonie con le discipline vigenti», di introdurre per queste discipline (cioè la legge Merli) «le occorrenti modifiche o integrazioni» (art. 2 lett. c). Tutto questo non potrà che dare il colpo di grazia alla già scarsa applicazione della legge Merli.

In conclusione, è probabile che, come già trionfalmente sbandiera il governo, nella prossima graduatoria della CEE l'Italia non figurerà più all'ultimo posto nel recepimento delle direttive comunitarie (anche se, per esserne certi, occorre sapere quello che nel frattempo hanno fatto gli altri paesi e quale è, quindi, la nuova graduatoria complessiva). Ma è invece e comunque certo che si tratta di una «rimonta» tutta e solo cartacea. Perché, anzi, con decreti di recepimento come questo, aumenta nella realtà non l'applicazione ma la disapplicazione delle leggi di tutela ambientale. ●