

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente provvedimento apporta modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, recante norme in materia ambientale e viene emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 6 della legge 15 dicembre 2004, n.308, che consente la emanazione di disposizioni correttive e integrative del predetto decreto entro due anni dalla sua emanazione.

Il decreto legislativo n.152 del 3 aprile 2006, attuativo della legge delega n. 308 del 15 dicembre 2004, ha previsto un nuovo *corpus* giuridico nei principali settori di cui si compone la materia ambientale.

Già nella primissima fase di attuazione del predetto decreto legislativo, oltre alle numerose perplessità in ordine al rispetto delle procedure seguite, è emersa la necessità di apportarvi alcune modifiche, che riguardano sia aspetti prettamente formali che, soprattutto, le violazioni e i pericoli derivanti dall'errato o non completo recepimento della normativa comunitaria.

Già le norme di diretta applicazione contenute nella legge delega n.308 del 2004, riguardanti rottami ferrosi, il "CDR", hanno comportato l'avvio di una procedura di infrazione del nostro Paese per violazione della direttiva comunitaria 75/442/CEE, in materia di rifiuti.

Il decreto legislativo 152 del 2006, elaborato sulla base dei principi e dei criteri direttivi della legge 308 del 2004, non fa altro che aggravare la posizione di violazione dell'Italia, introducendo, oltre alla nozione di "rifiuto", quella di "sottoprodotto" e di "materia prima secondaria", escludendole però dalla nozione di rifiuto.

Inoltre, anche le disposizioni riguardanti le terre e le rocce da scavo di cui all'articolo 186 del decreto legislativo, non pongono fine alle contestazioni avanzate dalla Commissione europea.

Ciò rende quanto mai urgente e necessaria la modificazione di alcune parti del decreto 152/2006 e in ogni caso la abrogazione di alcuni articoli, per avere il tempo necessario per coordinare e meglio disciplinare tutti gli istituti ivi contenuti e, in particolare, la materia dei rifiuti e delle acque.

Va poi rilevato che alcune disposizioni non sono sorrette da disposizioni transitorie (ad esempio, la soppressione delle Autorità di bacino, ai sensi dell'art. 63, comma 3) e necessitano di un intervento legislativo al fine di evitare vuoti normativi ed incertezze interpretative.

Il presente provvedimento, costituito da un unico articolo, composto da sei commi, dispone quanto segue.

Al primo comma si prevede che con un primo decreto correttivo verrà fornita una prima indicazione, quantomeno, delle disposizioni delle parti terza e quarta del D. Lgs. 152/2006 (acqua, rifiuti, bonifiche) che si vorrà abrogare, mantenere o modificare.

Tale indicazione, di maggiore immediatezza, si rende quanto mai opportuna in quanto l'errato recepimento della normativa comunitaria nei su indicati ambiti di disciplina crea da subito un enorme danno alla collettività e al cittadini.

Il secondo comma dispone che con successivi decreti correttivi del decreto legislativo n.152 3 aprile 2006, verranno posti in essere quegli interventi necessari a conformare l'intero decreto legislativo originario alle regole di derivazione comunitaria in modo non soltanto formale ma sostanziale (si richiama al proposito il parere motivato della Commissione europea del 13.12.2005 con il quale si contesta la delimitazione della nozione di rifiuto, come già contenuta nella legge di delega n.308 del 2004, evidenziando ancora una volta la *"reiterata e persistente"*

*violazione*” dell’art. 1 lettera a) della Direttiva Rifiuti, sulla base di quanto già contenuto nella stessa legge di delega).

Adottate tali correzioni, resterà comunque ferma per il futuro la potestà di esercizio della delega – anche successivamente – entro i due anni, di cui al comma 6 dell’art. 1 della legge di delega.

Questo scaglionamento nel tempo dei successivi interventi è finalizzato a dare priorità alla modifica delle parti terza e quarta, più spiccatamente violative della normativa comunitaria nonché incongrue rispetto alle finalità da raggiungere nelle materie disciplinate (acque e rifiuti).

Il rinvio ad un momento successivo della riforma della restante parte del codice, consente di meglio coordinare i tempi con lo slittamento dell’applicazione della parte seconda (quella riguardante i procedimenti di VIA, VAS e IPPC) introdotta con il maxi-emendamento al decreto legge n.173/2006, c.d. proroga termini, approvato dal Senato in prima lettura.

La riforma sarà pertanto modulata in due fasi.

Lo schema legislativo si basa sulla relazione presentata dal Ministro dell’Ambiente e del Territorio, presentata in data 28 giugno 2006 ai Presidenti delle Camere, il 30 giugno 2006 è stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, il 19 luglio 2006 ha avuto il positivo parere della Conferenza Unificata e in data 26 luglio 2006 il positivo parere delle competenti commissioni parlamentari: in particolare della V Commissione Bilancio della Camera e della XIII Commissione Ambiente del Senato.

Inoltre, nei modi, si intende perseguire il risultato di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, esclusi dalla preparazione del decreto legislativo n.152/2006, come Regioni (molte regioni hanno proposto ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale, sicché non può ritenersi che il diritto nella materia de qua abbia una stabilità

e certezza sufficienti) e enti locali e delle associazioni di categoria, sia pure a titolo di consultazione.

Si intendono altresì rispettare sostanzialmente le prerogative della Conferenza unificata e acquisire il parere del Consiglio di Stato, sezione Atti normativi, da ritenersi obbligatorio quando si va a normare una intera materia (Ad. Generale C. di Stato, 2/2004).

Si intende anche raggiungere lo scopo di archiviare definitivamente, e non solo temporaneamente, le procedure di infrazioni nella suddetta materia intraprese dalla Comunità nei confronti dello Stato italiano.

Le uniche norme da sospendere già individuate sono quelle relative alla delimitazione dei distretti idrografici che, in base a quanto disposto dalla delega, devono prendere il posto delle autorità di bacino di cui alla legge del 1989 n. 183.

Al terzo comma, le vecchie Autorità di Bacino, che erano state soppresse a partire dal 30 aprile 2006, senza che le nuove fossero state ancora rese operanti, devono invece essere prorogate fino alla data di entrata in vigore del primo decreto correttivo da adottarsi ai sensi del comma due, con salvezza fino alla medesima data degli atti dalle stesse adottati, per evitare problemi di diritto transitorio e l'insorgere di difficoltà pratiche connesse al delicato passaggio di funzioni tra l'uno e l'altro modello operativo.

Al quarto comma, gli articoli 159, 160 e 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che istituiscono l'Autorità di Vigilanza sono abrogati e tutti i riferimenti all'Autorità di Vigilanza contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sono conseguentemente soppressi.

Ciò in quanto sono risultati pienamente condivisibili i rilievi contenuti nelle osservazioni contenute nel parere della Conferenza Unificata, in relazione all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (artt. 159 ss.) sorta sulle ceneri del precedente "Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche" ed in

modo da inglobare anche le competenze prima spettanti all'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

Notevoli perplessità ha infatti sollevato la scelta operata dal legislatore delegato, di istituire una autorità indipendente che si occupi promiscuamente di due settori così spiccatamente differenziati quali le risorse idriche ed i rifiuti, cui fanno capo problematiche peculiari e di natura assai diversa tra loro.

Inoltre l'istituzione di una autorità indipendente richiede per sua natura che la nomina dei relativi membri avvenga con garanzie di neutralità rispetto agli organi politici che costituiscono il vertice dell'apparato ministeriale competente nel settore in cui l'Autorità viene istituita.

Tant'è che anche per i tredici membri che compongono, oltre al Presidente, l'Autorità di vigilanza in questione era stato previsto che la relativa nomina avvenisse con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, mentre i membri dei precedenti Comitato ed Osservatorio di cui sopra erano designati soltanto dal Ministro dell'Ambiente.

In palese contrasto con ciò, tuttavia, si poneva la previsione del sesto comma dell'art. 159 che delineava una "fase di prima attuazione", in cui si consentiva a coloro che già erano stati dal Ministro nominati componenti del precedente Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di rimanere in carica "fino al compimento del primo mandato settennale dell'Autorità, ossia per sette anni successivi ai cinque che hanno già espletato nel Comitato (e dunque alla fine per complessivi dodici anni), contravvenendo in tal modo palesemente e per un lungo lasso di tempo al principio di neutralità delle autorità indipendenti, al principio di democraticità ed a quello di sovranità popolare.

Per quanto esposto ed anche considerato che l'Autorità non risulta affatto contemplata dalla legge delega, appaiono meritevoli di considerazione e condivisibili le censure effettuate dalla Conferenza Unificata, che ha caldeggiato la stessa soppressione della

figura in esame, in quanto oltretutto sospettata di essere invasiva delle competenze locali. Queste, dunque, le ragioni che supportano l'operata scelta di abrogare gli articoli 159, 160 e 207, nonché di espungere dal codice ogni riferimento all'Autorità.

Al quinto comma si è incrementato da sei a dodici mesi, in quanto eccessivamente sacrificato, il termine di cui all'articolo 224, comma due, previsto per l'adeguamento dello Statuto del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) ai principi fondamentali del codice ambientale, nonché alla regola della libera concorrenza nel settore in questione.

Si specifica infine che dalla attuazione del decreto di cui allo schema non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



## ANALISI TECNICO NORMATIVA

### 1. Aspetti tecnico normativi:

#### a) Necessità dell'intervento normativo

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, attuativo della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, ha previsto un nuovo *corpus* giuridico nei principali settori di cui si compone la materia ambientale.

Già nella primissima fase di attuazione del predetto decreto legislativo è emersa la necessità di apportarvi alcune modifiche, che riguardano sia aspetti prettamente formali che, soprattutto, le violazioni e i pericoli derivanti dall'errato recepimento della normativa comunitaria.

Ciò rende quanto mai urgente e necessaria la modificazione di alcune parti del decreto 152/2006 e in ogni caso la abrogazione di alcuni articoli, per avere il tempo necessario per coordinare e meglio disciplinare tutti gli istituti ivi contenuti e, in particolare, la materia dei rifiuti e delle acque.

#### b) Analisi del quadro normativo ed incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti

Il presente provvedimento viene emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 6, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che consente l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del predetto decreto legislativo entro due anni dalla sua emanazione.

#### c) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Non si ravvisano profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario: il provvedimento nasce proprio dalla necessità di apportare alcune modifiche che riguardano, soprattutto, le violazioni e i pericoli derivanti dall'errato recepimento della normativa comunitaria, effettuato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.

**d) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.**

Anche in questo caso non si ravvisano profili di incompatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

**e) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.**

Analogamente non si pone alcun problema di possibile interferenza con le fonti legislative che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

**f) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.**

Il provvedimento, come già rilevato, prevedendo la necessità di apportare le dovute correzioni ed integrazioni al vigente decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non comporta aspetti di rilegificazione.

**2. Elementi di drafting e linguaggio normativo**

**a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Le disposizioni del provvedimento non introducono nuove definizioni normative.

**b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

E' stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nell'articolo 1 del provvedimento in esame.



**c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Si è proceduto all'uso della novella legislativa al citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per quanto riguarda il comma 3 che all'art. 170 del decreto 152 del 2006 dopo il comma 2 inserisce il comma 2-bis, in materia di autorità di bacino.

Infatti, le vecchie autorità di bacino sono state soppresse a partire dal 30 aprile 2006 senza che le nuove siano state ancora rese operanti.

Le vecchie autorità di bacino sono quindi prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo che regolerà la materia dei distretti idrografici.

**d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Il provvedimento rimanda, al primo comma, ad un primo decreto correttivo, con il quale saranno indicate le disposizioni del decreto 152 del 2006 che si vorranno abrogare, mantenere o modificare.

Con il comma 2 si dispone che con successivi decreti correttivi del decreto legislativo n. 152 3 aprile 2006, verranno posti in essere quegli interventi necessari a conformare l'intero decreto legislativo originario alle regole di derivazione comunitaria in modo non soltanto formale ma sostanziale.

Con il comma 4 si prevede l'abrogazione espressa degli articoli 159, 160 e 207 del decreto n. 152 del 2006 che istituivano l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.

Notevoli perplessità ha infatti sollevato la scelta operata dal legislatore delegato, di istituire una autorità indipendente che si occupi promiscuamente di due attori così spiccatamente differenziati quali le risorse idriche ed i rifiuti, cui fanno capo problematiche peculiari e di natura assai diversa tra loro. Per ulteriori considerazioni si rimanda all'esauriente relazione illustrativa.

## **ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

### **a) Ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.**

Destinatari diretti dell'intervento si configurano tutti i soggetti istituzionali coinvolti, non solo dunque il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ma anche gli altri dicasteri concertanti.

Ai Ministeri vanno aggiunti tutti quegli enti pubblici, autorità indipendenti, e altre amministrazioni (vedasi le Autorità di bacino) che a vario titolo annoverano tra le proprie prerogative istituzionali l'esercizio di poteri in materia ambientale.

Vanno poi inseriti tra i destinatari del provvedimento le regioni e gli enti locali sulla base anche delle prerogative a loro costituzionalmente riconosciute.

In considerazione della complessità della materia e dei riflessi economici vanno citati gli operatori economici, le strutture imprenditoriali che come i privati cittadini possono essere destinatari, diretti o indiretti, del provvedimento.

### **b) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.**

Le motivazioni dell'intervento sono state ampiamente evidenziate nella relazione illustrativa alla quale si rimanda.

L'obiettivo è in ogni caso quello di adeguare il quadro normativo in materia ambientale del nostro Paese, alla normativa europea, mediante il corretto recepimento delle direttive comunitarie.

### **c) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale.**

Proprio per conseguire una reale razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi è necessario una breve fase di studio e analisi dei nuovi istituti introdotti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n.



152; ciò al fine di evitare duplicazioni di autorizzazioni, procedimenti e giudizi.

**d) Aree di criticità**

Il provvedimento in esame nasce dall'esigenza anche di evitare criticità e disfunzioni dall'attuazione immediata del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

**e) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili.**

Non sussistono altre opzioni possibili o praticabili.

**f) Strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato.**

Il presente provvedimento viene emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 6, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che consente, appunto, l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del predetto decreto legislativo entro due anni dalla sua emanazione.



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Ufficio legislativo - Economia

*XNF / 2 / AMB / 9081*

*Roma, 28 luglio 2006*

- Al* la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI
- Ufficio di segreteria del consiglio dei Ministri
  - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

ROMA

e, per conoscenza:

- Al MINISTERO DELL'AMBIENTE E  
TUTELA DEL TERRITORIO E DEL  
MARE
- Ufficio Legislativo

ROMA

- Al DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA  
GENERALE DELLO STATO

SEDE

OGGETTO: Schema di decreto legislativo concernente modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

Facendo seguito alla precedente nota prot. 9057 in data odierna relativa allo schema di decreto legislativo indicato in oggetto, esaminato nella seduta odierna del Consiglio dei Ministri, si restituisce debitamente bollinato il predetto schema nuovamente trasmesso dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, unitamente alla relazione tecnica debitamente verificata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

IL CAPO DELL'UFFICIO

28. LUG. 2006 19:20  
28. LUG. 2006 16:06

~~NR. 3107~~ ~~P. 16/16~~

~~NR. 3090~~ ~~P. 18~~

**RELAZIONE TECNICA**  
**ai sensi dell'art. 11- ter legge 468/1978.**

Le disposizioni contenute nel provvedimento in esame non comportano alcun onere a carico del bilancio dello Stato, né in generale per la finanza pubblica.

Infatti, con i commi 1 e 2 dell'art. 1 del provvedimento si fa riferimento soltanto alla possibilità di emanare decreti correttivi del Decreto Legislativo n.152 del 2006, nel rispetto della normativa e dei principi dell'ordinamento comunitario.

Anche la disposizione di cui al comma 3 non prevede alcun onere, trattandosi di un mero differimento di una disposizione in materia di autorità di bacino, che già nel Decreto Legislativo n.152 del 2006 era assistita dalla clausola di neutralità finanziaria.

Il comma 4 prevedendo l'abrogazione degli articoli del decreto n. 152 del 2006 che istituivano l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti non comporta alcun onere a carico della finanza pubblica.

Anche il comma 5 prevedendo il mero differimento (da sei a dodici mesi) del termine per l'adeguamento dello Statuto del CONAI ai principi contenuti nel decreto 152/2006 non comporta oneri finanziari.

Verifica del Ministero dell'economia e delle finanze  
Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato ai sensi e per  
gli effetti dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978 n. 463  
provvedimento privo di effetti finanziari

*M*  
IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO  
*Carlo*

28. LUG. 2006