Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria
D.L. 111/2019 / A.C. 2267

Dossier n° 51 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 3 dicembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2267
D.L.	111/2019
Titolo:	Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	9
testo approvato dal Senato:	18
Date:	
emanazione:	14 ottobre 2019
pubblicazione in G.U.:	14 ottobre 2019
approvazione del Senato:	21 novembre 2019
presentazione:	14 ottobre 2019
assegnazione:	15 ottobre 2019
scadenza:	13 dicembre 2019
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge, in origine composto di 9 articoli, dopo l'approvazione presso il Senato si compone di **18 articoli**.

L'**articolo 1**, modificato dal Senato, disciplina l'approvazione del programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, delineandone i contenuti e definendo l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di conformarsi agli obiettivi fissati da esso. Istituisce inoltre un tavolo permanente interministeriale per l'emergenza climatica, specificandone la composizione e le funzioni.

L'**articolo 1-*bis***, inserito dal Senato, reca una nuova disposizione che interviene sul CIPE, il quale viene ridenominato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) a decorrere dal 1° gennaio 2021.

L'**articolo 1-*ter***, introdotto presso il Senato, istituisce un fondo denominato "Programma #iosonoAmbiente", con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, finalizzato ad avviare campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali nelle scuole di ogni ordine e grado.

L'**articolo 2**, modificato nel corso nell'esame al Senato, istituisce un fondo denominato "Programma sperimentale buono mobilità", per finanziare un "*bonus* mobilità" per l'acquisto di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale, per l'utilizzo di servizi di mobilità condivisa a uso individuale (possibilità introdotta nel corso dell'esame al Senato) e di biciclette anche a pedalata assistita, nonché progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale. La finalità è la riduzione delle emissioni che possano alterare il clima (climalteranti).

L'**articolo 3**, modificato durante l'esame al Senato, autorizza la spesa di 20 milioni di euro (10 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021) per il finanziamento di progetti sperimentali – presentati dai Comuni con più di 50.000 abitanti interessati dalle procedure di infrazione comunitaria sulla qualità dell'aria – per la

realizzazione o l'implementazione del servizio di trasporto scolastico con mezzi di trasporto ibridi o elettrici.

L'**articolo 4**, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede il finanziamento di un programma sperimentale per la riforestazione delle città metropolitane, per un importo di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, considerando in primo luogo le aree che hanno subìto notevoli danni da eventi climatici eccezionali; l'articolo in esame novella, inoltre, il testo unico in materia forestale, di cui al decreto legislativo n. 34 del 2018, inserendovi la definizione di "bosco vetusto" e la previsione delle linee guida per l'identificazione delle aree definibili come boschi vetusti.

L'**articolo 4-*bis***, inserito nel corso dell'esame presso il Senato, istituisce, nello stato di previsione del Ministro delle politiche agricole, un Fondo volto a incentivare interventi di messa in sicurezza, manutenzione del suolo e rimboschimento attuati dalle imprese agricole e forestali, con dotazione pari ad 1 milione di euro per il 2020 e a 2 milioni di euro per il 2021; il fine è quello di favorire la tutela ambientale e paesaggistica e per contrastare il dissesto idrogeologico nelle aree interne e marginali del Paese.

L'**articolo 4-*ter***, introdotto nel corso dell'esame in Senato, istituisce nel territorio di ciascun parco nazionale la Zona economica ambientale (Zea), all'interno della quale sono previste forme di sostegno ad imprese nuove o esistenti impegnate in programmi o investimenti compatibili con l'ambiente e che rispettino determinati requisiti; destìna, inoltre, una parte dei proventi delle quote di CO2 per gli anni 2020, 2021 e 2022 alle micro, piccole e medie imprese che svolgono attività eco-compatibili e che hanno sede legale e operativa nei Comuni aventi almeno il 45% della propria superficie compreso all'interno di una Zea; infine, stabilisce che una quota dei proventi delle aste di CO2 vada al rifinanziamento del Fondo per le esigenze di tutela ambientale connesse al miglioramento della qualità ambientale dell'aria e alla riduzione delle emissioni di polveri sottili in atmosfera, per attività finalizzate alla riduzione delle emissioni climalteranti e all'adattamento ai cambiamenti climatici, quali interventi su impianti di riscaldamento alimentati a biomassa, diffusione del trasporto pubblico a basse emissioni, efficientamento energetico degli edifici e riduzione delle emissioni di C02 nelle aree portuali.

L'**articolo 4-*quater,*** inserito dal Senato, prevede l'istituzione del Programma Italia Verde, in base al quale viene assegnato annualmente il titolo di "Capitale verde d'Italia" ad una città italiana capoluogo di provincia, sulla base di un'apposita procedura di selezione. Si demanda la definizione di tale procedura di selezione ad un decreto del Ministro dell'ambiente, sentito il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

L'**articolo 4-*quinquies,*** introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede incentivi ai Comuni che installano eco-compattatori per la riduzione dei rifiuti in plastica, attraverso l'istituzione di uno specifico Fondo denominato "Programma sperimentale Mangiaplastica", nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con una dotazione complessiva di 27 milioni di euro per il periodo 2019-2024.

L'**articolo 5** disciplina la nomina e le attività dei Commissari unici per la realizzazione degli interventi in materia di discariche abusive e di acque reflue attuativi di determinate procedure di infrazione europea. I **commi da 1 a 5** dispongono in merito all'attività del Commissario unico in materia di discariche abusive – nominato ai sensi dell'articolo 41, comma 2-*bis*, della legge n. 234/2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) – prevedendo che lo stesso possa stipulare specifiche convenzioni con determinati enti e disciplinando il compenso economico del Commissario unico e del personale della struttura di supporto, la procedura di nomina del Commissario unico e la composizione della struttura di supporto. I **commi 6 e 7** disciplinano la nomina del Commissario unico per gli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue e di due sub-commissari.

L'**articolo 5-*bis,*** introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, posticipa di tre anni il termine (che diversamente scadrebbe il 31 dicembre 2019) per lo svolgimento dell'attività della Unità Tecnica-Amministrativa operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di consentire il completamento delle attività amministrative, contabili e legali conseguenti alle pregresse gestioni commissariali e di amministrazione straordinaria nella gestione dei rifiuti nella regione Campania.

L'**articolo 5-*ter,*** introdotto durante l'esame al Senato, prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del programma sperimentale "Caschi verdi per l'ambiente" per la realizzazione di iniziative di collaborazione internazionale volte alla tutela e salvaguardia ambientale delle aree nazionali protette e delle altre aree riconosciute in ambito internazionale per il particolare pregio naturalistico. A tal fine è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022.

L'**articolo 6,** modificato dal Senato, reca disposizioni in materia di pubblicità dei dati ambientali. Il **comma**

1 stabilisce che debbano essere pubblicati anche i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate dai soggetti di cui all'articolo 2-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dai concessionari di servizi pubblici e dai fornitori che svolgono servizi di pubblica utilità; i dati e le informazioni sono acquisiti con modalità telematica dall'ISPRA, che provvede ad acquisire e sistematizzare, in formato aperto e accessibile, ogni ulteriore dato ambientale e a renderlo pubblico attraverso una sezione dedicata e fruibile dal sito internet istituzionale del MATTM denominata «Informambiente», anche nell'ambito della sezione «Amministrazione trasparente», sulla base di una specifica convenzione tra l'ISPRA e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'**articolo 7** riconosce, in via sperimentale, un contributo a fondo perduto a favore di esercenti commerciali di vicinato o di media struttura per incentivare la vendita di detergenti o prodotti alimentari, sfusi o alla spina. Con modifica approvata dal Senato, si propone di estendere il contributo agli esercenti di grande struttura.

L'**articolo 8** prevede il differimento dal 15 ottobre 2019 (corrispondente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame) al 15 gennaio 2020 del termine per il pagamento dei tributi non versati per effetto delle sospensioni disposte, nel tempo, in seguito agli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016 (previsto dal comma 11 dell'articolo 48 del decreto-legge n. 189/2016) e del termine per l'effettuazione degli adempimenti e dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, sospesi in seguito ai medesimi eventi sismici (successivo comma 13 dell'articolo 48 citato).

L'**articolo 8-*bis***, introdotto durante l'esame presso il Senato, prevede che le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'**articolo 9** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegate

Il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il DPCM n. 169 del 2017, che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, prevede, all'articolo 7, la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi *4-bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e *4-ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e rispetto dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente

Il decreto-legge, originariamente composto da 9 articoli, ripartiti in 33 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 18 articoli complessivi, suddivisi in 71 commi; esso appare riconducibile alla *ratio* unitaria di individuare misure idonee ad affrontare l'emergenza climatica.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 71 commi, 16 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di 3 DPCM, 12 decreti ministeriali e una convenzione tra ISPRA e Ministero dell'ambiente; un comma (il comma 1 dell'articolo 1-*bis*) prevede un'entrata in vigore differita al 1° gennaio 2021.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 4 dell'articolo 1-*ter* prevede l'adozione di un regolamento "indipendente", ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 entro il termine di 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Al riguardo, andrebbe valutata la congruità del termine di 45 giorni, alla luce della procedura prevista dall'articolo 17, comma 4, della legge n. 400/1988 che contempla il parere del Consiglio di Stato (da esprimere, ai sensi dell'articolo 17, comma 27, della legge n. 127/1997, entro il termine di 45 giorni , prorogabili in caso di rilevate esigenze istruttorie)

I commi 6 e 7 dell'articolo 5 prevedono la nomina con DPCM di commissari e subcommissari straordinari.

Al riguardo, si ricorda che tali previsioni costituiscono una deroga, peraltro solo implicita, con la previsione di cui all'articolo 11 della legge n. 400/1988 che rimette in via generale la nomina dei commissari straordinari ad un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Andrebbe approfondita la proprietà della formulazione di alcune disposizioni del provvedimento; in particolare:

- al comma 1 dell'articolo 1-*ter* andrebbe valutata l'effettiva necessità di utilizzare il simbolo grafico "#" nella denominazione dell'istituendo programma "#iosonoambiente";
- il comma 2 dell'articolo 2 e il comma 2 dell'articolo 4 dispongono l'adozione di decreti ministeriali anche qualora la prevista intesa in sede di Conferenza unificata non sia raggiunta entro 30 giorni; una simile previsione appare però in contrasto con lo strumento dell'intesa la cui disciplina già prevede (articolo 3 del decreto legislativo n. 281/1997) una diversa procedura nel caso in cui non si giunga alla stipula dell'intesa nel termine di 30 giorni (vale a dire la sottoposizione della questione al Consiglio dei ministri);
- il comma 2 dell'articolo 4-*bis* e il comma 2 dell'articolo 7 prevedono l'adozione di decreti ministeriali "d'intesa" con specifici ministeri; tale previsione contrasta però con il paragrafo 4, lettera *p)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 che prescrive che il termine "intesa" sia utilizzato per le procedure tra soggetti appartenenti ad enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali) e il termine "concerto" sia invece utilizzato per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente;
- al comma 4 dell'articolo 3-*quater* andrebbe meglio circoscritta la previsione che il titolo di "Capitale verde d'Italia" costituisca requisito premiale in tutti gli avvisi e bandi per il finanziamento di misure di sostenibilità ambientale avviati dal Ministero dell'ambiente;
- al comma 1 dell'articolo 6 andrebbero meglio definiti i "fornitori che svolgono servizi di pubblica utilità".

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.