

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. Nuovo testo unificato C. 55 Realacci ed abb. (Parere alla VIII Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione ed osservazioni</i>)	19
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	23
Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori. Testo unificato C. 2438 Codurelli ed abb. (Parere alla XI Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	20
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	25
SEDE REFERENTE:	
Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di Governo. C. 16 cost. Zeller, C. 441 cost. Amici, C. 650 cost. D'Antona, C. 978 cost. Bocchino, C. 2168 cost. Baccini, C. 2473 cost. Casini, C. 2816 cost. Jannone, C. 2902 cost. Versace, C. 3068 cost. Luciano Dussin, C. 3573 cost. Calero Ciman, C. 3738 cost. Mario Pepe (PdL), C. 4051 cost. Calderisi, C. 4282 cost. Sardelli, C. 4315 cost. Mantini, C. 4490 cost. Antonio Pepe, C. 4514 cost. Donadi, C. 4691 cost. Della Vedova, C. 4847 cost. Calderisi, C. 4915 cost. Vassallo, C. 5053 cost. Bossi, C. 5120 cost. La Loggia, C. 5337 cost. Maran e C. 5386 cost., approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	20
Disposizioni in materia di conflitti di interessi. C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo, C. 2668 Veltroni e C. 4874 Cambursano (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	22
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	22

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 20 settembre 2012. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.

La seduta comincia alle 9.20.

Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

Nuovo testo unificato C. 55 Realacci ed abb.
(Parere alla VIII Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione ed osservazioni*).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 settembre 2012.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo la relatrice e tenuto conto di quanto rappresentato nella precedente seduta, formula una proposta di parere favorevole con una condizione ed osservazioni (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori.

Testo unificato C. 2438 Codurelli ed abb.

(Parere alla XI Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 settembre 2012.

Isabella BERTOLINI, *presidente e relatore*, nel richiamare la relazione illustrativa svolta nella seduta di ieri e le questioni poste, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 9.30.

SEDE REFERENTE

Giovedì 20 settembre 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 13.15.

Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di Governo.

C. 16 cost. Zeller, C. 441 cost. Amici, C. 650 cost. D'Antona, C. 978 cost. Bocchino, C. 2168 cost. Baccini, C. 2473 cost. Casini, C. 2816 cost. Jannone, C. 2902 cost. Versace, C. 3068 cost. Luciano Dussin, C. 3573 cost. Calearo Ciman, C. 3738 cost. Mario Pepe (PdL), C. 4051 cost. Calderisi, C. 4282 cost. Sardelli, C. 4315 cost. Mantini, C. 4490 cost. Antonio Pepe, C. 4514 cost. Donadi, C. 4691 cost. Della Vedova, C. 4847 cost. Calderisi, C. 4915 cost. Vas-

sallo, C. 5053 cost. Bossi, C. 5120 cost. La Loggia, C. 5337 cost. Maran e C. 5386 cost., approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 19 settembre 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Mario TASSONE (UdCpTP) sottolinea, come già evidenziato in precedenza dal collega Mantini, come il testo in esame, approvato dal Senato, intervenga in una fase molto particolare della legislatura, ovvero nella sua fase conclusiva, in cui oltretutto i gruppi sono concentrati sulla riforma elettorale.

Rispetto ai tempi appare chiaro come ci si trovi di fronte, considerata l'esigenza di compiere i necessari approfondimenti, all'impossibilità, di fatto, di approvare in tempo utile il testo costituzionale in esame. La discussione in corso rappresenta dunque, al massimo, un messaggio per i posteri.

Evidenzia quindi che, ferma restando la necessità di superare il sistema elettorale vigente, questo non può essere svincolato da una riforma costituzionale. Sottolinea come sia il sistema elettorale ad essere al servizio della Costituzione e non viceversa.

Rileva invece come le riforme elettorali approvate abbiano prefigurato un sistema diverso dell'impianto costituzionale ed in assenza di modifiche al Titolo V si è dato luogo ad un ibrido nei rapporti tra poteri in Italia.

Vi è stata quindi una dicotomia tra Costituzione formale e Costituzione materiale.

Ricorda come la XIII legislatura, con l'istituzione della Commissione per le riforme costituzionali, autorevolmente pre-

sieduta, fosse stata consacrata come la « legislatura costituente » e da lì originano indicazioni e proposte.

Nell'ambito dell'*iter* di riforma costituzionale nella XIII legislatura, ci fu in particolare una discussione molto ampia ed approfondita – con bozze di possibili testi che si susseguirono – riguardo all'opportunità di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ovvero del *premier*. Si convenne infine sull'opportunità di fare riferimento al sistema semipresidenziale francese ma tale impostazione risulta difficilmente perseguibile in questa fase per la ristrettezza dei tempi a disposizione, per le modalità di esame e per la necessità di svolgere ulteriori riflessioni, anche poiché non si può prescindere da un contesto più generale che coinvolga, in primo luogo, una riforma dei regolamenti parlamentari.

Ricorda come nella XIV legislatura la Giunta per il regolamento avesse predispeso una seria riforma del regolamento della Camera prefigurando lo scenario conseguente alla revisione costituzionale che si intendeva approvare ma che poi non ebbe un esito positivo.

In assenza di una riforma costituzionale, sono state individuate – come riferimento di un possibile nuovo percorso – la riforma elettorale e quella dei regolamenti parlamentari.

Rileva come il problema di fondo fosse quello del bicameralismo, da tutti considerato come un retaggio da superare in un paese moderno, come un orpello che complica l'*iter* di approvazione delle leggi con disagi anche rispetto alla centralità del Parlamento.

La questione consiste, dunque, nel decidere se attribuire più potere all'Esecutivo o più centralità al Parlamento. Infatti, chi auspicava l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica o del *premier* non ha mai voluto svuotare il Parlamento della sua centralità ma alla base vi era sempre un'idea di rivalse storica rispetto all'impianto costituente, in cui si usciva dall'era fascista ed il ruolo del Parlamento costituiva la valvola di sicurezza della democrazia nascente nel paese.

La funzione poi svolta dai partiti politici ha reso meno stringente tale preoccupazione; sono peraltro successivamente prevalse organizzazioni correntizie nei partiti e vi è stata una sequela continua di Governi – durati in media un anno e poco più – che hanno fatto immaginare che uno dei più importanti compiti della Commissione per le riforme costituzionali fosse quello di delineare un Esecutivo forte e un Parlamento che in cui si evitasse il proliferare dei gruppi politici.

Ricorda, infatti, che in un'occasione si è arrivati a nominare otto segretari di presidenza aggiuntivi nell'ambito dell'Ufficio di presidenza della Camera proprio per assicurare, con tutte le complicazioni a ciò connesse, la rappresentanza di tutti i nuovi gruppi istituiti.

A suo avviso, tuttavia, quando è stata approvata la riforma elettorale senza rivedere l'impianto costituzionale la cura è stata peggiore del male: è vero, infatti, che in gran parte si sono avuti governi con una durata più lunga e quindi con maggiore stabilità per il Paese, però la storia dimostra che la continuità non è stata in realtà garantita, sia perché vi sono state legislature come la XII (1994-1996) e la XV (2006-2008) che hanno avuto una durata molto breve, sia perché, anche in legislature come la XIII (1996-2001), non è stata assicurata la continuità di un solo governo (Prodi, D'Alema I, D'Alema II, Amato II). L'unica legislatura lineare è stata dunque, dopo la riforma elettorale del 1993, la XIV (2001-2006). A questa è poi seguita l'approvazione di una nuova legge elettorale (cosiddetto Porcellum) che ha dimostrato i suoi limiti agli occhi di tutti.

Di fatto, dunque, è stata vanificata la Carta Costituzionale con la modifica dei sistemi elettorali che hanno portato da una pluralità di partiti al bipolarismo senza garantire continuità né alle legislature né ai governi e senza rispettare la scelta degli elettori. Il suo gruppo, com'è noto, è a favore delle preferenze e del superamento del bipolarismo.

Nel ribadire inoltre che il suo gruppo è per riaffermare il sistema parlamentare e la centralità del Parlamento, osserva che,

d'altra parte, se il Presidente della Repubblica restasse eletto in secondo grado, cioè dal Parlamento in seduta comune, mentre il Presidente del Consiglio dei ministri fosse eletto direttamente dai cittadini, in primo grado, si determinerebbe una situazione imbarazzante, perché il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe di fatto una legittimazione popolare più forte, in quanto diretta, di quella del Presidente della Repubblica, il che è forse possibile, ma solo con un Presidente della Repubblica del tipo previsto nell'ordinamento tedesco.

Rileva poi come già la riforma elettorale del 1993 avesse dato vita a quella distorsione che oggi si imputa alla riforma elettorale del 2006: già dal 1993 infatti erano le « cancellerie » dei partiti a decidere autonomamente le candidature.

Osserva, ancora, che le successive riforme elettorali e istituzionali concernenti enti locali e regioni hanno portato all'elezione diretta di sindaci, presidenti di provincia e presidenti di regione, sulla linea di un tendenziale rafforzamento delle figure apicali delle giunte. Appare quindi difficile mantenere sistemi elettorali diversi nei differenti livelli di Governo, che nell'ordinamento sono ormai su un piede di parità. La questione relativa all'opportunità di introdurre il semipresidenzialismo in Italia non può, a suo avviso, prescindere dal quadro istituzionale complessivo.

Ricorda che Aldo Bozzi, che per primo ebbe l'incarico politico di riflettere sulle possibili riforme costituzionali, ad un certo punto, constatata l'impossibilità di andare avanti, rimise il mandato. A suo avviso, sarebbe il caso di verificare se sussistano, in questo scorcio di legislatura,

le condizioni per realizzare riforme così importanti, nel momento in cui si contrappongono fortemente le posizioni dei fautori della centralità del Parlamento e quelle dei sostenitori del semipresidenzialismo e del bipolarismo: se queste condizioni non esistono, se ne prenda atto e si rinunci, magari lavorando perché nella prossima legislatura si riesca a raggiungere un accordo su questo tema delicatissimo.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni in materia di conflitti di interessi.

C. 442 Bressa, C. 1915 Di Pietro, C. 2664 Colombo, C. 2668 Veltroni e C. 4874 Cambursano.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 19 settembre 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.50.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Giovedì 20 settembre 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.50 alle 14.

ALLEGATO 1

Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Nuovo testo unificato C. 55 Realacci ed abb.).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 55 Realacci ed abbinate, recante « Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici »,

rilevato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili, in primo luogo, alla materia della « tutela dell'ambiente », che l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione rimette alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

tenuto conto che rilevano, altresì, le materie dell'« ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » e della « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » che pure sono demandate dalla Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettere g) ed m)),

ricordato altresì che l'articolo 7, comma 2, prevede che le norme che stabiliscono i LEPTA, oltre a dettare un generale obbligo di prestazione, fissano gli *standard* funzionali ed operativi, strutturali e qualitativi delle prestazioni, rinviando alla successiva approvazione del Catalogo dei servizi la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione,

evidenziata, in proposito, l'eccessiva indeterminatezza del rinvio ad una successiva approvazione del Catalogo dei servizi per la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione,

ricordato che l'articolo 7, comma 4, stabilisce che con procedimento analogo a quello per la definizione del LEPTA si procederà al periodico aggiornamento stessi,

evidenziata, al riguardo, l'esigenza di definire più puntualmente con quale periodicità procedere all'aggiornamento periodico dei LEPTA,

ricordato che l'articolo 13, comma 6-*bis*, prevede che le modalità di assegnazione alle Agenzie degli introiti concernenti le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale a carico dei gestori siano individuate con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'ambiente, laddove, in considerazione del contenuto, il decreto sembrerebbe dover avere natura regolamentare,

rilevato che l'articolo 15 dispone l'abrogazione della legge 21 gennaio 1994, n. 61, ma solo « per le parti non coerenti o confliggenti con la presente legge »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 13, comma 6-*bis*, occorre rivedere la previsione di un « decreto di

natura non regolamentare » considerato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come « un atto statale dalla indefinibile natura giuridica »;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 7, comma 2, appare opportuno, per garantire la determinatezza della norma, che vengano individuati criteri per la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili

a costi *standard* per tipologia di prestazione, anziché rinviare genericamente ad una successiva approvazione del Catalogo dei servizi;

b) all'articolo 7, comma 4, appare opportuno definire più puntualmente con quale periodicità procedere all'aggiornamento dei LEPTA;

c) si segnala l'esigenza di indicare espressamente all'articolo 15, le disposizioni di cui alla legge 21 gennaio 1994 n. 61 oggetto di abrogazione in quanto non coerenti o confliggenti con la nuova disciplina.

ALLEGATO 2

Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori (Testo unificato C. 2438 Codurelli ed abb.)**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 2438 Codurelli ed abbinate, recante « Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori »,

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alla materia « ordinamento civile », che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato che il comma 1 dell'articolo 3 prevede, al primo periodo, che gli Uffici di Presidenza delle Camere, con proprie delibere, disciplinano il pagamento diretto della retribuzione dei collaboratori da parte dell'amministrazione della Camera di appartenenza dei relativi membri del Parlamento nonché l'assolvimento degli oneri fiscali e previdenziali, « nei limiti delle somme previste a tal fine dalle deliberazioni degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato »,

evidenziato, al contempo, che al secondo periodo del suddetto comma 1 dell'articolo 3 si precisa che la responsabilità della Camera di appartenenza è limitata all'erogazione della retribuzione, in base al contratto stipulato tra il singolo membro del Parlamento e il proprio collaboratore, non inferiore ai minimi contrattuali o definiti dalla legge ovvero all'equo compenso e nei limiti stabiliti dagli stessi Uffici di Presidenza, nonché all'assolvimento de-

gli oneri accessori, ferma restando la titolarità del rapporto di lavoro tra le parti contraenti,

evidenziata, pertanto, l'opportunità di chiarire, nel predetto periodo, se i limiti in questione debbano essere riferiti al complesso delle risorse stanziare dalla Camera e dal Senato per le finalità di cui all'articolo 1 ovvero se vada riferito alle risorse disponibili, per il medesimo fine, per ciascun parlamentare,

rilevato che l'articolo 3, comma 1, secondo periodo, prevede che la responsabilità della Camera di appartenenza è limitata all'erogazione, nei limiti ivi previsti, della retribuzione di un singolo collaboratore del membro del Parlamento, mentre l'articolo 3, comma 3, prevede che i membri del Parlamento possano avvalersi di ulteriori collaboratori;

considerato che le disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 3 sono suscettibili di determinare una disparità di trattamento tra posizioni identiche;

ritenuta altresì l'opportunità di precisare, all'articolo 3, comma 1, se – come sembra – anche l'assolvimento degli oneri accessori avvenga nei limiti delle somme previste con deliberazioni degli Uffici di Presidenza delle Camere;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione l'opportunità di chiarire, all'articolo 3, se i « limiti

delle somme previste con deliberazioni degli Uffici di Presidenza delle Camere » debbano essere riferiti al complesso delle risorse stanziare dalla Camera e dal Senato per le finalità di cui all'articolo 1 ovvero se vadano riferiti alle risorse stanziare, a tale fine, per ciascun parlamentare;

b) valuti la Commissione altresì l'opportunità di precisare, all'articolo 3, comma 1, secondo periodo, se — come sembra — anche l'assolvimento degli oneri

accessori debba avvenire nei limiti stabiliti dagli Uffici di Presidenza delle Camere;

c) con riferimento ai commi 1 e 3 dell'articolo 3, infine, valuti la Commissione l'opportunità, fermi restando i limiti di cui al comma 1, di evitare eventuali disparità di trattamento tra posizioni identiche, in ogni caso assicurando che nel rapporto tra il parlamentare e i suoi « ulteriori collaboratori » siano rispettati i contratti collettivi e la legislazione vigente in materia di diritto del lavoro.