

Il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche

Vista la Proposta di legge n. 274/19 (Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti monouso realizzati in plastica);

Udito il relatore dell'atto nella seduta n. 32 del 4 giugno 2019;

Preso atto delle risultanze della discussione generale;

Visto l'articolo 42 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole sulla clausola valutativa di cui all' articolo 12 della pdl n. 274/19 con le seguenti osservazioni:

1) appare opportuno riformulare la clausola valutativa nella seguente maniera:

“Art 12 (Clausola valutativa)

1. A partire dal primo anno successivo all'entrata in vigore di questa legge, la Giunta regionale trasmette all' Assemblea legislativa regionale, con cadenza annuale, una relazione sullo stato di attuazione della legge stessa e sull'impatto nel territorio regionale della normativa nazionale ed europea in materia, contenente almeno le seguenti informazioni:

- a) la percentuale del rifiuto compostabile sul totale del rifiuto prodotto;
- b) la quantità della frazione di sopravaglio rispetto al totale dell'indifferenziata, avviato al T.M.B. (Termoregolarizzatore);
- c) il numero degli enti che hanno provveduto e di quelli che non hanno provveduto agli adempimenti di cui all'articolo 6, comma 1;
- d) gli interventi e le azioni realizzate specificandone i tempi di attuazione e i risultati conseguiti rispetto agli indicatori di risultato previsti;
- e) in che misura la Regione ha finanziato i singoli interventi e in che modo tali risorse risultano distribuite sul territorio regionale e fra i soggetti coinvolti;
- f) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge e l'indicazione delle proposte per superarle.”;

2) appare opportuno inserire nelle proposta disposizioni volte a consentire la raccolta delle informazioni necessarie alla valutazione degli effetti e dello stato di attuazione della legge. In particolare si ritiene utile:

- a) aggiungere alla fine del comma 1 dell'articolo 6 le seguenti parole: “dandone comunicazione alla Giunta regionale”;
- b) aggiungere ai contenuti dell'atto mediante il quale vengono erogate le risorse previste dalla legge, anche l'individuazione degli indicatori di risultato volti a verificare gli effetti delle azioni realizzate in relazione alle finalità della legge e agli obiettivi sottesi ai singoli interventi finanziati”.

Il Presidente
Sandro Zaffiri

LA PRIMA COMMISSIONE ASSEMBLEARE PERMANENTE

Vista la proposta di legge n. 274 ad iniziativa dei consiglieri Bissoni, Biancani, Giancarli, Giacinti, Micucci, Rapa, Giorgini "Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti monouso realizzati in plastica" - Nuova titolazione: "Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica" - *Parere ex articolo 91 R.I., comma 1;*

Udito il relatore Biancani nella seduta n. 232 del 15 luglio 2019;

Preso atto delle risultanze della discussione generale;

Visti l'articolo 91, comma 1, e l'articolo 93 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole.

Il Presidente
Francesco Giacinti

PARERE ESPRESSO
DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, DELLA LEGGE REGIONALE 15/2008

IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Visto il testo della proposta di legge n. 274/2019, ad iniziativa dei consiglieri Bissoni, Biancani, Giancarli, Giacinti, Micucci, Rapa, Giorgini, concernente: «Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti monouso realizzati in plastica», nuova titolazione: «Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica», così come approvato dalla III Commissione in data 15 luglio 2019 e trasmesso con nota assunta al protocollo n.102 del 15 luglio 2019;

Visto l'articolo 4, comma 1, lettera c), della l.r. 15/2008;

Visto l'articolo 19 del Regolamento Interno del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere telematico, come disposto dall'articolo 19, commi 1, 2, 3, 4 del Regolamento interno di questo Consiglio;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Marco Manzotti e sottoposta all'approvazione del Consiglio, attraverso la comunicazione telematica a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 16 luglio 2019, specificando come termine per l'espressione dei pronunciamenti le ore 12:00 del 19 luglio 2019;

Verificato che, nel termine previsto, non sono pervenuti pronunciamenti contrari della maggioranza dei componenti di questo Consiglio;

Dato atto, pertanto, che, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, e dell'articolo 19, commi 2, 3, del Regolamento Interno di questo Consiglio, il presente parere si intende approvato in data 19 luglio 2019;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole.

Il Presidente

F.to Marco Manzotti

Relazione Tecnico Finanziaria

nel testo licenziato dalla III Commissione assembleare sulla **Proposta di legge n. 274/19**

“Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti monouso realizzati in plastica”

Nuova titolazione

“Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica”

Art. 1

(Finalità)

L'articolo 1 descrive le finalità della legge.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 2

(Materiali consentiti)

L'articolo è soppresso

Art. 3

(Modalità di utilizzo dei prodotti di plastica)

L'articolo stabilisce le modalità di utilizzo, nel territorio regionale, di alcuni prodotti di plastica monouso e di prodotti di plastica oxo-degradabile.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 4

(Soggetti pubblici interessati)

L'articolo è soppresso

Art. 5

(Ambito di applicazione della legge)

L'articolo definisce quali sono i soggetti destinatari della legge.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 5 bis

(Modalità di utilizzo dei prodotti del tabacco contenenti plastica)

L'articolo detta precise modalità di utilizzo dei prodotti del tabacco contenenti plastica nel litorale marchigiano.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 5 ter

(Deroghe)

L'articolo stabilisce le deroghe al divieto di utilizzo dei prodotti in plastica monouso e dei prodotti di plastica oxo-degradabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 3.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 6

(Disposizioni attuative)

L'articolo detta le disposizioni che i soggetti destinatari della legge dovranno seguire per garantire la sua applicazione.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 6 bis

(Azioni regionali di prevenzione della produzione di rifiuti derivanti da prodotti di plastica e di riduzione del loro utilizzo)

L'articolo pone a carico della Giunta regionale l'onere di promuovere, anche mediante erogazione di contributi regionali, progetti di ricerca e attività ed iniziative dirette rispettivamente a sostituire e ridurre, nel territorio regionale, l'utilizzo dei prodotti di plastica.

Effetti finanziari: dall'applicazione dei commi 1 e 3 derivano spese di parte corrente a decorrere dall'anno 2021 che saranno autorizzate con le leggi di approvazione di bilancio.

Dall'applicazione del comma 2 deriva una spesa di investimento per l'annualità 2020 pari ad euro 100.000,00 autorizzata all'articolo 13.

Art. 6 ter*(Campagne di comunicazione)*

L'articolo individua nelle campagne di comunicazione lo strumento attraverso il quale la Regione promuove l'attuazione della legge.

Effetti finanziari: l'onere per l'annualità 2020 è quantificabile in euro 10.000,00 per spese di parte corrente, autorizzate all'articolo 13. Per gli anni successivi la spesa sarà autorizzata con le rispettive leggi di bilancio.

Art. 6 quater*(Programma regionale)*

L'articolo pone a carico della Giunta regionale l'onere di approvare ogni anno un programma finalizzato a sostenere gli interventi posti in essere dai soggetti destinatari della legge di cui all'articolo 5 per garantirne la sua applicazione nonché le attività ed iniziative previste agli articoli 6 bis e 6 ter.

Invarianza: La disposizione ha carattere procedurale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, in quanto le attività amministrative connesse a tale programmazione possono essere svolte con le risorse umane, strumentali ed organizzative già impegnate nelle attività del settore di intervento.

Art. 7*(Regime sanzionatorio)*

L'articolo detta il regime sanzionatorio che i Comuni devono applicare nell'ipotesi di violazione delle disposizioni contenute in questa legge .

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art.8*(Vincoli finanziari)***L'articolo è soppresso****Art. 9***(Campagne di comunicazione)***L'articolo è soppresso**

Art. 10
(*Deroghe*)

L'articolo è soppresso

Art. 11
(*Disposizione transitoria*)

L'articolo è soppresso

Art. 12
(*Clausola valutativa*)

L'articolo contiene la clausola valutativa.

Invarianza La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 12 bis
(*Adeguamento della normativa regionale*)

L'articolo dispone a carico della Regione l'obbligo di adeguare la disciplina contenuta in questa legge alla normativa che il legislatore statale detterà per recepire entro il 2021 i contenuti della direttiva UE 2019/904, precisando inoltre che sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento si applicherà la suddetta disciplina statale.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Art. 13
(*Norma finanziaria*)

L'articolo autorizza per l'annualità 2020 la spesa nel limite massimo di euro 10.000,00 per sostenere le spese di parte corrente e nel limite massimo di euro 100.000,00 per sostenere le spese di investimento, rinviando le autorizzazioni per gli anni successivi alle leggi di bilancio, in quanto disposizione a carattere continuativo, non obbligatoria. La copertura è individuata negli stanziamenti del capitolo 2090310009 (spese per l'attuazione del piano regionale di gestione dei

rifiuti) e del capitolo 2090320015 (Spese per la gestione dei rifiuti – investimenti), capitoli correlati alle entrate derivanti dall'addizionale al tributo di conferimento in discarica dei rifiuti solidi e dal tributo speciale per il deposito in discarica, in attuazione della legge 549/1995 e della l.r. 15/1997.

Le finalità della proposta di legge sono coerenti con le finalità delle suddette norme.

Effetti finanziari: di seguito è riportata la sintesi degli effetti finanziari:

Spesa prevista dalla proposta					Copertura della spesa				Capitoli correlati di entrata
Missione/ programma/	Capitolo	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021 e successivi	capitolo	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	
Missione 9/ programma 03	Nuova istituzione	0	10.000,00	Legge di bilancio	2090310009/		10.000,00		1101010018 1101010019
	Nuova istituzione		100.000,00	Legge di bilancio	2090320015		100.000,00		

Art. 13 bis

(Disposizioni transitorie e finali)

L'articolo contiene la disciplina transitoria.

Invarianza: La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

Scheda ATN

della Proposta di legge n. 274 /19

“Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica”,

nel testo licenziato dalla III Commissione assembleare

ELEMENTI DI
ANALISI

CONTENUTI

<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea e con l'ordinamento internazionale</p>	<p>La proposta di legge appare compatibile con le norme euro-unitarie vigenti, con particolare riferimento alla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direttiva UE 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente; - Comunicazione del 16 gennaio 2018 (COM 2018, 16 final) della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni “Strategia europea per la plastica nell'economia circolare”; - Direttiva quadro sui rifiuti 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE del 10 novembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio in quanto contiene un riferimento espresso alla riduzione del “marine litter” e prevede in modo specifico l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure dirette ad evitare la produzione dei rifiuti; - Direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (COM 2015, 214 final); - Direttiva quadro sulla Strategia marina 2008/56/CE (Marine Strategy Framework Directive – MSFD) che costituisce il pilastro ambientale della politica marittima della Unione europea;
--	--

**Analisi della
compatibilità
dell'intervento con il
quadro normativo
nazionale e con i
principi costituzionali**

La proposta di legge appare compatibile con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale con particolare riferimento al Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (Norme in materia ambientale), Parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) e al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008 (Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore delle pubbliche amministrazioni).

La disciplina regionale in esame, contenendo disposizioni dirette a favorire la riduzione dei rifiuti derivanti da prodotti realizzati in plastica e promuovere l'utilizzo di beni di consumo sempre più ecocompatibili, attiene alla materia "tutela dell'ambiente", riservata alla competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117 comma secondo della Costituzione, lettera s).

Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato la tutela dell'ambiente più che una materia in senso stretto rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale e non derogabili dalle Regioni; ciò non esclude tuttavia che le leggi regionali possano, nelle materie di propria competenza, dettare norme con finalità di tutela ambientale (cfr. tra le altre sentenze. Corte Cost. n. 151 /2018, nn. 154 e n. 244 del 2016, 58/ 2015 e 225/2009).

L'intervento normativo in esame anticipa di fatto, ai sensi dell'articolo 117, quinto comma della Costituzione, il recepimento e l'attuazione in ambito regionale dei contenuti della recente Direttiva UE 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sotto due profili.

Innanzitutto laddove la normativa eurounitaria (articolo 5) impone agli Stati membri di vietare, a decorrere dal 3 luglio 2021, l'immissione sul mercato di alcuni prodotti di plastica monouso espressamente elencati (All.B alla Direttiva), in quanto considerati fortemente impattanti in termini di inquinamento ambientale e per i quali esistono soluzioni alternative adeguate, più sostenibili e anche economicamente accessibili, nonché delle plastiche oxo-degradabili definite dall'art. 3 della Direttiva.

Inoltre la proposta di legge n. 274 mutua, in parte, il contenuto dell'articolo 4 della Direttiva medesima che pone a carico degli Stati membri l'onere di adottare entro il medesimo termine misure necessarie a conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo di altri prodotti di plastica monouso individuati nell'All.A alla Direttiva, non essendo attualmente per tali prodotti disponibili alternative adeguate e più sostenibili per la loro sostituzione.

Sulla legittimità di un intervento legislativo regionale in funzione attuativa del contenuto di una direttiva europea in materia di "tutela dell'ambiente", prima del suo recepimento da parte del legislatore statale, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 398/2006.

In tale pronuncia il Giudice delle Leggi precisa che "le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria legislativa ... devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria (sent. Corte Cost.n. 126/1996)". In altri termini la Regione può dare attuazione ad una direttiva comunitaria prima dello Stato nella misura in cui ciò non comporti una lesione della

competenza statale di dettare standard di “tutela uniforme”, essendo il legislatore statale l’unico soggetto deputato alla cura di interessi di natura necessariamente unitaria.

L’intervento normativo in oggetto, nella parte in cui vieta l’utilizzo di certi prodotti di plastica (articolo 3, comma 1), ispirandosi al divieto di immissione sul mercato dei medesimi prodotti previsto all’articolo 5 della Direttiva UE 2019/904, non appare contrastare con l’esigenza di garantire una attuazione unitaria della normativa europea in questione tramite il preventivo intervento del legislatore statale.

Considerando infatti i prodotti di plastica sopra descritti una delle principali cause di inquinamento e di degrado dell’ecosistema regionale, l’intervento normativo in esame pone a carico dei soggetti elencati all’articolo 5 (amministrazione regionale, enti locali, istituti di educazione e formazione, strutture sanitarie, esercenti un’attività economica in area demaniale marittima quali ad esempio gestori di stabilimenti balneari e ristoratori etc...) il divieto di utilizzarli decorsi novanta giorni dall’entrata in vigore della legge stessa (articolo 6)

Si precisa, a tale proposito, che l’introduzione in ambito regionale di tale divieto potrebbe essere oggetto censura governativa sotto il profilo della eventuale violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, comma secondo, lett. e)

Tuttavia la Corte Costituzionale (cfr. sentt. n. 104 e n. 125 del 2014 e 247/2010) ha più volte negato che sia configurabile tale lesione allorché l’apposizione di limiti di ordine generale da parte del legislatore regionale sia strumentale alla tutela di un interesse già riconosciuto dallo Stato più meritevole nella ponderazione dei valori e quindi idoneo a superare la prevalenza della materia “tutela della concorrenza” (ad es. tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, tutela della salute...).

L’attuazione da parte degli Stati membri della Direttiva UE 2019/904 nella parte in cui (articolo 4) prevede l’adozione di misure atte a conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo di determinati prodotti di plastica monouso potrebbe richiedere in via preventiva la necessità di un intervento del legislatore statale al fine di garantire condizioni uniformi di attuazione nel territorio nazionale.

Proprio per tale motivo, l’intervento normativo in esame, sempre con il fine ultimo di garantire una tutela elevata del proprio ecosistema regionale dai rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica, si limita a prevedere che, decorsi novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, i soggetti destinatari della nuova disciplina dovranno attivarsi per cercare di ridurre il consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella citata Direttiva UE, ponendo in capo alla Giunta regionale l’onere di svolgere attività di promozione e sostegno delle iniziative ed attività poste in essere.

Nella piena consapevolezza della titolarità in capo al legislatore statale della funzione “trasversale” di tutela dell’ambiente, la proposta di legge impegna la Regione ad adeguare la disciplina regionale in esame alla futura normativa statale di recepimento della Direttiva UE 2019/904, per le parti che dovessero risultare non compatibili. Si prevede, altresì, che tale disciplina statale successiva, eventualmente difforme da quella regionale, si applicherà,

	<p>in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento.</p> <p>In questo modo la Regione, ha voluto inserire all'interno della proposta di legge la c.d. "clausola di cedevolezza inversa", al fine di garantire che l'intervento normativo regionale risulti conforme ai principi generali dell'ordinamento in tema di recepimento ed adeguamento al diritto europeo, secondo una impostazione condivisa dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n. 398 del 2006.</p> <p>Analizzando il panorama normativo regionale si evidenzia che la Toscana ha recentemente approvato la legge regionale 28 giugno 2019, n. 37 "Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica nell'ambiente" oltre ad aver sottoscritto in precedenza uno schema di Protocollo di intesa per le "Spiagge sostenibili"- La via Toscana per un mare pulito" con l'ANCI e le Associazioni Balneari regionali".</p> <p>Tra le regioni che risultano aver già adottato provvedimenti c.d. "Plastic-free" di rango non legislativo vanno annoverate, a tutt'oggi, la Puglia (Ordinanza balneare, anno 2019- Determinazione Dirigenziale 5 aprile 2019, n 251); il Molise " Piano di sicurezza dei litorali, anno 2019 e la Sicilia con la Circolare 6 dicembre 2018 " Linee guida per la riduzione della plastica monouso nelle zone demaniali marittime</p>
<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con lo Statuto regionale</p>	<p>La proposta di legge appare compatibile con lo Statuto regionale.</p>
<p>Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti regionali vigenti</p>	<p>DACR 128/2015 concernente "Approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) redatto in attuazione del Decreto legislativo 152/2006".</p>
<p>Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa</p>	
<p>Verifica dell'esistenza di proposte normative in materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter</p>	