

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 28 dicembre 2012, n. 227, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione. Esame C. 5713 Governo, modificato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto legge 14 gennaio 2013, n. 1, recante disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale. Esame C. 5714 Governo, modificato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	8

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

*Martedì 22 gennaio 2013. — Presidenza
del vicepresidente Arturo IANNACCONI.*

La seduta comincia alle 9.35.

Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

Esame C. 5713 Governo, modificato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arturo IANNACCONI, *presidente e relatore*, nel dare conto dei contenuti salienti del provvedimento, che s'iscrive nella scia

dei numerosi decreti-legge emanati nel corso del tempo al fine di autorizzare la partecipazione italiana a nuove missioni internazionali ovvero prorogare i termini e gli stanziamenti per ciascuna delle missioni in corso, evidenzia come la sua maggiore criticità discenda dalla mancanza di una normativa unitaria che regolamenti i profili giuridico-economici delle missioni stesse e la cui adozione è stata invece più volte auspicata dal Comitato per la legislazione in occasione dell'esame di analoghi provvedimenti, anche nella legislatura in corso. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5713 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle

diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione che vedono impegnato il nostro Paese fino al 30 settembre 2013, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente;

anche se connesse e genericamente indicate nel titolo e nella premessa dell'atto legislativo, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 2, comma 5, in materia di assunzioni nella Polizia di Stato, nonché dall'articolo 6, commi 7, 14 e 15, recanti stanziamenti concernenti, rispettivamente, lo *Staff College* con sede in Torino, la ristrutturazione del Quartiere Generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles e i contributi all'Associazione Culturale "Villa Vigoni";

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; invece, per la disciplina in materia penale, si perpetua la lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il

provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;

nel procedere alla modifica della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali, ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento (si vedano, in proposito, l'articolo 6, comma 15, che incrementa in via non testuale il contributo annuo in favore dell'Associazione culturale "Villa Vigoni" e l'articolo 7, comma 11, che estende l'applicabilità delle norme che tutelano il coniuge del funzionario internazionale anche ai coniugi dei dipendenti pubblici impiegati in sedi diplomatiche all'estero, senza provvedere a novellare in tal senso la legge n. 227 del 2010);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 5, comma 2, laddove prevede che nell'ambito dello stanziamento disposto per la realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario, il Ministro degli affari esteri e il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, con decreto adottato d'intesa tra loro, possano, "a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2013, destinare risorse, fino ad un massimo del quindici per cento, per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi, per le quali emergano urgenti necessità di intervento nel periodo di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto", sembra assegnare ad un decreto interministeriale il compito di individuare aree di

crisi ulteriori rispetto a quelle individuate per legge, alle quali destinare parte delle risorse stanziare; analogamente, il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 6, nell'ambito dello stanziamento previsto dal primo periodo per gli interventi a sostegno dei processi di ricostruzione e di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto e per il contributo all'Unione per il Mediterraneo, prevede che *“il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto, può destinare risorse per iniziative in altre aree di crisi, per le quali emergano urgenti necessità di intervento nel periodo di vigenza del presente decreto”*;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il decreto-legge reca talune formulazioni e richiami normativi generici ed imprecisi; ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, all'articolo 5, comma 3, ove si dispone che il *“Ministro degli affari esteri e il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione identificano le misure volte ad agevolare l'intervento di Organizzazioni Non Governative che intendano operare nei Paesi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo per fini umanitari”*, senza precisare né lo strumento da utilizzare per l'identificazione di tali misure, né la loro natura; mentre, all'articolo 7, comma 9, contiene una clausola di garanzia, disponendo che *“Nei limiti delle risorse di cui all'articolo 5, nonché degli stanziamenti residui di cui al comma 8 del presente articolo, sono convalidati gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2013 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, conformi alla disciplina contenuta nel presente decreto”*;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto di-

sposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6, comma 1, primo periodo, i quali prevedono che fonti di rango secondario possano intervenire su ambiti materiali che l'ordinamento assegna alla fonte primaria del diritto, si dovrebbe verificare la congruità delle disposizioni in titolo con il sistema delle fonti;

all'articolo 6, comma 15 (che modifica in via non testuale la disposizione recata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 170 del 1997) e all'articolo 7, comma 11 (che incide sulle disposizioni contenute all'articolo 5 della legge n. 227 del 2010, senza tuttavia modificarle) si dovrebbero riformulare le disposizioni in questione in termini di novella alle succitate norme;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 5, comma 3, che demanda al Ministro degli Affari esteri e al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione l'identificazione delle *“misure volte ad agevolare l'intervento di Organizzazioni Non Governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan per i fini umanitari”*, si dovrebbe individuare sia lo strumento al quale i Ministri dovrebbero ricorrere al fine di identificare le suddette misure, sia quale sia la natura delle misure in questione ».

Roberto ZACCARIA, pur tenendo conto che il parere sul provvedimento oggi all'esame viene reso durante il periodo di scioglimento delle Camere, ritiene tuttavia che ragioni di opportunità non dovrebbero

indurre il Comitato a discostarsi dalla sua consolidata giurisprudenza in base alla quale i rilievi concernenti la congruità delle disposizioni con il sistema delle fonti vengono formulati in termini di condizione.

Propone pertanto al relatore di riformulare il rilievo riferito all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6, comma 1 – che autorizzano il Governo a destinare risorse finanziarie per finalità parzialmente diverse rispetto a quelle già individuate con fonte di rango primario – in termini di condizione.

Arturo IANNACCONE, *presidente e relatore*, alla luce delle considerazioni testé svolte dal collega Zaccaria, formula la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5713 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione che vedono impegnato il nostro Paese fino al 30 settembre 2013, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente;

anche se connesse e genericamente indicate nel titolo e nella premessa dell'atto legislativo, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 2, comma 5, in materia di assunzioni nella Polizia di Stato, nonché dall'articolo 6, commi 7, 14 e 15, recanti stanziamenti concernenti, rispettivamente, lo *Staff Col-lege* con sede in Torino, la ristrutturazione

del Quartiere Generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles e i contributi all'Associazione Culturale "Villa Vigoni";

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; invece, per la disciplina in materia penale, si perpetua la lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;

nel procedere alla modifica della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali, ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento (si

vedano, in proposito, l'articolo 6, comma 15, che incrementa in via non testuale il contributo annuo in favore dell'Associazione culturale "Villa Vigoni" e l'articolo 7, comma 11, che estende l'applicabilità delle norme che tutelano il coniuge del funzionario internazionale anche ai coniugi dei dipendenti pubblici impiegati in sedi diplomatiche all'estero, senza provvedere a novellare in tal senso la legge n. 227 del 2010);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 5, comma 2, laddove prevede che nell'ambito dello stanziamento disposto per la realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario, il Ministro degli affari esteri e il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, con decreto adottato d'intesa tra loro, possano, "a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2013, destinare risorse, fino ad un massimo del quindici per cento, per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi, per le quali emergano urgenti necessità di intervento nel periodo di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto", sembra assegnare ad un decreto interministeriale il compito di individuare aree di crisi ulteriori rispetto a quelle individuate per legge, alle quali destinare parte delle risorse stanziare; analogamente, il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 6, nell'ambito dello stanziamento previsto dal primo periodo per gli interventi a sostegno dei processi di ricostruzione e di stabilizzazione nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto e per il contributo all'Unione per il Mediterraneo, prevede che "il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto, può destinare risorse per iniziative in altre aree di crisi, per le quali emergano urgenti necessità di intervento nel periodo di vigenza del presente decreto";

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il decreto-legge reca talune formulazioni e richiami normativi generici ed

imprecisi; ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, all'articolo 5, comma 3, ove si dispone che il "Ministro degli affari esteri e il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione identificano le misure volte ad agevolare l'intervento di Organizzazioni Non Governative che intendano operare nei Paesi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo per fini umanitari", senza precisare né lo strumento da utilizzare per l'identificazione di tali misure, né la loro natura; mentre, all'articolo 7, comma 9, contiene una clausola di garanzia, disponendo che "Nei limiti delle risorse di cui all'articolo 5, nonché degli stanziamenti residui di cui al comma 8 del presente articolo, sono convalidati gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2013 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, conformi alla disciplina contenuta nel presente decreto";

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

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:

per quanto detto in premessa, all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6, comma 1, primo periodo, i quali prevedono che fonti di rango secondario possano intervenire su ambiti materiali che l'ordinamento assegna alla fonte primaria del diritto, sia verificata la congruità delle disposizioni in titolo con il sistema delle fonti.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 6, comma 15 (che modifica in via non testuale la disposizione recata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 170 del 1997) e all'articolo 7, comma 11 (che incide sulle disposizioni contenute all'articolo 5 della legge n. 227 del 2010, senza tuttavia modificarle) si dovrebbero riformulare le disposizioni in questione in termini di novella alle succitate norme;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 5, comma 3, che demanda al Ministro degli Affari esteri e al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione l'identificazione delle "misure volte ad agevolare l'intervento di Organizzazioni Non Governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan per i fini umanitari", si dovrebbe individuare sia lo strumento al quale i Ministri dovrebbero ricorrere al fine di identificare le suddette misure, sia quale sia la natura delle misure in questione ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2013, n. 1, recante disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale.

Esame C. 5714 Governo, modificato dal Senato.
(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arturo IANNACCONE, *presidente e relatore*, nell'espone i contenuti del provvedimento, essenzialmente volto a prorogare

alcuni termini in materia di sicurezza ambientale, evidenzia come gli stessi si siano accresciuti nel corso dell'iter parlamentare, anche mediante l'introduzione di una disposizione eterogenea rispetto all'atto originario del Governo. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5714 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto reca limitati interventi in materia di gestione dei rifiuti urbani nella regione Campania, di smaltimento in discarica di alcune tipologie di rifiuti e di proroga di talune gestioni commissariali; a tale nucleo originario, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata aggiunta una disposizione volta a trasformare la disciplina vigente in materia di raccolta e smaltimento di RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) da transitoria in disciplina a regime, una disposizione volta a prevedere il posticipo al mese di luglio del termine per il pagamento del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), nonché una disposizione (si tratta dell'articolo 2-bis) concernente le regioni colpite dal sisma del maggio 2012, la quale non sembrerebbe riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento ed alle finalità dal medesimo perseguite. In proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, "tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita", nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nell'intervenire sul tessuto normativo vigente al fine di differire l'operatività del regime speciale temporaneo in vigore in Campania in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (articolo 1, comma 1) e di differire il termine di vigenza del divieto di smaltimento in discarica di alcune tipologie di rifiuti (articolo 1, comma 2), il provvedimento non si coordina in modo adeguato con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che le suddette disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1, secondo periodo – laddove dispone che, a decorrere dal 30 giugno 2013, la gestione della raccolta differenziata da parte dei comuni della Regione Campania sarà disciplinata a norma dell'articolo 14, comma 27, lettera f), del decreto-legge n. 78 del 2010 – reca una disposizione che appare di dubbia portata normativa, tenuto conto che la normativa cui si opera il rinvio definisce le funzioni fondamentali dei comuni con disposizione a regime e risulta già efficace *erga omnes*;

infine, il provvedimento, all'articolo 2, comma 1, agisce in deroga ad una disposizione di portata generale in materia di durata delle gestioni commissariali introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, disponendo la proroga degli incarichi di alcuni Commissari straordinari, nominati per lo svolgimento di interventi in materia di emergenze ambientali;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); esso non è tuttavia provvisto della relazione sull'analisi di impatto

della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

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 della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, richiamata in premessa, si espungano le disposizioni contenute all'articolo 2-bis, inserite nel corso dell'esame del provvedimento in sede parlamentare, in quanto le stesse recano norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge.

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 1 e comma 2 – che modificano in via non testuale le disposizioni contenute, rispettivamente, all'articolo 11, comma 2-ter, del decreto-legge n. 195 del 2009, e all'articolo 6, comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 36 del 2003 – si dovrebbero riformulare le disposizioni in questione in termini di novella alle succitate norme;

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, si dovrebbe verificare la portata normativa della disposizione ivi contenuta ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.