

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	19
AUDIZIONI:	
Audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, sulle linee programmatiche ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	19
SEDE CONSULTIVA:	
Variazioni nella composizione della Commissione .....	20
Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. Testo unificato C. 68 Realacci ed abb. (Parere alla VIII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i> ) .....	20
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	23
Sull'ordine dei lavori .....	21

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

*Mercoledì 9 aprile 2014.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.50 alle 14.10.

#### AUDIZIONI

*Mercoledì 9 aprile 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

#### Audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, sulle linee programmatiche.

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e rinvio).*

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce quindi l'audizione.

Il ministro Maria Elena BOSCHI svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Danilo TONINELLI (M5S), Emanuele FIANO (PD),

Riccardo FRACCARO (M5S), sull'ordine dei lavori, Nazzareno PILOZZI (SEL), Cristian INVERNIZZI (LNA), Federica DIENI (M5S), Andrea GIORGIS (PD) e Matteo BRAGANTINI (LNA) sull'ordine dei lavori.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, essendo previste votazioni in Assemblea alle ore 16 ed essendo calendarizzati altri punti all'ordine del giorno della Commissione, avverte che – d'intesa con il Ministro – il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.35.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 9 aprile 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

#### Variazioni nella composizione della Commissione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che per il gruppo del Partito democratico è entrato a far parte della I Commissione il deputato Marco Di Maio in sostituzione del deputato Maria Elena Boschi, che è stata nominata Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento.

**Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.**

**Testo unificato C. 68 Realacci ed abb.**

(Parere alla VIII Commissione).

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'8 aprile 2014.

Alessandro NACCARATO (PD), *relatore*, nel richiamare la relazione svolta nella seduta di ieri, formula una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato*).

Emanuele COZZOLINO (M5S) osserva che il suo gruppo dà una valutazione generale positiva sul provvedimento in esame e che il Movimento 5 Stelle ha sempre tenuto, per quanto attiene all'esame dei provvedimenti in sede consultiva, una linea volta a valutare attentamente i testi inviati, per quanto riguarda le parti di competenza, al fine di segnalare alla Commissione di merito tutti gli eventuali rilievi individuati. Da questo punto di vista, nel concordare con i rilievi contenuti nella proposta di parere formulata dal relatore, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo. Auspica, tuttavia, che, anche per il futuro, il metro dell'esame in sede consultiva da parte di questa Commissione, almeno quando si riunisce in seduta plenaria, sia attento e puntuale come quello svolto in questa occasione. Si riferisce, in particolare, alla condizione contenuta nella proposta di parere riferita al decreto di natura non regolamentare di cui al comma 6 dell'articolo 15 del provvedimento. Al riguardo, segnala che la cosiddetta « fuga dal regolamento » è da considerarsi un fenomeno certamente negativo e da limitare il più possibile con gli strumenti a disposizione del Parlamento.

Auspica, pertanto, che questo parere possa assumere valore di precedente per questa Commissione e che si intervenga sempre allo stesso modo in caso di norme che rimandano a decreti non regolamentari, prescindendo dai provvedimenti nei quali sono inseriti. Analogamente alla condizione contenuta nella proposta di parere oggi in discussione riguardante un disegno di legge di iniziativa parlamentare, apprezzerebbe l'utilizzo dello stesso metodo di analisi nel caso una norma simile sia

inserita in un decreto legge, anche nel caso di esame del relativo provvedimento in seconda lettura e nell'ipotesi in cui non si voglia restituire il testo Senato per un'ulteriore lettura. Cita, a titolo di esempio, un precedente concreto rappresentato dall'articolo 12, comma 3, del decreto legge n. 149 del 2013 in materia di finanziamento pubblico ai partiti. Ricorda che il comma citato demandava ad un decreto non regolamentare, ossia ad un atto sul quale non è previsto un controllo in sede consultiva da parte delle Camere, né tantomeno del Consiglio di Stato, la definizione dei criteri e delle modalità per il riparto e la corresponsione del due per mille ai soggetti aventi diritto. Evidenzia che il provvedimento citato fu addirittura esaminato dalla I Commissione in sede referente e che il predetto articolo 12, comma 3, non fu oggetto di modifica per evitare una terza lettura da parte del Senato. Fa presente di aver ricordato tale esempio, tra i tanti possibili, perché, a suo avviso, nell'esame tecnico di un testo normativo si deve tenere un atteggiamento coerentemente sempre intransigente, a prescindere dalle valutazioni politiche dei singoli gruppi, e il Movimento 5 Stelle è da sempre per questa impostazione.

Sottolinea, infine, che la condotta peggiore e, dunque assolutamente da evitare, è quella di essere occhiuti e intransigenti sulle regole a giorni alterni e solo quando fa comodo politicamente.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ricorda che in molte occasioni la I Commissione ha espresso una condizione, nel proprio parere, analoga a quella richiamata dal collega Cozzolino in relazione ai «decreti di natura non regolamentare», ricordando 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».

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

#### Sull'ordine dei lavori.

Emanuele FIANO (PD) desidera scusarsi col collega Fraccaro e con la Commissione per alcune espressioni usate nei confronti del collega durante il suo intervento nel corso dell'audizione del Ministro Boschi.

Desidera altresì sottolineare che le considerazioni che stava svolgendo non erano rivolte contro il Movimento 5 Stelle, ma, al pari di quelle svolte dal collega Toninelli, erano considerazioni di carattere politico che servivano da presupposto alle domande da rivolgere al Ministro.

Riccardo FRACCARO (M5S) si scusa col collega Fiano e con la Commissione per aver interrotto il collega durante il suo intervento nel corso dell'audizione del Ministro Boschi.

Osserva però che esiste una differenza tra considerazioni politiche personali e considerazioni su quanto affermato da altri colleghi. Le prime infatti sono considerazioni rivolte al Ministro presente in audizione, le altre sono critiche alle affermazioni di un altro collega che non dovrebbero aver spazio, a suo avviso, in un'audizione.

Matteo BRAGANTINI (LNA) stigmatizza l'assenza del Governo nel corso dell'esame dei provvedimenti in sede consultiva ed auspica che in futuro possa essere presente a tutte le sedute della Commissione.

Con riguardo al rapporto tra Parlamento e Governo con riferimento, in particolare, alle audizioni, organizzate prevalentemente in base agli impegni dei Ministri, ricorda i differenti ruoli che la Costituzione assegna ai due organi: l'uno, il Governo, ha un ruolo esecutivo, mentre l'altro, il Parlamento è quello che gli concede la fiducia. La nostra è quindi un'architettura costituzionale di stampo

prettamente parlamentare dove il ruolo del Parlamento è decisamente primario nel rapporto con il Governo.

Nota, invece, che negli ultimi anni il rapporto si è rovesciato e troppe volte è il Parlamento a tenere conto delle esigenze del Governo e non viceversa, svilendo lo stesso ruolo del Parlamento. Ritiene, al riguardo, che vada ripristinato il corretto rapporto tra i due organi.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, riguardo alle osservazioni svolte dai colleghi in merito alle modalità di svolgimento delle audizioni dei ministri in Commissione, ricorda che l'articolo 143, comma 2,

del Regolamento della Camera, dispone che le Commissioni hanno facoltà di chiedere l'intervento dei Ministri per domandare loro chiarimenti su questioni di loro competenza. Segnala, quindi, che il Regolamento utilizza espressamente il riferimento allo svolgimento di domande. Tuttavia, la sintesi, a suo avviso, più adeguata tra il citato disposto regolamentare e le esigenze politiche dei gruppi parlamentari dovrebbe essere quella di permettere ai deputati di formulare domande precedute da brevi considerazioni politiche utili a chiarire la portata dei quesiti.

**La seduta termina alle 15.50.**

ALLEGATO

**Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Testo unificato C. 68 Realacci ed abb.)**

**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 68 Realacci ed abbinata, recante « Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale »,

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 ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g) ed m) della Costituzione,

rilevato che, all'articolo 5, al fine di trasferire all'ISPRA le funzioni degli organismi collegiali già operanti presso il Ministero dell'ambiente, di cui al comma 20 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 95 del 2012, per i quali era stato avviato un procedimento di riordino, si prevede che tali funzioni siano individuate con un decreto del Ministro dell'ambiente per il quale il testo unificato non indica alcun termine per l'emanazione,

segnalata l'esigenza di prevedere un termine entro il quale deve essere adottato il decreto ministeriale di cui all'articolo 5,

evidenziato che, all'articolo 13, comma 2, si prevede che il Consiglio del Sistema nazionale esprima il proprio parere obbligatorio su tutti gli atti di indirizzo o di coordinamento per il governo del Sistema medesimo, tra i quali i « provvedimenti del Governo aventi natura tecnica in materia ambientale »,

segnalata l'esigenza di definire con maggiore determinatezza quali siano i provvedimenti del Governo aventi « natura tecnica » in materia ambientale, considerato che da tale qualifica consegue la necessità di acquisire il parere obbligatorio del Consiglio del Sistema nazionale,

ricordato che l'articolo 3 detta le funzioni del « Sistema nazionale (delle agenzie per la protezione dell'ambiente) », quale rete che attua i LEPTA (Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche ambientali), prevedendo, tra le altre, la previsione di « capacità autorizzative e sanzionatorie autonome », nel rispetto delle competenze degli altri enti previste dalla normativa vigente, nonché delle attività di supporto nell'individuazione, descrizione e quantificazione del danno ambientale e di *benchmarking* di funzioni e servizi e di continua valutazione delle performance, per migliorare i livelli prestazionali raggiunti,

evidenziato come l'attribuzione di « capacità autorizzative e sanzionatorie autonome » all'ISPRA appare eccessiva-

mente indeterminata ed occorre quindi esplicitare più puntualmente tali funzioni,

tenuto conto che all'articolo 9, il comma 2 prevede che i relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione del Catalogo nazionale dei servizi, e che vi è l'esigenza di garantire la determinatezza della norma, attraverso l'individuazione di criteri per la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione;

ricordato che all'articolo 14, comma 6 si stabilisce che il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, quanti, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria,

evidenziata l'opportunità di specificare i criteri in base ai quali procedere all'individuazione di coloro che opereranno con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria;

rilevato che all'articolo 15, comma 6, si prevede che con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sono individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 4, nonché le modalità di compartecipazione di dette agenzie a parte dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative comminate dalle medesime agenzie nei casi di mancata ottemperanza alle disposizioni previste dalla normativa ambientale vigente,

segnalata, in proposito, l'esigenza di 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», ed evidenziato come il suddetto decreto, in considerazione del contenuto, sembrerebbe dover avere natura regolamentare,

evidenziato come l'articolo 16 detta le disposizioni transitorie e finali fissando un termine di centottanta giorni per l'entrata in vigore della legge – decorrente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale – e che entro il medesimo termine le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della legge medesima,

ricordato che il termine per apporre modificazioni alle leggi regionali istitutive delle agenzie ambientali allo scopo di assicurare il rispetto del disposto dell'articolo 7 è di un anno dall'entrata in vigore della legge medesima,

rilevata l'opportunità di coordinare i termini di cui agli articoli 16 e 7 del provvedimento riguardanti l'adeguamento della normativa regionale al testo in esame,

segnalata l'esigenza di indicare espressamente le disposizioni di cui alla legge n. 61 del 21 gennaio 1994 – che ha disposto l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente – che risultano abrogate in quanto non coerenti o confliggenti con la nuova disciplina dettata dal testo in esame,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) all'articolo 3, comma 1, lettera *i*) è necessario specificare maggiormente la previsione «capacità autorizzative e sanzionatorie autonome» nell'ambito delle funzioni attribuite all'ISPRA;

2) all'articolo 5 si segnala l'esigenza di prevedere un termine entro il quale deve essere adottato il decreto ministeriale ivi previsto nell'ambito del trasferimento all'ISPRA delle funzioni degli organismi collegiali già operanti presso il Ministero dell'ambiente, di cui al comma 20 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 95 del 2012, per i quali era stato avviato un procedimento di riordino;

3) all'articolo 15, comma 6, 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 9, comma 2 si valuti l'esigenza di garantire la determinatezza della norma attraverso l'individuazione di criteri per la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione;

b) all'articolo 14, comma 6, è opportuno, per evitare una eccessiva indeterminazione della previsione, specificare i criteri in base ai quali procedere all'individuazione di coloro che opereranno con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria;

c) si segnala l'esigenza di indicare espressamente le disposizioni di cui alla legge 21 gennaio 1994, n. 61, che risultano abrogate in quanto non coerenti o confliggenti con la nuova disciplina dettata dal testo in esame.