

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (Collegato alla Legge di stabilità 2014).  
C. 2093 (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) .....

3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 11 settembre 2014. — Presidenza del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

**Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (Collegato alla Legge di stabilità 2014).**

**C. 2093.**

(Parere alla Commissione VIII).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *relatore*, illustra il provvedimento, rilevandone positivamente l'omogeneità, l'uso generalizzato della tecnica della novellazione e la presenza delle relazioni di AIR e ATN. Evidenzia quindi talune criticità quali: le modificazioni apportate dall'atto a fonti subordinate (le quali, per effetto di tali interventi, finiscono quindi per presentare un diverso

grado di resistenza alle successive modifiche), la necessità di specificare quale sia l'atto normativo cui l'articolo 14, comma 1, rinvia, posto che lo stesso non è esplicitato né è individuabile, nonché – in diversi casi – l'uso di terminologia e di espressioni poco chiare o non definite nell'ordinamento, non uniformi o comunque formulate in lingua straniera senza che ve ne sia la necessità, in contrasto con una specifica previsione della circolare del 2001 a firma congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato sulla corretta formulazione dei testi legislativi.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto in titolo nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, da ultimo, nella seduta del 4 settembre, e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (articolo 33) e in materia di inquinamento acustico (articolo 37);

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta nella sua mole ulteriormente arricchita a seguito dell'esame in Commissione, un contenuto omogeneo, recando disposizioni esclusivamente riferite alla materia ambientale, per lo più finalizzate a promuovere misure di *green economy* ed il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

correttamente il disegno di legge utilizza generalmente la tecnica della novellazione. Fanno eccezione l'articolo 24-*bis*, che disciplina i « contratti di fiume » al di fuori di un appropriato ambito normativo, che potrebbe essere costituito dalla parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006, che riguarda anche la gestione delle risorse idriche, e l'articolo 26-*bis*, in materia di sovra canone di bacino idrico montano, che modifica (comma 1) ed integra (comma 2) in maniera non testuale le leggi 27 dicembre 1953, n. 959 e 22 dicembre 1980, n. 925 nonché l'articolo 13, comma 3, il quale dispone che « i richiami normativi all'Osservatorio nazionale sui rifiuti e all'Autorità di cui all'articolo 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 », presenti in numerose disposizioni, espressamente richiamate, del medesimo decreto legislativo o in « altre disposizioni di legge si intendono riferiti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare »: a riguardo di tale ultimo punto si segnala che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 9, raccomanda che « se vi è la necessità di apportare modifiche testuali dello stesso tenore ad uno stesso atto è opportuno usare una formula riassuntiva del tipo: "l'espressione y, ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: z" »;

in alcuni casi il disegno di legge incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di

coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi). In particolare, infatti, gli articoli 12-*bis* e 12-*quinquies* recano modifiche puntuali a decreti ministeriali concernenti, rispettivamente, l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici e la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo (su quest'ultimo si rammenta peraltro che già hanno inciso in maniera non testuale i decreti-legge nn. 74 e 174 del 2012 e i decreti-legge nn. 43 e 69 del 2013). In un caso, infine, l'intervento su fonti secondarie avviene senza un'esplicita novellazione: l'articolo 8-*ter* integra infatti in maniera non testuale la medesima tabella 1.A del citato decreto del Ministero dello sviluppo economico in data 6 luglio 2012 alla quale l'articolo 12-*bis* del provvedimento in titolo, come sopra visto, apporta modifiche testuali;

il disegno di legge, in particolare, apporta numerose modificazioni al codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006) e al codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006). Si rileva positivamente che le modifiche sono disposte col metodo della novellazione nonché inserendo le nuove disposizioni nell'idoneo contesto normativo di riferimento, tuttavia si rammenta altresì che i due codici sono già stati oggetto di ripetute e continue modifiche, anche assai recenti (per esempio, nel corso del solo anno 2014, il codice ambientale ha subito numerose modifiche ad opera dei decreti legislativi nn. 46, 49 e 112 e del decreto-legge n. 91, mentre il codice dei contratti pubblici ha subito numerose modifiche ad opera della legge n. 125 e dei decreti-legge 47, 66, 83 e 90): tale circostanza influisce negativamente sulla stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

sotto il profilo della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

l'articolo 1-bis introduce, nell'ambito dell'articolo 12 della legge n. 979 del 1982, un quinto comma così formulato: «Le spese sostenute per le misure ritenute necessarie di cui al secondo e terzo comma sono recuperate anche nei confronti del proprietario del carico che abbia utilizzato una nave inadeguata alla qualità e quantità di carico trasportato». In proposito si segnala che:

a) nell'articolo così novellato, il secondo comma usa l'espressione «misure ritenute necessarie», il terzo comma l'espressione «misure necessarie»: a tale riguardo, ove non sussistano specifiche ragioni per l'impiego di formulazioni non coincidenti, si dovrebbe valutare l'opportunità di utilizzare un'espressione univoca in tutto l'articolo;

b) il quarto comma dispone che le spese sostenute sono recuperate «anche nei confronti del proprietario del carico stesso quando, in relazione all'evento, si dimostri il dolo o la colpa grave». Ove la Commissione di merito ritenga che la fattispecie introdotta dal nuovo comma quinto prefiguri un caso specifico comunque ascrivibile alla più vasta fattispecie descritta al quarto comma e non un'ipotesi aggiuntiva ivi non prevista, si dovrebbe valutare l'opportunità di riformulare il nuovo quinto comma prevedendo che le spese siano recuperate «in particolare» (e non «anche») nei confronti del proprietario del carico che abbia utilizzato una nave inadeguata alla qualità e quantità di carico trasportato;

l'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-sexies.4 agisce «nelle more del riordino ed aggiornamento della normativa in materia di inquinamento acustico ai sensi dell'articolo 3 della legge 26 ottobre 1995, n. 447». Si segnala in proposito che l'articolo 3 citato, nel definire le competenze statali in materia, si limita a prevedere al comma 3 il costante aggiornamento di una serie di adempimenti

previsti al comma 1 e che l'articolo 37 del disegno di legge contiene una delega al Governo in materia di inquinamento acustico finalizzata anche al riordino dei provvedimenti normativi vigenti, cui si potrebbe piuttosto fare riferimento;

l'articolo 14, comma 1, lettera b), capoverso 3-bis, richiama «la misura del tributo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f)», senza individuare l'atto normativo di riferimento e senza che sia desumibile, dalla collocazione o da altri elementi, quale esso sia;

andrebbe altresì verificata la formulazione dell'articolo 16, comma 4, in quanto la novella ivi introdotta coincide con le disposizioni attualmente vigenti;

l'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-quater.1, demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, la definizione degli incentivi, anche di natura fiscale, per i prodotti derivanti da materiali post consumo e l'articolo 14-octies, comma 4, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze «l'aumento delle aliquote di base dell'accisa sul consumo dei tabacchi lavorati». A tale proposito, da un lato, si attribuisce implicitamente ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura, e dall'altro, la mancata definizione di una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata suscita dubbi di compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

in tre circostanze si prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di un regolamento governativo: ciò si riscontra all'articolo 24, comma 2, per definire gli interventi prioritari, i criteri e le modalità

di utilizzazione del Fondo di garanzia delle opere idriche, all'articolo 25, comma 1, per individuare principi e criteri per favorire « l'accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali » in favore degli utenti « in condizioni economico-sociali disagiate » e all'articolo 26, comma 1, per stabilire principi e criteri per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato. A tale proposito il Comitato ha costantemente evidenziato che un siffatto ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente di natura politica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

talune norme del codice ambientale sono novellate simultaneamente da distinte disposizioni del disegno di legge: in particolare, il comma 6 dell'articolo 206-*bis* del codice è novellato ad opera sia dell'articolo 14-*bis* sia dell'articolo 13, comma 1, lettera *e*); sia l'articolo 13-*bis*, comma 1, sia l'articolo 14-*quinqies* del disegno di legge intervengono sull'articolo 220 (rispettivamente sui commi 1 e 2) del codice; sia l'articolo 13-*bis*, commi 2 e 4, sia l'articolo 14-*sexies*, comma 1, del disegno di legge intervengono sull'articolo 221 del codice; sia l'articolo 13-*bis*, comma 7, sia l'articolo 14-*sexies*, comma 2, del disegno di legge intervengono sull'articolo 223 del codice; sia — infine — l'articolo 13-*bis*, commi 8 e 9 sia gli articoli 14-*septies* e 15-*bis* del disegno di legge intervengono sull'articolo 224 del codice (in particolare, le modifiche introdotte dall'articolo 13-*bis*, comma 8 e dall'articolo 15-*bis* riguardano entrambe il comma 1); tali modificazioni, coordinate, potrebbero essere opportunamente raggruppate in un unico contesto normativo;

in tema di corretta formulazione del testo, l'articolo 9, comma 2, lettera *a*), n. 3), capoverso *f-bis*), non chiarisce quale sia il soggetto competente a stabilire i metodi per la compensazione delle emissioni di gas serra né la relativa fonte normativa; l'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-*sexies*.<sup>4</sup> interviene in materia di « efficientamento energetico delle scuole a tutti i livelli, degli ospedali e delle destinazioni d'uso ad entrambi assimilabili », rendendo necessario valutare l'opportunità di specificare meglio a quali destinazioni ci si intenda riferire; all'articolo 23, comma 1, capoverso articolo 72-*bis*.<sup>8</sup> andrebbe valutata l'opportunità di precisare il termine entro il quale o la cadenza periodica con la quale il Ministro presenta al Parlamento la relazione ivi prevista;

ancora in tema di chiarezza delle espressioni impiegate nel testo normativo, l'articolo 36 al comma 3 contiene un riferimento ai « territori a cosiddetto "fallimento di mercato" », con espressione che, pur di uso consolidato nel campo dell'economia politica, non sembra trovare riscontro nella normativa vigente e meriterebbe quindi una definizione; ai commi 4 e 5 si riferisce alla « costituzione di *label* (*brand* o marchi) », ad « operazioni di *expansion* », di « *replacement* » e di « *management buy in/buy out* » impiegando espressioni, anche straniere, non definite univocamente nell'ordinamento. A tale riguardo si rammenta che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede, al paragrafo 4, lettera *m*), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente;

per effetto delle modificazioni (soppressioni ed articoli aggiuntivi) apportate dalla Commissione andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare le rubriche di taluni titoli i quali non danno compiutamente conto dei rispettivi contenuti. In particolare: nella rubrica del titolo I andrebbe soppresso il riferimento alla tutela della fauna, in conseguenza della soppres-

sione dell'articolo 3; nella rubrica del titolo II andrebbe introdotto il riferimento alla nuova procedura di impatto sanitario introdotta dall'articolo 5; nella rubrica del titolo III andrebbe forse introdotto il riferimento ai contenuti degli articoli aggiuntivi 8-*bis* (che modifica il decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, riguardante l'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici) e 8-*ter* (in materia di sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas); nella rubrica del titolo X andrebbe introdotto il riferimento ai contenuti dell'articolo 29-*bis*, riguardante l'istituzione da parte dei comuni di spazi per lo scambio tra privati cittadini di beni usati e funzionanti; nella rubrica del titolo XI andrebbe introdotto il riferimento ai contenuti degli articoli da 32 a 36: la gestione dei rifiuti sanitari (articolo 32); la delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (articolo 33) e in materia di inquinamento acustico (articolo 37); l'istituzione di aree *Oil Free Zone* (articolo 34); la strategia nazionale *Green Communities* (articoli 35 e 36);

inoltre, la rubrica del titolo IV fa riferimento al « *green public procurement* » mentre la rubrica dell'articolo 9, contenuto nel medesimo titolo, richiama gli « appalti verdi », impiegando espressioni diverse (una delle quali in lingua inglese) per indicare, apparentemente, il medesimo oggetto;

l'articolo 33 è volto a conferire al Governo una delega legislativa in materia di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali; il comma 2, che elenca i principi e criteri direttivi della delega:

*a)* esplicita alla lettera *a)* la nozione di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA), con una definizione che – nel riguardare un istituto innovativo, non già disciplinato dall'ordinamento e la cui denominazione non è di uso corrente – parrebbe opportuno chiarire ulteriormente, concernendo essa l'oggetto stesso della delega;

*b)* include, alla lettera *i)*, gli aspetti procedurali attinenti all'intesa con la Conferenza unificata ed al parere delle competenti Commissioni parlamentari competenti, che dovrebbero essere debitamente disciplinati in un autonomo comma;

l'articolo 37 è volto a conferire al Governo una delega legislativa in materia di inquinamento acustico. In relazione alla formulazione delle norme di delega, in alcuni casi i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega: ciò si riscontra, in particolare, al comma 2, lettere *b)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)* ed *l)* (sul recepimento di disposizioni europee in talune aree) e lettera *c)* (armonizzazione della normativa nazionale);

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

l'articolo 13-*bis*, comma 9, differisce dal 30 giugno 2008 al 31 dicembre 2014 il termine per l'adeguamento dello statuto del CONAI ai principi contenuti nel cosiddetto codice ambientale, l'articolo 14, comma 2, fissa un nuovo termine per il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, già da conseguire gradualmente entro il 31 dicembre 2012, l'articolo 22, comma 7 differisce dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2015 il termine entro il quale le Regioni devono approvare il piano di tutela delle acque;

il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si sopprimano le disposizioni contenute agli articoli 8-*ter*, 12-*bis* e 12-*quinq*ues che incidono su discipline oggetto di

fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

agli articoli 24, comma 2, 25, comma 1, e 26, comma 1, che prevedono l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

riguardo alle disposizioni contenute all'articolo 11, comma 1, e all'articolo 14-*octies*, comma 4, finalizzate ad intervenire mediante fonti subordinate anche in materia fiscale, valuti la Commissione la loro compatibilità con la riserva di legge in materia tributaria prevista dall'articolo 23 della Costituzione e, conseguentemente, si provveda se del caso alla loro riformulazione al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 14, comma 1, lettera *b*), capoverso 3-*bis*, si specifichi l'atto normativo cui la novella fa rinvio;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 33, si disciplinino in un comma autonomo le disposizioni procedurali che attualmente sono previste (al comma 2, lettera *i*)), fra i principi e criteri direttivi;

Il Comitato osserva altresì che:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novelle alle medesime;

all'articolo 33 si dovrebbe valutare l'opportunità di definire più dettagliatamente l'oggetto della delega relativa al pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA);

all'articolo 37, per quanto detto in premessa, si dovrebbero esplicitare maggiormente i principi e criteri direttivi, al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

si dovrebbero coordinare le disposizioni elencate in premessa che, pur collocate in articoli e commi distinti del disegno di legge, incidono sulle medesime disposizioni del codice ambientale;

si valuti come riformulare le rubriche dei titoli I, II, III, X e XI onde dar pienamente conto del loro effettivo contenuto e l'opportunità di coordinare la rubrica del titolo IV con quella dell'articolo 9;

per quanto detto in premessa, valuti la Commissione l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni, citate in premessa, dal significato tecnico-giuridico non univocamente definito o comunque suscettibili di ingenerare incertezze e di quelle che appaiono richiedere un coordinamento con la normativa vigente. ».

Arcangelo SANNICANDRO, nel condividere la proposta del relatore, si sofferma in particolare sull'uso di più espressioni in lingua straniera, le quali, poiché non sono legislativamente definite e in molti casi non sono di uso corrente, sono suscettibili di ingenerare problemi e dubbi interpretativi e applicativi. Nel richiamare anch'egli la circolare del 2001, nonché le esigenze di chiarezza e proprietà della formulazione, prospetta l'ipotesi di evidenziare più esplicitamente la questione facendone oggetto di un rilievo a se stante.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, si associa alle considerazioni dell'on. Sannicandro.

Gianluca PINI, *relatore*, alla luce degli interventi svolti, che condivide, ritiene che il Comitato potrebbe formulare un'osservazione, sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, rafforzandola mediante un puntuale richiamo della circolare del 2001. Propone dunque una nuova formulazione del parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto in titolo nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, da ultimo, nella seduta del 4 settembre, e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (articolo 33) e in materia di inquinamento acustico (articolo 37);

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge presenta nella sua mole ulteriormente arricchita a seguito dell'esame in Commissione, un contenuto omogeneo, recando disposizioni esclusivamente riferite alla materia ambientale, per lo più finalizzate a promuovere misure di *green economy* ed il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

correttamente il disegno di legge utilizza generalmente la tecnica della novellazione. Fanno eccezione l'articolo 24-*bis*, che disciplina i « contratti di fiume » al di fuori di un appropriato ambito normativo, che potrebbe essere costituito dalla parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006, che riguarda anche la gestione delle risorse idriche, e l'articolo 26-*bis*, in materia di sovra canone di bacino idrico montano, che modifica (comma 1) ed integra (comma 2) in maniera non testuale le leggi 27 dicembre 1953, n. 959 e 22 dicembre 1980, n. 925 nonché l'articolo 13, comma 3, il quale dispone che « i

richiami normativi all'Osservatorio nazionale sui rifiuti e all'Autorità di cui all'articolo 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 », presenti in numerose disposizioni, espressamente richiamate, del medesimo decreto legislativo o in « altre disposizioni di legge si intendono riferiti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare »: a riguardo di tale ultimo punto si segnala che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 9, raccomanda che « se vi è la necessità di apportare modifiche testuali dello stesso tenore ad uno stesso atto è opportuno usare una formula riassuntiva del tipo: "l'espressione y, ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: z" »;

in alcuni casi il disegno di legge incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi). In particolare, infatti, gli articoli 12-*bis* e 12-*quinquies* recano modifiche puntuali a decreti ministeriali concernenti, rispettivamente, l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici e la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo (su quest'ultimo si rammenta peraltro che già hanno inciso in maniera non testuale i decreti-legge nn. 74 e 174 del 2012 e i decreti-legge nn. 43 e 69 del 2013). In un caso, infine, l'intervento su fonti secondarie avviene senza un'esplicita novellazione: l'articolo 8-*ter* integra infatti in maniera non testuale la medesima tabella 1.A del citato decreto del Ministero dello sviluppo economico in data 6 luglio 2012 alla quale l'articolo 12-*bis* del provvedimento in titolo, come sopra visto, apporta modifiche testuali;

il disegno di legge, in particolare, apporta numerose modificazioni al codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006) e al codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006). Si rileva positivamente che le modifiche sono disposte col metodo della novellazione nonché inserendo le nuove disposizioni nell'idoneo contesto normativo di riferimento, tuttavia si rammenta altresì che i due codici sono già stati oggetto di ripetute e continue modifiche, anche assai recenti (per esempio, nel corso del solo anno 2014, il codice ambientale ha subito numerose modifiche ad opera dei decreti legislativi nn. 46, 49 e 112 e del decreto-legge n. 91, mentre il codice dei contratti pubblici ha subito numerose modifiche ad opera della legge n. 125 e dei decreti-legge 47, 66, 83 e 90): tale circostanza influisce negativamente sulla stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

*sotto il profilo della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:*

L'articolo 1-bis introduce, nell'ambito dell'articolo 12 della legge n. 979 del 1982, un quinto comma così formulato: «Le spese sostenute per le misure ritenute necessarie di cui al secondo e terzo comma sono recuperate *anche* nei confronti del proprietario del carico che abbia utilizzato una nave inadeguata alla qualità e quantità di carico trasportato». In proposito si segnala che:

*a)* nell'articolo così novellato, il secondo comma usa l'espressione «misure ritenute necessarie», il terzo comma l'espressione «misure necessarie»: a tale riguardo, ove non sussistano specifiche ragioni per l'impiego di formulazioni non coincidenti, si dovrebbe valutare l'opportunità di utilizzare un'espressione univoca in tutto l'articolo;

*b)* il quarto comma dispone che le spese sostenute sono recuperate «anche nei confronti del proprietario del carico stesso quando, in relazione all'evento, si dimostri il dolo o la colpa grave». Ove la

Commissione di merito ritenga che la fattispecie introdotta dal nuovo comma quinto prefiguri un caso specifico comunque ascrivibile alla più vasta fattispecie descritta al quarto comma e non un'ipotesi aggiuntiva ivi non prevista, si dovrebbe valutare l'opportunità di riformulare il nuovo quinto comma prevedendo che le spese siano recuperate «in particolare» (e non «anche») nei confronti del proprietario del carico che abbia utilizzato una nave inadeguata alla qualità e quantità di carico trasportato;

L'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-*sexies*.4 agisce «nelle more del riordino ed aggiornamento della normativa in materia di inquinamento acustico ai sensi dell'articolo 3 della legge 26 ottobre 1995, n. 447». Si segnala in proposito che l'articolo 3 citato, nel definire le competenze statali in materia, si limita a prevedere al comma 3 il costante aggiornamento di una serie di adempimenti previsti al comma 1 e che l'articolo 37 del disegno di legge contiene una delega al Governo in materia di inquinamento acustico finalizzata anche al riordino dei provvedimenti normativi vigenti, cui si potrebbe piuttosto fare riferimento;

L'articolo 14, comma 1, lettera *b)*, capoverso 3-*bis*, richiama «la misura del tributo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *f)*», senza individuare l'atto normativo di riferimento e senza che sia desumibile, dalla collocazione o da altri elementi, quale esso sia;

andrebbe altresì verificata la formulazione dell'articolo 16, comma 4, in quanto la novella ivi introdotta coincide con le disposizioni attualmente vigenti;

L'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-*quater*.1, demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, la definizione degli incentivi, *anche di natura fiscale*, per i prodotti derivanti da materiali post consumo e l'articolo 14-*octies*, comma 4, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze

« l'aumento delle aliquote di base dell'accisa sul consumo dei tabacchi lavorati ». A tale proposito, da un lato, si attribuisce implicitamente ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura, e dall'altro, la mancata definizione di una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata suscita dubbi di compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

in tre circostanze si prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di un regolamento governativo: ciò si riscontra all'articolo 24, comma 2, per definire gli interventi prioritari, i criteri e le modalità di utilizzazione del Fondo di garanzia delle opere idriche, all'articolo 25, comma 1, per individuare principi e criteri per favorire « l'accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali » in favore degli utenti « in condizioni economico-sociali disagiate » e all'articolo 26, comma 1, per stabilire principi e criteri per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato. A tale proposito il Comitato ha costantemente evidenziato che un siffatto ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente di natura politica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

talune norme del codice ambientale sono novellate simultaneamente da distinte disposizioni del disegno di legge: in particolare, il comma 6 dell'articolo 206-bis del codice è novellato ad opera sia

dell'articolo 14-bis sia dell'articolo 13, comma 1, lettera e); sia l'articolo 13-bis, comma 1, sia l'articolo 14-quinquies del disegno di legge intervengono sull'articolo 220 (rispettivamente sui commi 1 e 2) del codice; sia l'articolo 13-bis, commi 2 e 4, sia l'articolo 14-sexies, comma 1, del disegno di legge intervengono sull'articolo 221 del codice; sia l'articolo 13-bis, comma 7, sia l'articolo 14-sexies, comma 2, del disegno di legge intervengono sull'articolo 223 del codice; sia – infine – l'articolo 13-bis, commi 8 e 9 sia gli articoli 14-septies e 15-bis del disegno di legge intervengono sull'articolo 224 del codice (in particolare, le modifiche introdotte dall'articolo 13-bis, comma 8 e dall'articolo 15-bis riguardano entrambe il comma 1); tali modificazioni, coordinate, potrebbero essere opportunamente raggruppate in un unico contesto normativo;

in tema di corretta formulazione del testo, l'articolo 9, comma 2, lettera a), n. 3), capoverso f-bis), non chiarisce quale sia il soggetto competente a stabilire i metodi per la compensazione delle emissioni di gas serra né la relativa fonte normativa; l'articolo 11, comma 1, capoverso articolo 206-sexies.4 interviene in materia di « efficientamento energetico delle scuole a tutti i livelli, degli ospedali e delle destinazioni d'uso ad entrambi assimilabili », rendendo necessario valutare l'opportunità di specificare meglio a quali destinazioni ci si intenda riferire; all'articolo 23, comma 1, capoverso articolo 72-bis.8 andrebbe valutata l'opportunità di precisare il termine entro il quale o la cadenza periodica con la quale il Ministro presenta al Parlamento la relazione ivi prevista;

ancora in tema di chiarezza delle espressioni impiegate nel testo normativo, l'articolo 36 al comma 3 contiene un riferimento ai « territori a cosiddetto "fallimento di mercato" », con espressione che, pur di uso consolidato nel campo dell'economia politica, non sembra trovare riscontro nella normativa vigente e meriterebbe quindi una definizione; ai commi 4 e 5 si riferisce alla « costituzione di *label*

(*brand* o marchi)», ad «operazioni di *expansion*», di «*replacement*» e di «*management buy in/buy out*» impiegando espressioni, anche straniere, non definite univocamente nell'ordinamento. A tale riguardo si rammenta che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede, al paragrafo 4, lettera *m*), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente;

per effetto delle modificazioni (soppressioni ed articoli aggiuntivi) apportate dalla Commissione andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare le rubriche di taluni titoli i quali non danno compiutamente conto dei rispettivi contenuti. In particolare: nella rubrica del titolo I andrebbe soppresso il riferimento alla tutela della fauna, in conseguenza della soppressione dell'articolo 3; nella rubrica del titolo II andrebbe introdotto il riferimento alla nuova procedura di impatto sanitario introdotta dall'articolo 5; nella rubrica del titolo III andrebbe forse introdotto il riferimento ai contenuti degli articoli aggiuntivi 8-*bis* (che modifica il decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, riguardante l'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici) e 8-*ter* (in materia di sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas); nella rubrica del titolo X andrebbe introdotto il riferimento ai contenuti dell'articolo 29-*bis*, riguardante l'istituzione da parte dei comuni di spazi per lo scambio tra privati cittadini di beni usati e funzionanti; nella rubrica del titolo XI andrebbe introdotto il riferimento ai contenuti degli articoli da 32 a 36: la gestione dei rifiuti sanitari (articolo 32); la delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (articolo 33) e in materia di inquinamento acustico (articolo 37); l'istituzione di aree *Oil Free Zone* (articolo 34); la strategia nazionale *Green Communities* (articoli 35 e 36);

inoltre, la rubrica del titolo IV fa riferimento al «*green public procurement*»

mentre la rubrica dell'articolo 9, contenuto nel medesimo titolo, richiama gli «appalti verdi», impiegando espressioni diverse (una delle quali in lingua inglese) per indicare, apparentemente, il medesimo oggetto;

l'articolo 33 è volto a conferire al Governo una delega legislativa in materia di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali; il comma 2, che elenca i principi e criteri direttivi della delega:

*a)* esplicita alla lettera *a)* la nozione di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA), con una definizione che – nel riguardare un istituto innovativo, non già disciplinato dall'ordinamento e la cui denominazione non è di uso corrente – parrebbe opportuno chiarire ulteriormente, concernendo essa l'oggetto stesso della delega;

*b)* include, alla lettera *i)*, gli aspetti procedurali attinenti all'intesa con la Conferenza unificata ed al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che dovrebbero essere debitamente disciplinati in un autonomo comma;

l'articolo 37 è volto a conferire al Governo una delega legislativa in materia di inquinamento acustico. In relazione alla formulazione delle norme di delega, in alcuni casi i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega: ciò si riscontra, in particolare, al comma 2, lettere *b)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)* ed *l)* (sul recepimento di disposizioni europee in talune aree) e lettera *c)* (armonizzazione della normativa nazionale);

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

l'articolo 13-*bis*, comma 9, differisce dal 30 giugno 2008 al 31 dicembre 2014 il termine per l'adeguamento dello statuto del CONAI ai principi contenuti nel cosiddetto codice ambientale, l'articolo 14, comma 2, fissa un nuovo termine per il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, già da conseguire gradual-

mente entro il 31 dicembre 2012, l'articolo 22, comma 7 differisce dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2015 il termine entro il quale le Regioni devono approvare il piano di tutela delle acque;

il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si sopprimano le disposizioni contenute agli articoli 8-ter, 12-bis e 12-quinquies che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

agli articoli 24, comma 2, 25, comma 1, e 26, comma 1, che prevedono l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

riguardo alle disposizioni contenute all'articolo 11, comma 1, e all'articolo 14-octies, comma 4, finalizzate ad intervenire mediante fonti subordinate anche in materia fiscale, valuti la Commissione la loro compatibilità con la riserva di legge in materia tributaria prevista dall'articolo 23 della Costituzione e, conseguentemente, si provveda se del caso alla loro riformulazione al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 14, comma 1, lettera b), capoverso 3-bis, si specifichi l'atto normativo cui la novella fa rinvio;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 33, si disciplinino in un comma autonomo le disposizioni procedurali che attualmente sono previste (al comma 2, lettera i)), fra i principi e criteri direttivi;

Il Comitato osserva altresì che:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novelle alle medesime;

all'articolo 33 si dovrebbe valutare l'opportunità di definire più dettagliatamente l'oggetto della delega relativa al pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA);

all'articolo 37, per quanto detto in premessa, si dovrebbero esplicitare maggiormente i principi e criteri direttivi, al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

si dovrebbero coordinare le disposizioni elencate in premessa che, pur collocate in articoli e commi distinti del disegno di legge, incidono sulle medesime disposizioni del codice ambientale;

si valuti come riformulare le rubriche dei titoli I, II, III, X e XI onde dar pienamente conto del loro effettivo contenuto e l'opportunità di coordinare la rubrica del titolo IV con quella dell'articolo 9;

per quanto detto in premessa, valuti la Commissione l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni, citate in pre-

nessa, dal significato tecnico-giuridico non univocamente definito o comunque suscettibili di ingenerare incertezze e di quelle che appaiono richiedere un coordinamento con la normativa vigente;

si valuti come garantire l'osservanza delle previsioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi laddove prevede, al paragrafo 4, lettera *m*), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Arcangelo SANNICANDRO prospetta la possibilità di formulare emendamenti che recepiscano i rilievi espressi dal Comitato.

Marilena FABBRI rammenta che, come costantemente avvenuto in casi recenti, il

Comitato si è orientato verso la soluzione di presentare, a firma congiunta dei suoi componenti, emendamenti che recepiscano univocamente le condizioni poste nel parere non già presso la Commissione di merito, bensì nel corso dell'esame in Assemblea nei casi in cui la Commissione di merito non abbia adeguato il testo alle condizioni stesse.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, nel condividere i rilievi dell'on. Fabbri, rammenta la facoltà di ciascun deputato di formulare, nelle sedi proprie e nei tempi previsti, proposte emendative quale singolo e sottolinea comunque che, nel caso del provvedimento in esame, prima della seduta odierna talune questioni di tecnica legislativa e redazionale sono state informalmente prospettate alla competente Commissione.

**La seduta termina alle 9.30.**