



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

Dossier n° 63 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
11 settembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2093
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:	No
Numero di articoli:	55
Date:	
richiesta di parere:	5 settembre 2014
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione - concluso l'esame degli articoli
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, a seguito dell'esame da parte della Commissione, si compone di 55 articoli, organizzati in 11 titoli:

il titolo I (articoli 1-*bis*, 2 e 2-*bis*) contiene disposizioni relative alla protezione della natura e per la strategia dello sviluppo sostenibile;

il titolo II (articoli 4 e 5) contiene disposizioni relative alle procedure di valutazione di impatto ambientale e sanitario (quest'ultima di nuova istituzione);

il titolo III si compone degli articoli 7-*bis*, 8-*bis* e 8-*ter*, rispettivamente recanti disposizioni in materia di emissioni e gas ad effetto serra, modifiche al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, riguardante l'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici, nonché i sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas;

il titolo IV (articoli 9 e 9-*bis* e da 10 a 10-*ter*) contiene disposizioni relative al *green public procurement*;

il titolo V, composto dal solo articolo 11, reca disposizioni incentivanti per i prodotti derivati da materiali post consumo;

il titolo VI (articoli da 12-*bis* a 12-*quinquies*; 13 e 13-*bis*; da 14 a 14-*decies*; 15 e 15-*bis*; 16, 17, 18, 19-*bis* e 21) reca diverse disposizioni in materia di gestione dei rifiuti;

il titolo VII (articoli 22 e 23) reca modifiche alla parte terza del cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), in materia di difesa del suolo;

il titolo VIII (articoli 24 e 24-*bis*; 25; da 26 a 26-*ter*) contiene disposizioni per garantire l'accesso universale all'acqua;

il titolo IX, costituito dal solo articolo 27, concerne i procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici;

il titolo X (articoli 28 e 29-*bis*) 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 titolo XI (articoli da 30 a 37) contiene disposizioni di diverso tenore, concernenti: il capitale naturale, la contabilità ambientale; la gestione dei rifiuti sanitari; l'istituzione di aree *Oil Free Zone*; la strategia nazionale *Green Communities* e l'istituzione di un fondo ad esse dedicato. L'articolo 33 reca una delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali. L'articolo 37, infine, reca una seconda delega al Governo, in materia di inquinamento acustico.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, è all'esame della Camera in prima lettura. Viene sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione in quanto contenente una disposizione di delega (articolo 33).

Il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che sono in corso di esame presso il Senato:

il testo unificato del disegno di legge n. 119 ed abbinati, volto a modificare la normativa in materia di aree protette;

il disegno di legge n. 958, recante misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo, che contiene alcune norme in materia ambientale. In particolare, oltre a una delega al Governo per la codificazione ambientale, il disegno di legge reca norme in materia di gestione dei rifiuti e di semplificazione in materia di VIA, VAS, AIA; a quest'ultimo riguardo, si segnala che l'articolo 18, comma 1, lettere h) ed i), contiene disposizioni pressoché identiche a quelle dell'articolo 4 del disegno di legge in commento.

E' in corso di esame alla Camera il testo unificato delle proposte di legge recanti l'istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e la disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (C. 68, C. 110 e C. 1945).

Infine, con riguardo alle modifiche relative al codice dei contratti pubblici, si segnala che il Consiglio dei ministri, nella riunione del 29 agosto 2014, ha approvato un disegno di legge delega al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee in materia (2014/23 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; 2014/24 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; 2014/25 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE), prevedendo il loro recepimento in un sistema più ampio e variegato mediante la compilazione di un nuovo codice dei contratti e delle concessioni pubbliche.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta, nella sua mole, ulteriormente arricchita a seguito dell'esame in Commissione, un contenuto omogeneo, contenendo 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

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 8-ter** integra in maniera non testuale la tabella 1.A del decreto del Ministero del Miistero economico in data 6 luglio 2012.

Gli **articoli 12-bis** e **12-quinquies** recano modifiche puntuali a decreti ministeriali.

In particolare, l'**articolo 12-quinquies** novella l'articolo 1 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, sul quale già hanno inciso in maniera non testuale, i decreti-legge nn. 74 e 174 del 2012 ed i decreti-legge nn. 43 e 69 del 2013.

Le citate disposizioni operano in maniera difforme rispetto a quanto stabilito dalla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi, la quale dispone che "non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi.

Instabilità normativa

Numerose disposizioni del disegno di legge modificano il cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006) ed il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (decreto legislativo n. 163 del 2006), che sono già stati oggetto di numerose modifiche. A titolo esemplificativo, nel corso del 2014:

il decreto legislativo n. 152 del 2006 ha subito numerose modifiche ad opera dei decreti

legislativi nn. 46, 49 e 112 e del decreto-legge n. 91;

il decreto legislativo n. 163 del 2006 ha subito numerose modifiche ad opera della legge n. 125 e dei decreti-legge 47, 66, 83 e 90.

Modifiche non testuali

Il disegno di legge utilizza generalmente la tecnica della novellazione. Fanno eccezione:

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", presente 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". Si segnala in proposito 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».";

l'articolo 14-decies, che modifica in maniera non testuale l'articolo 1, comma 667 della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013);

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*;

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.

Ulteriori questioni di coordinamento

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:

mentre il secondo comma dell'articolo novellato usa l'espressione "misure ritenute necessarie", il terzo comma parla semplicemente di "misure necessarie";

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".

Ai fini di un migliore coordinamento del testo, andrebbe quindi valutata l'opportunità di:

utilizzare un'espressione univoca in ordine alle misure (ritenute) necessarie;

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, 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.

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la formulazione dell'articolo 16, comma 4, in quanto la novella ivi introdotta coincide con le vigenti previsioni degli articoli 9, comma 3 e 10, comma 10 del decreto legislativo n. 49 del 2014.

Richiami normativi

L'articolo 11, comma 1, capoverso Art.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 citato, nel definire le competenze statali in materia, si limita e prevede al comma 3 il costante aggiornamento di una serie di adempimenti previsti al comma 1;

- **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 specificare l'atto normativo di riferimento (che non può essere il decreto legislativo n. 152 del 2006, nel cui ambito si colloca la novella).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

L'**articolo 11, comma 1, capoverso Art. 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.

Analogamente, 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".

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la compatibilità di tali disposizioni con la riserva di legge contenuta all'articolo 23 della Costituzione, tenuto conto che le due norme non definiscono una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata, attribuendo 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.

Decreti del Presidente del Consiglio a contenuto normativo

L'**articolo 24, comma 2** prevede, *in luogo di un regolamento*, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il settore idrico, sono definiti gli interventi prioritari, i criteri e le modalità di utilizzazione del Fondo di cui al comma 1 del presente articolo [Fondo di garanzia delle opere idriche], privilegiando l'uso del Fondo per interventi già pianificati e immediatamente cantierabili".

Analoghe previsioni sono contenute:

nell'**articolo 25, comma 1**: "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze" volto ad 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";

nell'**articolo 26, comma 1**: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281", volto a stabilire principi e criteri per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato.

Disposizioni di delega

L'**articolo 33, comma 2** elenca i principi e criteri direttivi della delega al Governo in materia di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali e in particolare:

esplicita alla **lettera a)** la nozione di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA), con una definizione che riguarda un istituto innovativo, non già disciplinato dall'ordinamento e la cui denominazione non è di uso corrente: *andrebbe in proposito valutata l'opportunità di chiarire ulteriormente tale espressione, concernendo essa l'oggetto stesso della delega;*

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 c) (armonizzazione della normativa nazionale).

Efficacia retroattiva

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 1, lettera a), n. 1)** novella il comma 1 dell'articolo 205 del cosiddetto codice ambientale, che si riferisce agli obiettivi di raccolta differenziata da conseguire gradualmente entro il 31 dicembre 2012; per il conseguimento di tali obiettivi viene fissato un nuovo termine dal comma 2 del medesimo articolo 14.

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.

Coordinamento interno del testo

Andrebbe valuta l'opportunità di far confluire la novella introdotta al **comma 6 dell'articolo 206-bis** del cosiddetto codice ambientale ad opera dell'**articolo 14-bis** nell'**articolo 13, comma 1, lettera e)**, che già novella il medesimo **comma 6**.

Analogamente:

sia l'**articolo 13-bis, comma 1** sia l'**articolo 14-quinquies** intervengono sull'articolo 220 (rispettivamente sui commi 1 e 2) del cosiddetto codice ambientale e *potrebbero confluire in un unico contesto normativo*;

sia l'**articolo 13-bis, commi 2 e 4** sia l'**articolo 14-sexies, comma 1** intervengono sull'articolo 221 del citato codice;

sia l'**articolo 13-bis, comma 7** sia l'**articolo 14-sexies, comma 2** intervengono sull'articolo 223 del citato codice;

sia l'**articolo 13-bis, commi 8 e 9** sia gli **articoli 14-septies e 15-bis** intervengono sull'articolo 224 del citato codice. Le modifiche introdotte dall'**articolo 13-bis, comma 8** e dall'**articolo 15-bis** riguardano entrambe il comma 1.

Formulazione del testo

All'**articolo 9, comma 2, lettera a), n. 3)**, capoverso f-bis), andrebbe valutata l'opportunità di chiarire il soggetto competente a stabilire i metodi ivi richiamati per la compensazione delle emissioni di gas serra e la relativa fonte normativa.

L'**articolo 11, comma 1, capoverso Art.206-sexies.4** interviene in materia di "efficientamento energeticodelle scuole a tutti i livelli, degli ospedali e delle destinazioni d'uso ad entrambi assimilabili". *Andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare a quali destinazioni ci si intenda riferire.*

All'**articolo 23, comma 1, capoverso Art. 72-bis.8** andrebbe valutata l'opportunità di precisare il termine entro il quale o la cadenza periodica con la quale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta al Parlamento la relazione ivi prevista.

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;

al **comma 4** si riferisce alla "costituzione di *label (brand o marchi)*" e ad "operazioni di expansion" impiegando espressioni anche straniere non definite univocamente nell'ordinamento;

al **comma 5**, analogamente, ritorna l'espressione "operazioni di *expansion*" e ci si riferisce anche alle "operazioni di *replacement*" ed al "*management buy in/buy out*".

Rubriche dei titoli

Andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare le rubriche dei titoli I, II, III, X e XI alla luce delle modificazioni (soppressioni ed articoli aggiuntivi) apportate dalla Commissione. 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 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 37: la gestione dei rifiuti sanitari (articolo 32); le deleghe al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (articolo 33) ed 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 per indicare, apparentemente, il medesimo oggetto