



# 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)

## A.C. 2093-B

Dossier n° 102 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
26 novembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2093-B
Titolo:	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)
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	79
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della VIII Commissione Ambiente in sede referente

### Contenuto

Il disegno di legge, approvato dalla Camera in prima lettura, è stato ampiamente modificato dal Senato, che ha soppresso 7 articoli e ne ha introdotti 29 nuovi. Il testo all'esame della Camera in seconda lettura si compone di 79 articoli, organizzati in 11 capi:

il capo I (articoli 1-7) contiene disposizioni relative alla protezione della natura e per la strategia dello sviluppo sostenibile;

il capo II (articoli 8 e 9) contiene disposizioni relative alle procedure di valutazione di impatto ambientale e sanitario;

il capo III (articoli 10-15) contiene disposizioni in materia di emissioni di gas a effetto serra e di impianti per la produzione di energia;

il capo IV (articoli 16-22) contiene disposizioni relative agli acquisti verdi e ai criteri ambientali negli appalti pubblici;

il capo V, composto dal solo articolo 23, riguarda l'incentivazione per i prodotti derivanti da materiali *post* consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi;

il capo VI (articoli 24-50) concerne la gestione dei rifiuti;

il capo VII (articoli 51-57) reca disposizioni in materia di difesa del suolo;

il capo VIII (articoli 58-63) contiene disposizioni per garantire l'accesso universale all'acqua;

il capo IX, costituito dal solo articolo 64, concerne i procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici e lo scambio di beni usati;

il capo X (articoli 65 e 66) riguarda la disciplina delle acque reflue di frantoi oleari e l'istituzione – da parte dei comuni – di spazi per lo scambio tra privati cittadini di beni usati e funzionanti;

il capo XI (articoli da 67 a 79) contiene varie disposizioni in materia ambientale, tra cui l'istituzione del Comitato per il capitale naturale e di aree nelle quali il petrolio e i suoi derivati devono essere progressivamente sostituiti con energia prodotta da fonti rinnovabili (*Oil Free Zone*). L'articolo 70 delega il Governo ad introdurre sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali. L'articolo 76, infine, proroga di sei mesi (dal 25 maggio al 25 novembre 2016) il termine per l'esercizio della delega in materia di inquinamento acustico, prevista dall'articolo 19 della legge n. 161 del 2014 (legge europea 2013-*bis*).

### Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, torna alla Camera dopo le modifiche introdotte dal Senato. Viene sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione in quanto contenente due disposizioni di delega (articoli 70 e 76).

Il Comitato per la legislazione si era già espresso, in prima lettura, nella seduta dell'11 settembre 2014.

L'esame della Camera si limita alle parti oggetto di modifica da parte del Senato.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

In materia di gestione delle risorse idriche, è in corso di esame presso l'VIII Commissione (Ambiente) la proposta di legge n. 2212, recante principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento.

In materia di mobilità (ciclistica e *car pooling*) sono in corso di esame alcuni provvedimenti legislativi. In particolare:

- nel testo unificato C. 1512 e abb., recante modifiche al codice della strada, adottato come testo base dalla IX Commissione della Camera, sono contenute norme in tema di mobilità ciclistica;

- principi di delega in materia ciclistica sono contenuti nel testo unificato dei progetti di legge delega per la riforma del codice della strada (TU C. 731 e C. 1588), approvato dalla Camera dei deputati il 9 ottobre 2014 ed ora all'esame del Senato (S. 1683);

- per l'esame delle abbinare proposte di legge nn. 73, 11, 2305, 2566, 2827 e 3166, riguardanti lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica, la Commissione Trasporti della Camera ha istituito un Comitato ristretto;

- l'articolo 1, comma 371 del disegno di legge di stabilità 2016, approvato in prima lettura dal Senato ed ora all'esame della Camera (A. C. 3444), autorizza la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2016, 13 milioni di euro per l'anno 2017 e 15 milioni di euro per l'anno 2018 per la progettazione e la realizzazione di ciclovie turistiche, di ciclostazioni nonché per la progettazione e la realizzazione di interventi concernenti la sicurezza della ciclabilità cittadina e la valorizzazione e il recupero di percorsi ferroviari dismessi da destinare ad itinerari cicloturistici;

- la proposta di legge C. 2436, in corso di esame presso la Commissione Trasporti della Camera, reca modifiche all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, e altre disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati (*car pooling*).

Relativamente alle norme in materia di "acquisti verdi", si segnala, infine, che il Senato sta esaminando in seconda lettura il disegno di legge che delega il Governo all'attuazione delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni e al riordino della relativa normativa (A.S. 1678-B).

## Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta, nella sua mole ulteriormente arricchita a seguito dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, un contenuto sostanzialmente 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.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### *Modifiche non testuali*

Il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi si registra, tuttavia, un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. A titolo esemplificativo si segnalano gli articoli:

**7**, ai commi da 1 a 3, che pone il divieto di immissione dei cinghiali, fa sistema con la legge n. 157 del 1992, recante norme per la protezione della fauna omoterma e il prelievo venatorio;

**26**, sui fertilizzanti correttivi, introdotto al Senato, integra in modo non testuale il decreto legislativo n. 75 del 2010;

**53**, il quale stabilisce che i materiali litoidi prodotti come obiettivo primario e come sottoprodotto dell'attività di estrazione effettuata in base a concessioni e pagamento di canoni sono assoggettati alla normativa sulle attività estrattive, senza specificare a quali disposizioni si intenda fare riferimento e senza gli opportuni coordinamenti;

**73**, che esclude taluni impianti alimentati da gas combustibili dall'applicazione delle disposizioni in materia di requisiti tecnici e costruttivi degli impianti termici civili di cui l'articolo 285 del cosiddetto codice ambientale prescrive il rispetto, in assenza di un opportuno coordinamento con tale articolo;

**75**, sui diritti integrali di prelievo istituiti in attuazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (CITES), integra in maniera non testuale l'articolo 8-*quinquies* della legge n. 1250 del 1992.

### *Ulteriori questioni di coordinamento*

L'**articolo 6, comma 3**, introdotto al Senato, aggiunge la lettera *ee-septies*) nell'ambito dell'articolo 36, comma 1 della legge n. 394 del 1991, relativo alla possibilità di istituire parchi marini o riserve marine in una serie di aree espressamente elencate: tra le isole indicate nella nuova lettera figura Pantelleria, cui già fa riferimento la lettera i) del citato articolo 36, comma 1.

All'**articolo 32, comma 1, lettera d)**, formulata in termini di novella all'articolo 205 del cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), integra in realtà i contenuti dell'articolo 181, comma 1, lettera a), con espressione all'apparenza parentetica.

L'**articolo 37, comma 1**, nel testo approvato dalla Camera, riguardava le sole utenze domestiche e aveva non solo la finalità di agevolare il compostaggio domestico tramite riduzioni tariffarie, ma anche di autorizzare il compostaggio domestico individuale dei propri rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino. Tale ultima disposizione autorizzatoria è stata soppressa nel corso dell'esame al Senato: il testo approvato da quest'ultimo prevede esclusivamente una riduzione della tassa sui rifiuti per le utenze che effettuano il compostaggio aerobico individuale delle citate sostanze. In considerazione del contenuto della disposizione, a seguito delle modifiche introdotte al Senato, *andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione come novella all'articolo 1, commi da 641 a 668 (in particolare dovrebbe essere oggetto della novella il comma 668), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che disciplina la tassa sui rifiuti (Tari), anziché all'articolo 208, che disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.*

#### *Interpretazione autentica*

L'**articolo 15**, introdotto al Senato, contiene una disposizione redatta in termini di interpretazione autentica dell'articolo 25, comma 1 del decreto legislativo n. 28 del 2011, della quale la rubrica dà conto senza specificare la disposizione e/o la materia oggetto di interpretazione: la norma è finalizzata a prevedere che per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012 si applichi il regime di incentivazione precedente alla riforma operata dal medesimo decreto legislativo, precisando che, per gli impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento connessi ad ambienti a destinazione agricola, il citato articolo 25, comma 1 si interpreti nel senso che, al 31 dicembre 2012, non soltanto deve essere avvenuta l'entrata in esercizio commerciale dell'energia elettrica, ma anche l'entrata in esercizio commerciale dell'energia termica.

Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive che "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo".

#### *Disposizioni in deroga*

L'**articolo 50, comma 1**, novellando l'articolo 289-*bis* del cosiddetto codice ambientale, autorizza le autorità competenti a derogare alla normativa vigente in materia di utilizzo dei solfati di calcio.

L'**articolo 62, comma 4**, nel novellare l'articolo 147 del citato codice, amplia il novero delle gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti che possono essere fatte salve (nuovi secondo e terzo periodo del comma 2-*bis* dell'articolo 147 del decreto legislativo n. 152/2006), in deroga alla disciplina generale secondo cui l'ambito territoriale ottimale (ATO), in cui deve avvenire la gestione unica del servizio idrico, non può mai essere inferiore agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane (testo vigente del primo periodo del citato comma 2-*bis*, che non viene modificato dal comma in esame).

L'**articolo 73**, inserito nel corso dell'esame al Senato, reca una disposizione derogatoria per gli impianti alimentati da gas combustibili rientranti nel campo di applicazione della norma UNI 11528. Per tali impianti è esclusa l'applicazione delle disposizioni in materia di requisiti tecnici e costruttivi degli impianti termici civili, di cui alla parte II dell'allegato IX alla parte quinta del cosiddetto codice ambientale, fatta eccezione per le disposizioni di cui al numero 5 (relative agli "Apparecchi indicatori") del medesimo allegato.

#### *Richiami normativi*

L'**articolo 4, comma 1, capoverso 8** richiama i "principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, *in quanto compatibili* con la presente legge".

L'**articolo 12, comma 1, lettera c)**, introdotta al Senato, richiama genericamente i "decreti attuativi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e dell'articolo 16, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

## **Chiarezza e proprietà della formulazione del testo**

#### *DPCM a contenuto normativo*

Gli **articoli 55 e 61**, introdotti al Senato, prevedono l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (nel secondo caso di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) di contenuto normativo. Il primo decreto concerne la definizione delle modalità per l'attuazione dell'istituendo Fondo per la progettazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; il secondo riguarda la definizione di principi e criteri per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato.

Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, si integra così una circostanza che "non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte

secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento emanato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400" (così nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2014 – A. C. 2162, espresso nella seduta del 19 marzo 2014).

#### *Altri atti*

L'**articolo 12, comma 1, lettera c), capoverso 2-bis** prevede l'adozione di un atto atipico al quale sembra affidare compiti di normazione secondaria: si prevede infatti una "specifica scheda adottata dal Ministro dello sviluppo economico" per l'individuazione delle condizioni, delle modalità e della misura per l'assegnazione di titoli di efficienza energetica ai sistemi di autoproduzione di energia elettrica con ciclo ORC.

All'**articolo 21, comma 1**, *andrebbe valutata l'opportunità di specificare* in quale forma, da quali soggetti ed entro quali termini dovrebbe essere approvato "lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti" e in quali rapporti, anche temporali, si collochi rispetto al regolamento che, in base al terzo periodo, dovrebbe definirne le "modalità di funzionamento"

#### *La nuova disciplina dell'ENEA*

L'**articolo 4**, introdotto al Senato, sostituisce integralmente l'articolo 37 della legge n. 99 del 2009, ridefinendo l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA). Riguardo alla nuova disciplina si segnala che:

la **rubrica** dell'articolo si riferisce esclusivamente alla norma oggetto di modifica, senza specificarne l'oggetto;

il **comma 6** non indica la data entro la quale deve essere adottato il decreto ministeriale di nomina del primo consiglio di amministrazione da insediare in base alla nuova disciplina;

il **comma 7** demanda al primo consiglio di amministrazione nominato dopo l'entrata in vigore della legge, entro sei mesi dalla nomina, il compito di sottoporre al Ministro dello sviluppo economico, lo schema di statuto e i regolamenti interni dell'agenzia, peraltro da adottare – con riferimento privo di portata normativa – "in coerenza con obiettivi di funzionalità, efficienza ed economicità". Non vengono invece definite le funzioni attribuite a regime al consiglio di amministrazione;

il **comma 9** dispone che con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con altri Ministri si individuino la dotazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie al funzionamento dell'Agenzia, attenendosi al principio dell'ottimizzazione e razionalizzazione della spesa; il **comma 11** stabilisce che – "Nel quadro del complessivo riordino del sistema nazionale della ricerca" (il riferimento dovrebbe essere all'articolo 13 della legge n. 124 del 2015, che delega il Governo a semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca) - sono individuate, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'ENEA, le risorse umane e strumentali funzionali allo svolgimento delle "previste attività": *andrebbe valutata l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni*;

il **comma 12** dispone l'abrogazione del decreto legislativo n. 257 del 2003, che detta le norme per l'organizzazione dell'ENEA attualmente vigenti, "A decorrere dalla scadenza del termine di approvazione degli atti previsti al comma 7" piuttosto che dall'entrata in vigore del nuovo sistema normativo, composto da statuto e regolamenti interni.

#### *Portata normativa*

Il disegno di legge, nelle parti introdotte o modificate al Senato, contiene numerose previsioni delle quali andrebbe verificata la portata normativa, in quanto:

♦ sostituiscono al contenuto precettivo tipico delle norme l'indicazione di indirizzi da seguire (per esempio: all'articolo 51, comma 10, capoverso 2-*quater*, il penultimo periodo dell'alinea e la lettera c) sono formulati in guisa di linee-guida, per esempio dichiarando (lettera c) ) che "all'asportazione dal corso d'acqua è da preferire comunque, ovunque sia possibile, la reintroduzione del materiale litoide eventualmente rimosso in tratti dello stesso adeguatamente individuati sulla base del quadro conoscitivo, in coerenza con gli obiettivi in termini di assetto del corridoio fluviale";

♦ si limitano ad indicare le finalità delle disposizioni (articolo 5, commi 3 e 6; articolo 13, comma 1; articolo 14, comma 1, capoverso 4-*bis*.1; articolo 21, comma 1; articolo 23, comma 1; articolo 38, comma 1, capoverso 1-*septies*; articolo 40, comma 1, capoverso 232-*ter*; articolo 55, comma 1; articolo 56, commi 1 e 7). In qualche caso, l'indicazione delle finalità introduce le novelle introdotte ad atti legislativi vigenti (per esempio: articolo 6, comma 3; articolo 33, comma 1; articolo 74, comma 1);

♦ esplicitano la coincidenza tra acquisto di efficacia ed entrata in vigore delle disposizioni (articolo 20, comma 1, capoverso 8-*bis*: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione");

♦ sembrano avere un contenuto meramente dichiarativo o ricognitivo, in quanto:

▪ mantengono ferma o fanno salva la normativa vigente (per esempio: articolo 7, comma 3; articolo 32, comma 1, lettera d); articolo 50, comma 1, capoversi 6-*bis* e 6-*ter*; articolo 54, comma 1, lettera a), lettera b), numero 1, capoverso 1-*bis*, ultimo periodo, e lettera e), capoverso 9, ultimo periodo);

▪ richiamano l'applicazione di altre disposizioni (per esempio, l'articolo 44, comma 1 novella l'articolo 191

del decreto legislativo n. 152/2006, introducendo le parole: "nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea");

▪ descrivono i contenuti di norme vigenti (per esempio, l'articolo 51, comma 10, capoverso 2-*quater*, al secondo periodo, nel richiamare l'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 133 del 2014 ne riporta, in maniera parziale, i contenuti).

#### *Coordinamento interno del testo*

Gli **articoli 37 e 38** perseguono finalità analoghe, con strumenti in parte differenti e sovrapponendosi parzialmente: il comma 1 dell'articolo 38 prevede l'incentivazione delle pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo stesso di produzione e consente ai comuni di applicare riduzioni della tassa sui rifiuti (TARI), che sono invece previste, non solo come eventualità, dal comma 1 dell'articolo 37.

*Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare l'articolo 53* – che assoggetta i materiali litoidi prodotti come obiettivo primario e come sottoprodotto dell'attività di estrazione effettuata in base a concessioni e pagamento di canoni alla normativa sulle attività estrattive – con l'**articolo 28**, che esclude i residui di lavorazione di materiali lapidei dalla definizione di materiali di scavo.

Numerosi articoli introdotti o modificati al Senato recano clausole di invarianza finanziaria, che si ripetono, con qualche variante, agli articoli:

**4**, comma 1, capoverso 13 ("All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica");

**18**, comma 2 ("Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le attività ivi previste sono svolte nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già previste a legislazione vigente");

**31**, comma 3, **37**, comma 3, **39**, comma 2 ("Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica").

#### *Formulazione del testo*

All'**articolo 14**, introdotto al Senato, il **comma 2** contiene una disposizione riguardante l'applicazione della novella introdotta dal comma 1, della quale potrebbe opportunamente costituire parte integrante.

L'**articolo 70**, **comma 2** enuclea i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega volta all'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali", prevedendo che il decreto legislativo debba "ritenere precluse" (piuttosto che "precludere" ) le attività di stoccaggio di gas naturale in acquiferi profondi.

All'**articolo 78**, introdotto al Senato, il **comma 1**, **capoverso lettera c)** non chiarisce il soggetto competente a definire i valori di riferimento in conformità ai criteri approvati dal Ministero dell'ambiente.

#### *Rubriche*

Talune rubriche –oltre quelle degli **articoli 4 e 15**, di cui si è già accennato – non rispecchiano esattamente i contenuti dei relativi articoli. A titolo esemplificativo:

la rubrica dell'**articolo 2**, introdotto al Senato, si riferisce anche alle disposizioni in materia di operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, oggetto del comma 2 nel testo licenziato dalla Commissione e poi soppresso nel corso dell'esame in Assemblea;

la rubrica dell'**articolo 7**, introdotto al Senato, si riferisce al contenuto dei primi tre commi, finalizzati al contenimento della diffusione del cinghiale; i commi 4 e 5 riguardano diverse altre specie animali;

la rubrica dell'**articolo 60** si riferisce alla tariffa sociale del servizio idrico integrato, oggetto dei commi 1 e 2; non è stata aggiornata a seguito dell'aggiunta al Senato del comma 3, relativo ai registri di carico e scarico per rifiuti derivanti dalla manutenzione del servizio idrico integrato;

la rubrica dell'**articolo 62** si riferisce al sovraccanone di bacino imbrifero montano, oggetto dei commi da 1 a 3; non è stata aggiornata a seguito dell'aggiunta al Senato del comma 4, relativo alle gestioni del servizio idrico in forma autonoma.