



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Unità Dirigenziale
Studi Legislativi e Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Inquadramento Tecnico–Normativo della Proposta di Legge

"Divieto di utilizzo di prodotti in materiale monouso non biodegradabili e compostabile sulle spiagge della Campania. Integrazione alla legge regionale 10 maggio 2012 n. 10 (Disposizioni in materia di impianti balneari)".

Ad iniziativa dei Consiglieri Francesco Emilio Borrelli

Reg. Gen. n. 666

Denominazione file:	Griglia metodologica per la stesura dell'analisi tecnico normativa
Data documento:	26/04/2019
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura	Bruno Mazarella P.O: Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento delle tematiche oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

COSTITUZIONE

artt. 117, secondo comma, lett. s)

118, primo comma

PRINCIPALE NORMATIVA INTERNAZIONALE

Direttiva del 18-03-1991, n. 156

"Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti."

Direttiva del 20-12-1994, n. 62

"Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio."

Decisione del 09-07-2009, n. 578

"Decisione della Commissione del 9 luglio 2009 che stabilisce i criteri ecologici per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica al servizio di ricettività turistica."

Direttiva del 29-04-2015, n. 720

"DIRETTIVA (UE) DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2015 N. 720 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero."

Commissione Europea

Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare - Strasburgo, 16.1.2018 COM(2018) 28 final

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente Bruxelles, 28.5.2018 COM(2018) 340 final 2018/0172 (COD)

Parlamento Europeo 2014-2019

Direttiva P8_TA-PROV(2019)0305

*Riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente ***I*

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (COM(2018)0340 – C8-0218/2018 – 2018/0172(COD))

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Decreto legislativo del 05-02-1997, n. 22

"Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio."

Decreto legislativo del 08-11-1997, n. 389

"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio."

Decreto legislativo 03-04-2006, n.152

"Norme in materia ambientale. (CODICE DELL'AMBIENTE)"

Decreto legislativo del 08-11-2006, n. 284

"Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale."

Legge del 28-12-2015, n. 221

"Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. (GREEN ECONOMY)."

Legge del 30-12-2018, n.145

(Legge di Bilancio 2019)

PRINCIPALE NORMATIVA REGIONE CAMPANIA

Legge regionale Campania del 10-05-2012, n. 10

"Disposizioni in materia di impianti balneari".

Legge regionale Campania del 9-08-2012, n.27

"Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale"

Legge regionale Campania del 7-08-2014, n.16

"Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (Collegato alla legge di stabilità regionale 2014)"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

BASILICATA

Delibera della Giunta regionale Basilicata del 30-04-2008, n. 616

"Art. 48 della l.r. 28 dicembre 2007 n. 28 - Direttive per la gestione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativo-balneari."

LAZIO

Legge regionale 06-10-1997, n. 29

"Norme in materia di aree naturali protette regionali."

LIGURIA

Legge regionale 07-02-2008, n. 2

"Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari."

Regolamento regionale 13-03-2009, n. 3

"Disposizioni di attuazione della disciplina delle strutture ricettive del tipo affittacamere di cui alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico - ricettive e balneari)."

Regolamento regionale 23-02-2010, n. 3

"Disposizioni di attuazione della disciplina delle altre strutture ricettive di cui al titolo III della legge regionale 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo Unico in materia di strutture turistico - ricettive e balneari)."

Regolamento regionale 21-02-2011, n. 1

"Disposizioni di attuazione della disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta di cui alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 2 "Testo unico in materia di strutture turistico - ricettive e balneari" e modifiche ai Regolamenti Regionali n. 3/2009 e n. 3/2010."

Delibera della Giunta regionale 15-04-2011, n. 382

"Approvazione dell'elenco delle caratteristiche di qualità delle strutture ricettive all'aria aperta di cui all'art. 53 della Legge regionale n. 2 del 07 febbraio 2008 e all'art. 29 del Regolamento regionale n. 1 del 21 febbraio 2011."

Delibera della Giunta regionale 15-02-2013, n. 156

"Approvazione delle "Linee Guida per l'apertura degli stabilimenti balneari e delle spiagge libere attrezzate" ai fini della definitiva approvazione da parte della Giunta Regionale."

PUGLIA

Delibera della Giunta regionale 26-09-2003, n.1440

"L.r. n. 17/2000- art. 4 - Programma regionale per la tutela dell'ambiente."

Detrminazione del Dirigente sezione Demanio e Patrimonio del 5 aprile 2019, n.251

"Approvazione Ordinanza balneare – Anno 2019"

TOSCANA

Legge regionale 20-12-2016, n. 86

"Testo unico del sistema turistico regionale."

Decreto del Presidente della Giunta regionale 07-08-2018, n. 47-R
*"Regolamento di attuazione della legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86
(Testo unico del sistema turistico regionale)."*

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale Sentenza 23 gennaio 2019, n.28

La sentenza è stata emessa su istanza del Presidente del Consiglio dei Ministri che aveva promosso questione di legittimità costituzionale dell'art.2 della l.r. Abruzzo 23 gennaio 2018, n.5, recante «*Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)*», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione.

"1.1.- Il ricorrente ha ritenuto che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».....

Al riguardo, osserva che l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), e rendano disponibili le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, imporrebbe alle Regioni di adottare il piano con atto amministrativo, all'esito di un procedimento che consenta una piena valutazione degli interessi ad esso sottesi, inerenti alla materia dell'ambiente. Di qui la violazione, consistita nel mancato rispetto di tale previsione della legge statale, che costituisce un livello minimo di tutela cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi.

1.2.- La disposizione regionale violerebbe inoltre gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., perché si porrebbe in ulteriore contrasto con i livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico stabiliti dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).....

2.2.- Va anzitutto rilevato che stante la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato

(ex plurimis, sentenze n. 150 del 2018 e n. 244 del 2016) il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha infatti osservato che la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n.44 del 2010, n.271 e n.250 del 2008); e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012).

Poiché, tuttavia, l'art.199 del d.lgs. n.152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione.

2.3.– A tale quesito va data risposta affermativa.

Sul punto, questa Corte ha osservato, in via generale, che «il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari "a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti [...]"; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità" (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso sentenze n. 90 del 2013 e n. 143 del 1989).

Rientra in tali casi l'ipotesi in cui la materia dell'intervento riguardi la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Al riguardo, questa Corte, più recentemente, ha precisato che le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo; solo così, infatti, è possibile assicurare «le "garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici", con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2017).

La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (sentenza n. 173 del 2017 nonché, più in generale, sentenza n. 85 del 2013).

Del resto, l'atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento

degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta – nel rispetto del principio di cui all'art. 97 Cost. – ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto, che consiste nell'inveramento della tutela ambientale (sentenze n. 69 e 66 del 2018).

2.4.– Si può dunque ritenere che quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una "procedura", comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, «abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue» (sentenza n. 310 del 2012).....

Tanto premesso, appare utile il rinvio alla determinazione del Dirigente Sezione Demanio e Patrimonio 5 aprile 2019, n.251 ad oggetto "Approvazione ordinanza balneare, anno 2019" con cui la Regione Puglia ha disciplinato la materia.

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria (Relazione tecnico finanziaria art. 53 Statuto)

Dall'attuazione della presente proposta di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio della Regione. Infatti la norma non prevede attività alcun da parte della Regione, in quanto le previsioni contenute nella norma dovranno solo essere recepite dai consumi nelle singole ordinanze sindacali di balneazione emanate annualmente. Non vi è alcun onere a carico degli stessi comuni, né attività da espletare, se non eventualmente regolamentare la norma per garantire la "vista mare" sulla perimetrazione dei stabilimenti balneari, al fine di assicurare l'uniformità per ambiti territoriali in ordine a forma, tipologia e colore delle delimitazioni.

Il Funzionario P.O.
Bruno Mazzearella



Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti