

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie. A.C. 1185 Governo (Parere alla V e VI Commissione) ( <i>Esame e conclusione. – Parere con osservazioni</i> ) .....	3
Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile. A.C. 1145 Governo (Parere alla VIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione. – Parere con condizione e osservazioni</i> ) .....	7

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 4 giugno 2008. – Presidenza del presidente Franco STRADELLA. – Interviene il sottosegretario di Stato all'ambiente e alla tutela del territorio e del mare Roberto Menia.*

#### La seduta comincia alle 9.50.

**Conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie.**

**A.C. 1185 Governo.**

(Parere alla V e VI Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*).

Antonino LO PRESTI, *relatore*, nel ricordare sinteticamente i principali contenuti del provvedimento in esame, sottolinea come in esso siano assenti elementi di rilevante patologia normativa, ma sono invece ravvisabili taluni aspetti suscettibili di miglioramenti, che ha inteso suggerire nella sua proposta di parere. Nella parte conclusiva, così come

anche in premessa, si dà conto della peculiare sovrapposizione normativa che si è venuta a determinare in relazione alle misure concernenti la compagnia aerea Alitalia. Ne discende un'apposita raccomandazione, rivolta al legislatore affinché intervenga per superare le eventuali incertezze interpretative ed applicative che potrebbero derivare dalla contemporanea presenza di discipline – non coincidenti – contenute nel presente provvedimento e nel decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, cui si è peraltro affiancata un'ulteriore disposizione inserita dal Governo in un nuovo decreto-legge, pubblicato in data odierna.

Passa pertanto ad illustrare la proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1185 e rilevato che:

esso reca un contenuto parzialmente eterogeneo, in quanto la finalità indicata nel titolo del decreto, ovvero la salvaguardia del potere d'acquisto delle famiglie, appare connettersi agli obiettivi perseguiti nei primi tre articoli (concernenti l'eliminazione dell'ICI sulla prima

casa; la detassazione di redditi da lavoro e la rinegoziazione dei mutui per la prima casa), ma non è invece direttamente estensibile ai contenuti normativi dell'articolo 4, riguardante il sostegno economico alla compagnia aerea Alitalia, né a quelle disposizioni dell'articolo 5 ulteriori rispetto alla mera finalità di copertura degli oneri derivanti dal provvedimento in esame;

interviene, all'articolo 4, nuovamente sulla compagnia aerea Alitalia, adottando soluzioni normative simili ma non identiche a quelle precedentemente assunte con il decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera, sui cui il Comitato per la legislazione si è già espresso nella seduta dello scorso 27 maggio; inoltre, secondo quanto risulta dal relativo comunicato, il Consiglio dei ministri del 30 maggio 2008 ha anche approvato ulteriori disposizioni contenute in un altro provvedimento d'urgenza sulla privatizzazione della medesima compagnia aerea;

introduce, al comma 3 dell'articolo 5, un innovativo strumento di flessibilità nella gestione del bilancio statale, basato sulla facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, su proposta del Ministro competente, da comunicare alle Commissioni parlamentari competenti, di rimodulare «tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa», configurando dunque uno strumento di intervento su spese legislativamente previste non avente carattere di fonte normativa di rango primario;

utilizza, all'articolo 5, comma 12, primo periodo, una formula abrogativa esplicita innominata (« Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili... ») che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, non andrebbe utilizzata in quanto superflua;

interviene al comma 1 dell'articolo 3, a prevedere un accordo tra il rappresentante dell'Esecutivo e l'Associazione

Bancaria Italiana – ABI, in materia di rinegoziazione dei mutui, fissando *ex lege* i termini per la sua conclusione ed i principali contenuti;

la tecnica della novellazione adottata all'articolo 5, commi 9, lettera *b*), 10, lettere *a*) e *c*) e 11) – pur non conforme a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), che invita ad evitare la modifica di singole parole – appare tuttavia nel caso di specie coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una sua più agevole comprensione;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1, comma 3 – ove si abroga l'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 504 del 1992 che a sua volta rinviava all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 437 del 1996 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di estendere, sotto questo aspetto, l'effetto abrogativo direttamente a tale ultima disposizione che, prevedendo la potestà dei comuni di deliberare un'aliquota ICI ridotta in favore di alcuni soggetti, appare in effetti superata dalla normativa in esame;

all'articolo 2 – ove si riducono in via sperimentale le imposte su taluni redditi da lavoro e si dispone un'attività di verifica degli effetti di tale sperimentazione – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con la previsione dell'articolo 1, comma 70, della legge n. 247 del 2007 (cosiddetto Protocollo welfare) secondo cui « con decreto del Ministro del-

l'economia e delle finanze e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, sono emanate disposizioni finalizzate a realizzare, per l'anno 2008, la deducibilità ai fini fiscali ovvero l'introduzione di opportune misure di detassazione per ridurre l'imposizione fiscale sulle somme oggetto degli sgravi contributivi sulla retribuzione di secondo livello di cui al comma 67, entro il limite complessivo di 150 milioni di euro per il medesimo anno »;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 2, comma 2 – ove da un lato si dispone che le somme soggette a regime agevolato non concorrano alla « determinazione della situazione economica equivalente alla formazione del reddito » (ISEE) e, dall'altro lato, si stabilisce che i predetti redditi siano invece computati ai fini dell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione, atteso che il valore ISEE risulta invece utilizzato in via ordinaria anche ai fini dell'accesso a prestazioni assistenziali;

all'articolo 5, comma 3 – che reca disposizioni finalizzate a dare maggiore flessibilità nella gestione del bilancio statale – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se la previsione della facoltà di rimodulazione tra i programmi delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, costituisca una disposizione autonoma volta ad autorizzare in via generale e permanente tali rimodulazioni ovvero se debba invece essere letta in combinato disposto con il secondo periodo del comma, secondo cui « le variazioni tra spese di funzionamento e quelle per interventi sono consentite entro il limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per le finalità previste dalla legge nell'ambito del programma interessato dalla riduzione » e

quindi in termini più ristretti; andrebbe chiarito, inoltre, se il secondo periodo si riferisca esclusivamente alla riduzione delle autorizzazioni di spesa disposte dal comma 1 del medesimo articolo 5, come specifica la relazione tecnica, ovvero sia una disposizione volta ad introdurre una nuova disciplina delle riduzioni di spesa a regime.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto legge ».

Il Sottosegretario Roberto MENIA, nel dichiarare la piena disponibilità del Governo ad accogliere ogni suggerimento migliorativo del testo, prende atto delle puntuali osservazioni formulate dal relatore.

Roberto ZACCARIA invita il relatore ed il Governo ad operare affinché le osservazioni recate nel parere si possano effettivamente tradurre in modifiche del provvedimento. Chiede, inoltre, al relatore di fornire ulteriori chiarimenti in relazione al rilievo concernente l'articolo 2 del testo

in esame; da una prima lettura, infatti, sembrerebbe che si introduca una previsione normativa volta alla detassazione di redditi, che ha carattere temporaneo e non appare essere inserita correttamente nel quadro normativo esistente, come delineato con la legge n. 247 del 2007, così da determinare problemi sul versante delle diverse fonti normative.

Il Sottosegretario Roberto MENIA non ritiene che la questione posta dall'onorevole Zaccaria tocchi aspetti estranei a quelli già evidenziati dal relatore. Infatti, pur concordando sull'opportunità di raccordare la normativa del decreto in esame con il citato articolo 1, comma 70, della legge n. 247 del 2007, non sembra esservi alcuna perplessità in ordine all'ambito di operatività del richiamato articolo 2 del decreto legge.

Arturo IANNACCONE evidenzia come il peculiare ruolo del Comitato per la legislazione non consenta di affrontare le rilevanti questioni di merito sottese alla normativa che riduce l'imposizione fiscale sui redditi da lavoro. Pertanto, in questa sede ritiene esclusivamente possibile avanzare raccomandazioni per una migliore formulazione tecnica della disciplina, anche mediante un coordinamento con la normativa previgente in materia.

Non crede che vi siano dunque motivi specifici che inducano a modificare la proposta di parere illustrata.

Carlo COSTANTINI sottolinea come l'intervento del collega Zaccaria abbia evidenziato un dato incontrovertibile. La norma in esame configura un percorso sostanzialmente e formalmente diverso rispetto a quello prefigurato dalla disposizione che ha dato attuazione al cosiddetto Protocollo sul *welfare*. La circostanza che sia tratteggiata una procedura alternativa rispetto a quella esistente fa emergere la necessità di attuare un chiaro coordinamento normativo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, concordando con la posizione espressa dal rap-

presentante del Governo, osserva come dal dibattito non siano emersi elementi in contrasto con le valutazioni contenute nella proposta di parere sottoposta al Comitato. La disposizione in esame si muove infatti in una direzione coerente con la scelta del Governo di intervenire tempestivamente ed in via urgente per il sostegno dei redditi dei lavoratori. Ciò ha evidentemente comportato l'uso di strumenti diretti di intervento, peraltro a carattere temporaneo. Su di essi, l'osservazione che il Comitato riterrà di formulare potrà produrre l'effetto di sollecitare, presso la Commissione di merito, una riflessione sull'esigenza di coordinare la nuova disposizione con quella ad essa preesistente.

Lino DUILIO richiama l'attenzione dei colleghi sulla portata del comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge, che peraltro costituisce oggetto di rilievo nella proposta del relatore. Al riguardo, evidenzia come il tenore letterale della disposizione sembrerebbe configurare, in via ordinaria e permanente, la facoltà per il Governo, mediante decreti ministeriale neppure sottoposti al parere parlamentare, di modificare decisioni di spesa assunte con atti legislativi.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, precisa che l'interpretazione della disposizione appare più chiara alla luce di quanto espressamente affermato, sul punto, nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento, ove testualmente si legge che «la richiamata norma di flessibilità non introduce margini di discrezionalità di carattere assoluto, in quanto le rimodulazioni tra spese di funzionamento e quelle per interventi vengono limitate entro il 10 per cento delle risorse previste nell'ambito di ciascun programma interessato dalle riduzioni di cui al comma 1». Come ha inteso evidenziare in proposito, inserendo una specifica osservazione, sarebbe a suo avviso comunque opportuno che la Commissione di merito operi affinché tale

soluzione interpretativa sia esplicitata direttamente nel testo della disposizione in oggetto.

Franco STRADELLA, *presidente*, rileva che le questioni sollevate risultano aver ricevuto adeguato approfondimento e che, conseguentemente, l'esame del provvedimento possa considerarsi concluso con l'adozione della proposta di parere precedentemente illustrata.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile.**

**A.C. 1145 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).*

Lino DUILIO, *relatore*, preliminarmente segnala la natura di intervento di carattere eccezionale e straordinario che qualifica il provvedimento all'esame del Comitato, in quanto volto a fronteggiare una situazione drammatica quale quella relativa alla sulla gestione dei rifiuti nella regione Campania. Il decreto, nei venti articoli in cui si articola, dispone infatti misure emergenziali volte a dotare il soggetto pubblico di poteri adeguati e degli strumenti operativi necessari per superare le enormi difficoltà di intervento in tale ambito riscontrate in passato.

Ricorda, in tal senso, i principali contenuti del provvedimento. In particolare, l'articolo 1 conferisce particolari poteri ad un Sottosegretario di Stato, cui l'articolo 2 affida il compito di provvedere – anche avvalendosi di procedure espropriative – all'attivazione dei siti da utilizzare per la gestione dei rifiuti, prevedendo anche apposite sanzioni penali per chi ostacola tale azione. L'articolo 3 devolve, in via transitoria, la competenza giudiziaria di carat-

tere penale in materia ad un'unica autorità, mentre l'articolo 4 fissa in via generale la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie connesse alla gestione dei rifiuti. L'articolo 5 interviene ad attivare l'esercizio del termovalorizzatore di Acerra e la realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa. L'articolo 6 reca un elenco di impianti su cui fare affidamento per la selezione e il trattamento dei rifiuti. L'articolo 7 riduce da 60 a 50 il numero dei componenti della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale ed istituisce, presso il Ministero dell'ambiente, la figura del Segretario generale. L'articolo 8 autorizza il Sottosegretario alla realizzazione di un impianto di termovalorizzazione nel territorio del comune di Napoli, demandando al sindaco il compito di indicarne la localizzazione entro un breve termine. L'articolo 9 autorizza la realizzazione di 10 siti, indicando i comuni interessati. L'articolo 10 disciplina le attività di trattamento e smaltimento del percolato. L'articolo 11 interviene ad unificare i consorzi di bacino delle Province di Napoli e Caserta. L'articolo 12 autorizza i capi missione a saldare i debiti accumulati dalle società affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti. L'articolo 13 mira a favorire l'informazione e la partecipazione dei cittadini. L'articolo 14, con norma di interpretazione autentica, dispone che le ordinanze adottate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nonché i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile non siano soggetti al preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti. L'articolo 15 potenzia le strutture facenti capo al Sottosegretario e al Dipartimento della protezione civile, al cui personale è appositamente dedicato l'articolo 16. L'articolo 17 istituisce il Fondo per l'emergenza rifiuti Campania con una dotazione per l'anno 2008 pari a 150 milioni di euro, la cui copertura avviene mediante riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003). L'articolo 18 autorizza il Sottosegretario di

Stato e i capi missione a derogare – nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale – alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali. Infine, l'articolo 19 prevede che lo stato di emergenza si protragga fino al 31 dicembre 2009, mentre l'articolo 20 reca le norme sull'entrata in vigore e la pubblicazione.

In relazione a tale complesso contenuto, pur consapevole della natura per certi versi eccezionale del decreto legge, ha ritenuto di formulare taluni rilievi, anche volti a razionalizzare la facoltà di deroga alla normativa vigente che, senza ridurre i poteri straordinari del Sottosegretario Bertolaso, possa meglio definirne i contorni. Ciò ad esempio, con riguardo alla previsione dell'articolo 10, comma 2, nonché al combinato disposto degli articoli 2 e 18. Inoltre, ha ritenuto di proporre puntuali suggerimenti di miglioramento del testo affinché ne risulti più chiara la portata normativa ovvero, in alcuni casi, anche in funzione di un suo miglior coordinamento con la legislazione vigente e con gli stessi strumenti costituzionalmente previsti, quale ad esempio il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Illustra, quindi la seguente proposta di parere.

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1145 e rilevato che:

esso reca un contenuto parzialmente omogeneo, in quanto prevede interventi complessivamente unificati dalla duplice finalità di predisporre idonee misure per la gestione dei rifiuti nella regione Campania e di dotare di adeguati strumenti le strutture amministrative cui sono affidati i principali compiti in questa materia; peraltro, a tale finalità si riconnettono solo indirettamente le previsioni dell'articolo 7 (che modifica la composizione della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA

– e istituisce il Segretario generale del Ministero dell'ambiente) e dell'articolo 14 (per la parte che sottrae i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti);

si configura come intervento di carattere eccezionale e straordinario, adottato in funzione dell'esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici, adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità;

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza pertanto come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, all'articolo 1, comma 2); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, l'articolo 8, comma 1, prevede una possibile deroga « alle previsioni edilizie ed urbanistiche vigenti », ed il comma 5 del medesimo articolo reca una disposizione in materia di valutazione d'impatto ambientale in deroga al « codice ambientale » ed alla « pertinente legislazione regionale in materia »; così anche l'articolo 10, comma 2, che autorizza la deroga alle disposizioni in materia di « disciplina degli scarichi »); in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, alla lettera *a*), dell'articolo 15, comma 1); in altri casi, si dettano discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (a titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 3, sulla competenza dell'autorità giudiziaria); infine, l'articolo 2, comma 1, e l'articolo 18 autorizzano condotte in deroga ad interi comparti normativi, individuati peraltro con formule non pienamente coincidenti (relativi alla materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali eccetera), e

corredano tale previsione generale con un'elencazione, « in via non esclusiva » delle disposizioni derogabili;

nel consentire tale ampia facoltà di deroga, il provvedimento espressamente la estende anche alla normativa regionale, in un caso incidendo direttamente sulla stessa legislazione della regione Campania (all'articolo 11, comma 8);

contiene, all'articolo 14, una norma di interpretazione autentica dei rapporti tra l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e l'articolo 5-*bis*, del decreto legge n. 343 del 2001, da un lato, e l'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, dall'altro, idonea quindi ad esplicitare retroattivamente i propri effetti;

adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo: in particolare, l'articolo 2, comma 3, autorizza il Sottosegretario a disporre « l'acquisizione » di beni mobili a fronte del versamento di un indennizzo, facendo dunque ritenere che si intenda fare riferimento a provvedimenti di tipo ablatorio per i quali il termine utilizzato non sembra congruo; inoltre, il comma 4 del medesimo articolo introduce la nuova definizione di « aree di interesse strategico nazionale » per « i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti », senza specificare se si faccia riferimento alla regione interessata dall'emergenza ovvero all'intero territorio nazionale;

presenta due disposizioni (articoli 15 e 16) aventi un'identica rubrica, che andrebbe invece diversificata in ragione dei contenuti parzialmente differenti;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 18 – che autorizza il Sottosegretario di Stato e i capi missione a derogare, nel rispetto dei principi « fondamentali » in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale, alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali – si proceda ad una riformulazione al fine di:

a) coordinare gli « ambiti normativi derogabili » con quelli già indicati all'articolo 2, che appaiono parzialmente differenti (materia ambientale, paesaggistico-territoriale, pianificazione del territorio e della difesa del suolo, nonché igienico-sanitaria);

b) uniformare la « clausola di salvaguardia » ivi contenuta (« nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale ») con quella dell'articolo 2 (« fatto salvo l'obbligo di assicurare le misure indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente ») e, soprattutto, con la disciplina generale dello Stato di emergenza e potere di ordinanza, fissata dall'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, che consente di provvedere anche a mezzo di ordinanze « in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico »; peraltro, la norma da ultimo citata prevede, al comma 5, che i provvedimenti contengano l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e siano motivati (anche ai fini della loro ricorribilità e giustiziabilità);

c) eliminare riferimenti a norme non più in vigore, quale ad esempio l'articolo 331 della legge n. 2248 del 1865, ormai abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999; gli ar-

articoli 1, 3, 4, 5 e 10 della legge n. 10 del 1977 che risultano essere stati abrogati dall'articolo 136 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nel quale sono confluiti; il decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988, che è stato abrogato dall'articolo 280 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale);

d) coordinare il richiamo agli ambiti normativi derogabili (di cui al primo periodo) con le concrete disposizioni di legge richiamate nell'elencazione, in parte afferenti a discipline diverse quali, ad esempio, la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, nonché le disposizioni relative ai contratti della Pubblica amministrazione, ai comandi del personale e al trattamento di missione, ovvero le disposizioni di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1, comma 3 – ove si prevede che, in sostituzione dei Commissari delegati attualmente operanti, il Sottosegretario provveda alla nomina di uno o più capi missione che subentrano ai Commissari delegati in carica – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire la posizione dei Presidenti delle province campane, cui l'articolo 6 del decreto-legge n. 61 del 2007, aveva attribuito le funzioni di sub-commissari;

all'articolo 7, comma 1, terzo periodo – ove si stabilisce che « entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, con proprio decreto, di natura regolamentare, al riordino della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale » – dovrebbe valutarsi l'opportu-

nità di coordinare tale previsione con il comma 4 dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2007, ove già si dispone che « con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di natura non regolamentare, sono stabiliti l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione »;

all'articolo 10, comma 2 – che autorizza deroghe alle disposizioni in materia di disciplina degli scarichi « per il periodo strettamente necessario », consentendo il superamento dei limiti fissati dal Codice ambientale – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare le norme cui si riferisce la deroga e gli articoli del decreto legislativo n. 152 del 2006 che fissano i limiti di legge cui si consente di derogare, nonché di introdurre anche un'indicazione temporale volta a chiarire la durata delle deroghe autorizzate, eventualmente collegandola a quella dello stato di emergenza;

all'articolo 11, comma 8 – ove si dispone lo scioglimento e la riunione in un unico consorzio dei consorzi di bacino delle province di Napoli e Caserta istituiti con la legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in esame, al fine di far riferimento al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni previsto, in via di principio, dall'articolo 120 della Costituzione, e le cui procedure sono definite dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (in particolare, potrebbe richiamarsi il comma 4 della citata disposizione, secondo cui « nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame »);



all'articolo 14 – che reca una norma di interpretazione autentica volta ad escludere, in via retroattiva e con valenza generale, dal preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti le ordinanze adottate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225) nonché i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile (adottati ai sensi dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare, ai sensi del paragrafo 3, lettera *l*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, se sia congruo l'uso dello strumento dell'interpretazione autentica ovvero se invece ci si trovi piuttosto in presenza di «una modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 2, comma 2 – ove si autorizza il Sottosegretario di Stato ad avvalersi di procedure espropriative – dovrebbe chiarirsi, da un lato, che conseguono l'effetto espropriativo anche le procedure previste dall'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 327 del 2001 ivi richiamato e, sotto altro profilo, che le spese, di cui l'indennizzo deve tenere conto, sono quelle sostenute dai titolari degli impianti e dei siti suscettibili di occupazione, come chiarito nella stessa relazione illustrativa;

all'articolo 2, commi 4, 5 e 9 – che introducono le nuove definizioni di aree di interesse strategico nazionale per i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti (comma 4), fissando, con lo strumento penale, una peculiare protezione dei suddetti siti (comma 5) e della complessiva azione di gestione dei rifiuti (comma 9) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se esse operino nella sola regione interessata dall'emergenza ovvero in tutto il territorio nazionale ed indipendentemente dalla durata della situazione emergenziale, specificando dunque l'ambito in cui possano

configurarsi le due fattispecie delittuose previste ai commi 5 e 9, che appaiono peraltro sanzionare condotte astrattamente riconducibili ad entrambe le discipline; inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la previsione di cui al comma 9 (qualora se ne escluda il carattere temporaneo) in termini di novella all'articolo 340 del codice penale;

all'articolo 9, comma 5 – che consente di procedere in deroga alle disposizioni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) sull'apertura di discariche ed esercizio di impianti – andrebbe valutata l'opportunità di chiarire che la norma riguarda i soli impianti e discariche indicati al comma 1 dello stesso articolo».

Il Sottosegretario Roberto MENIA, nel ringraziare il relatore per l'approfondita analisi svolta, richiama l'attenzione del Comitato sul carattere di assoluta gravità delle circostanze di fatto che hanno reso necessario intervenire con strumenti eccezionali. Vi è dunque un'unitarietà di fondo delle misure adottate, in quanto complessivamente tese all'obiettivo di superare l'emergenza della raccolta e della gestione dei rifiuti nella regione Campania. Non sono disallineate, ma anzi connesse a tale risultato anche le disposizioni contenute negli articoli 7 e 14, cui il relatore ha fatto riferimento.

La logica emergenziale ispira, evidentemente, anche le numerose disposizioni con cui si conferiscono all'apparato statale poteri e compiti in deroga alla legislazione vigente. Per talune di esse, ove ciò comporti un minore impatto sulla disciplina complessiva, il Governo si riserva di accogliere i suggerimenti contenuti nel parere, invitando peraltro il relatore a trasformare il rilievo, formulandolo dunque in termini di osservazione, in luogo della condizione.

In termini generali, con riferimento ad alcuni dubbi interpretativi espressi dal relatore nella sua proposta, va rilevato il

carattere temporaneo delle misure recate dal provvedimento, e la loro stretta connessione con la peculiare situazione che si registra nelle aree interessate dall'azione del Sottosegretario di Stato e, in generale, con il riconoscimento dello stato di emergenza. La stessa normativa che interviene sulle competenze della magistratura esplicita il suo carattere temporaneo. Analogamente, non sembrano esservi dubbi sulla scelta adottata dal legislatore nel prevedere, all'articolo 7 del decreto, che il decreto del Ministro abbia natura regolamentare, innovando dunque la precedente disciplina, né sulla scelta di configurare l'articolo 14 come una vera e propria norma interpretativa.

Doris LO MORO, nel convenire con l'ipotesi interpretativa avanzata dal rappresentante dell'Esecutivo in ordine alla previsione dell'articolo 7, evidenzia come ciò confermi l'osservazione svolta dal relatore, che invita la Commissione di merito a coordinare tale disposizione con il diritto vigente, eventualmente abrogando espressamente il comma 4 dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2007.

Arturo IANNACCONE, prende atto della necessità di concludere l'esame del provvedimento e dunque dell'impossibilità di rinviare la discussione, circostanza che non consente di sviluppare quegli approfondimenti che il provvedimento meriterebbe.

In termini generali, osserva che il decreto appare coerente e completo e, soprattutto, ha il pregio di affrontare in modo unitario tutti gli aspetti della materia. In esso, infatti, emergono i fattori negativi che, dal 1994 in poi, hanno impedito di affrontare il problema nella regione, e si mettono in campo gli interventi effettivamente necessari per uscire dall'emergenza rifiuti, con particolare riguardo all'individuazione di siti per le discariche, all'attivazione di termovalorizzatori, alla raccolta differenziata ed alla necessaria opera di informazione alla collettività. Dopo aver sottolineato la propria

condivisione per la nomina a Commissario del sottosegretario Bertolaso, ricorda come le misure previste dal decreto in esame riprendano quelle già previste nel programma avviato dalla giunta Rastrelli, di cui egli era componente, cadute però nel nulla negli anni a seguire.

In ragione della sua esperienza personale, ritiene di suggerire che per ciascun intervento sia prevista una rigorosa tempistica, ad esempio con riguardo all'apertura delle zone di discarica, alla costruzione di impianti di termovalorizzazione ed allo smaltimento delle cosiddette « ecoballe ». In connessione a ciò, coerentemente con la condivisibile ispirazione del provvedimento di adottare criteri di « provincializzazione » dei rifiuti, reputa essenziale fissare termini cogenti per alleviare il peso che grava sulla provincia di Avellino nella gestione dei rifiuti della regione, che rischia di aggravarsi con l'ipotesi di apertura di una seconda discarica. Desidera infine preannunciare la posizione favorevole, che avrà modo di esprimere nelle sedi competenti, sulle disposizioni in materia di competenza giudiziaria auspicando altresì che, anche per tale via, si proceda tempestivamente ad attuare gli essenziali interventi disposti dal decreto in esame.

Lino DUILIO, *relatore*, nel prendere atto delle precisazioni espresse dal rappresentante dell'Esecutivo, desidera a sua volta evidenziare come la condizione illustrata si muova essenzialmente nella direzione di non incidere negativamente su poteri e facoltà che il decreto legge conferisce agli organi di Governo, ma solo di uniformare le espressioni normative utilizzate all'articolo 2 ed all'articolo 18, segnalando che da quest'ultimo andrebbero anche espunti i riferimenti a disposizioni già abrogate.

Franco STRADELLA, *presidente*, ritiene che si possa positivamente tradurre queste precisazioni in una parziale riformulazione del parere, che espliciti il rilievo sull'articolo 18 in armonia con quanto emerso dalla discussione.

Il Sottosegretario Roberto MENIA, concorda con la proposta del Presidente.

Lino DUILIO, *relatore*, concordando anch'egli con il Presidente, riformula dunque la proposta di parere nei seguenti termini:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1145 e rilevato che:

esso reca un contenuto parzialmente omogeneo, in quanto prevede interventi complessivamente unificati dalla duplice finalità di predisporre idonee misure per la gestione dei rifiuti nella regione Campania e di dotare di adeguati strumenti le strutture amministrative cui sono affidati i principali compiti in questa materia; peraltro, a tale finalità si riconnettono solo indirettamente le previsioni dell'articolo 7 (che modifica la composizione della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA – e istituisce il Segretario generale del Ministero dell'ambiente) e dell'articolo 14 (per la parte che sottrae i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti);

si configura come intervento di carattere eccezionale e straordinario, adottato in funzione dell'esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici, adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità;

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza pertanto come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, all'articolo 1, comma 2); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, l'articolo 8, comma 1, prevede una possibile deroga « alle previsioni edilizie ed urbanistiche vigenti », ed il comma 5 del

medesimo articolo reca una disposizione in materia di valutazione d'impatto ambientale in deroga al codice ambientale ed alla « pertinente legislazione regionale in materia »; così anche l'articolo 10, comma 2, che autorizza la deroga alle disposizioni in materia di disciplina degli scarichi); in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, alla lettera *a*), dell'articolo 15, comma 1); in altri casi, si dettano discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (a titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 3, sulla competenza dell'autorità giudiziaria); infine, l'articolo 2, comma 1, e l'articolo 18 autorizzano condotte in deroga ad interi comparti normativi, individuati peraltro con formule non pienamente coincidenti (relativi alla materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali ecc.), e corredano tale previsione generale con un'elencazione, « in via non esclusiva » delle disposizioni derogabili;

nel consentire tale ampia facoltà di deroga, il provvedimento espressamente la estende anche alla normativa regionale, in un caso incidendo direttamente sulla stessa legislazione della regione Campania (all'articolo 11, comma 8);

contiene, all'articolo 14, una norma di interpretazione autentica dei rapporti tra l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e l'articolo 5-bis, del decreto legge n. 343 del 2001, da un lato, e l'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, dall'altro, idonea quindi ad esplicitare retroattivamente i propri effetti;

adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo: in particolare, l'articolo 2, comma 3, autorizza il Sottosegretario a disporre l'acquisizione di beni mobili a fronte del versamento di un indennizzo, facendo dunque ritenere che si intenda fare riferimento a provvedimenti di tipo ablatorio per i quali il termine utilizzato non sembra congruo;

inoltre, il comma 4 del medesimo articolo introduce la nuova definizione di aree di interesse strategico nazionale per « i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti », senza specificare se si faccia riferimento alla regione interessata dall'emergenza ovvero all'intero territorio nazionale;

presenta due disposizioni (articoli 15 e 16) aventi un'identica rubrica, che andrebbe invece diversificata in ragione dei contenuti parzialmente differenti;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si proceda ad una riformulazione dell'articolo 18 – che autorizza il Sottosegretario di Stato ed i capi missione a derogare, nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale, alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali – al fine di:

a) coordinarlo con quanto già disposto dall'articolo 2, sia in merito agli ambiti normativi derogabili (che risultano differenti, in quanto l'articolo 2, si riferisce alla materia ambientale, paesaggistico-territoriale, pianificazione del territorio e della difesa del suolo, nonché igienico-sanitaria), sia con riguardo alla clausola di salvaguardia ivi contenuta (« nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale »), anch'essa differente da quella dell'articolo 2 (« fatto salvo l'obbligo di assicurare le

misure indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente ») e da quella della disciplina generale sullo Stato di emergenza e potere di ordinanza, fissata dall'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, che consente di provvedere anche a mezzo di ordinanze « in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico »; peraltro, la norma da ultimo citata prevede, al comma 5, che i provvedimenti contengano l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e siano motivati (anche ai fini della loro ricorribilità e giustiziabilità);

b) eliminare da esso riferimenti a norme non più in vigore, quali, ad esempio, l'articolo 331 della legge n. 2248 del 1865, ormai abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999; gli articoli 1, 3, 4, 5 e 10 della legge n. 10 del 1977 che risultano essere stati abrogati dall'articolo 136 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001), nel quale sono confluiti; il decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988, che è stato abrogato dall'articolo 280 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale).

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1, comma 3 – ove si prevede che, in sostituzione dei Commissari delegati attualmente operanti, il Sottosegretario provveda alla nomina di uno o più capi missione che subentrano ai Commissari delegati in carica – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire la posizione dei Presidenti delle province campane, cui l'articolo 6 del decreto-legge n. 61 del 2007, aveva attribuito le funzioni di sub-commissari;

all'articolo 7, comma 1, terzo periodo – ove si stabilisce che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, con proprio decreto, di natura regolamentare, al riordino della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare tale previsione con il comma 4 dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2007, ove già si dispone che «con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di natura non regolamentare, sono stabiliti l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione»;

all'articolo 10, comma 2 – che autorizza deroghe alle disposizioni in materia di disciplina degli scarichi «per il periodo strettamente necessario», consentendo il superamento dei limiti fissati dal Codice ambientale – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare le norme cui si riferisce la deroga e gli articoli del decreto legislativo n. 152 del 2006 che fissano i limiti di legge cui si consente di derogare, nonché di introdurre anche un'indicazione temporale volta a chiarire la durata delle deroghe autorizzate, eventualmente collegandola a quella dello stato di emergenza;

all'articolo 11, comma 8 – ove si dispone lo scioglimento e la riunione in un unico consorzio dei consorzi di bacino delle province di Napoli e Caserta istituiti con la legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in esame, al fine di far riferimento al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni previsto, in via di principio, dall'articolo 120 della Costituzione, e le cui procedure sono definite dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (in particolare, potrebbe richiamarsi il comma 4 della citata disposizione, secondo cui «nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costitu-

zione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame»);

all'articolo 14 – che reca una norma di interpretazione autentica volta ad escludere, in via retroattiva e con valenza generale, dal preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti le ordinanze adottate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225) nonché i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile (adottati ai sensi dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare, ai sensi del paragrafo 3, lettera l), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, se sia congruo l'uso dello strumento dell'interpretazione autentica ovvero se invece ci si trovi piuttosto in presenza di «una modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 2, comma 2 – ove si autorizza il Sottosegretario di Stato ad avvalersi di procedure espropriative – dovrebbe chiarirsi, da un lato, che conseguono l'effetto espropriativo anche le procedure previste dall'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 327 del 2001 ivi richiamato e, sotto altro profilo, che le spese, di cui l'indennizzo deve tenere conto, sono quelle sostenute dai titolari degli impianti e dei siti suscettibili di occupazione, come chiarito nella stessa relazione illustrativa;

all'articolo 2, commi 4, 5 e 9 – che introducono le nuove definizioni di aree di interesse strategico nazionale per i siti, le aree e gli impianti comunque connessi

all'attività di gestione dei rifiuti (comma 4), fissando, con lo strumento penale, una peculiare protezione dei suddetti siti (comma 5) e della complessiva azione di gestione dei rifiuti (comma 9) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se esse operino nella sola regione interessata dall'emergenza ovvero in tutto il territorio nazionale ed indipendentemente dalla durata della situazione emergenziale, specificando dunque l'ambito in cui possano configurarsi le due fattispecie delittuose previste ai commi 5 e 9, che appaiono peraltro sanzionare condotte astrattamente riconducibili ad entrambe le discipline; inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la previsione di

cui al comma 9 (qualora se ne escluda il carattere temporaneo) in termini di novella all'articolo 340 del codice penale;

all'articolo 9, comma 5 – che consente di procedere in deroga alle disposizioni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) sull'apertura di discariche ed esercizio di impianti – andrebbe valutata l'opportunità di chiarire che la norma riguarda i soli impianti e discariche indicati al comma 1 dello stesso articolo ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore come riformulata.

**La seduta termina alle 11.**