

## 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 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale (C. 1875 –Governo) (Parere alla Commissione VIII) ( <i>Esame e conclusione –Parere con osservazioni</i> ) .....	3
--	---

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

*Mercoledì 12 novembre 2008. –Presidenza del presidente Franco STRADELLA. –Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e tutela del territorio e del mare, Roberto Menia.*

#### La seduta comincia alle 14.05.

**Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale.**

**C. 1875 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione).

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

Roberto ZACCARIA, *relatore*, nel richiamarne i principali contenuti, sottolinea come il provvedimento in esame costituisca un ulteriore intervento urgente finalizzato al superamento della crisi nella gestione dei rifiuti nella regione Campania. Si disciplina, dunque, un settore nel quale occorre affrontare una situazione di riconosciuta emergenza ma che, dall'inizio della legislatura, risulta essere oggetto di

ben tre decreti-legge, inevitabilmente intrecciati tra loro al punto che i primi due sono confluiti in un unico provvedimento. Come ha avuto modo più volte di rilevare, questa considerazione assume maggiore significato se rapportata ad un elevatissimo numero complessivo di provvedimenti urgenti, che non può non destare attenzione e preoccupazione.

Per i profili di interesse del Comitato, occorre evidenziare che una siffatta modalità di produzione legislativa determina, in primo luogo, un'inevitabile stratificazione normativa, in quanto vengono in essere, in un arco di tempo relativamente ristretto, una pluralità di disposizioni riguardanti la medesima materia, che per di più non sono né unificate né coordinate tra loro. Ribadisce, al riguardo, le considerazioni già svolte nella precedente seduta in ordine alla consueta assenza delle relazioni sull'AIR e sull'ATN, di cui i provvedimenti dovrebbero essere corredati. Inoltre, tale forma di esercizio del potere normativo sicuramente non contribuisce a stabilizzare il diritto vigente che, al contrario, subisce invece continue modifiche dirette ed indirette, in pregiudizio delle esigenze di certezza e conoscibilità della legge.

Proprio in ragione della massima tutela dei valori di certezza e conoscibilità delle leggi, soprattutto se esse prevedano san-

zioni penali per la loro violazione, evidenzia come nella parte premissiva del parere abbia sottolineato la peculiare natura delle fattispecie penali definite dall'articolo 6 del decreto. Tale normativa penale integra, per i territori interessati, una specifica disciplina la cui applicazione ha carattere temporaneo —in quanto correlata al perdurare della situazione emergenziale in atto —ma che appare suscettibile di nuova ed ulteriore applicazione nelle aree territoriali, nelle quali fosse dichiarato lo stato di emergenza nel medesimo settore dello smaltimento dei rifiuti, e per tutto il periodo di vigenza della suddetta dichiarazione dello stato emergenziale. A suo avviso, occorre fare attenzione alla circostanza che il presupposto per la configurazione dei reati ivi previsti è costituito da un elemento esterno alla condotta —lo stato di emergenza relativo a quella specifica area territoriale —che non risulta posto direttamente dalla legge descrittiva dell'illecito, bensì da un atto diverso, che può assumere la forma di legge ovvero quella dell'ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992. Tale circostanza potrebbe ripercuotersi proprio sulla stessa certezza e conoscibilità della norma penale, risultandone in qualche modo pregiudicata la consapevolezza, nei cittadini destinatari del precetto, dell'esistenza del reato in quella specifica zona del territorio nazionale.

Osserva, peraltro, che il provvedimento non si limita a fissare una disciplina penale operante nelle sole aree rientranti nella dichiarazione dello stato di emergenza, ma sembra, in una prospettiva più generale, configurare una disciplina peculiare applicabile a tali territori. Come viene dettagliatamente segnalato nella proposta di parere, l'intero decreto si muove nell'ottica della predisposizione di interventi straordinari e derogatori della normativa vigente, in linea peraltro con quanto già era stato fatto con i decreti legge n. 90 e n. 107 adottati nei mesi scorsi per fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania. Inoltre, per alcune di queste disposizioni derogatorie, non si comprende se esse siano dettate con esclusivo riferi-

mento all'emergenza della regione Campania e per il solo perdurare di tale situazione, ovvero riguardino un ambito spaziale e temporale più ampio.

Conclusivamente, pur ribadendo l'inevitabile necessità di agire con strumenti straordinari per fronteggiare una situazione di riconosciuta emergenza, ritiene comunque doveroso richiamare il legislatore a fissare nel modo più preciso possibile il perimetro entro cui tali strumenti derogatori possano essere esperiti, senza con ciò pregiudicarne l'efficacia.

Formula, pertanto, la seguente proposta di parere:

«Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1875 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo in quanto prevede interventi complessivamente unificati dalla finalità di rendere più efficace la gestione dei rifiuti nella regione Campania mediante: misure premiali per comportamenti virtuosi nella raccolta differenziata dei rifiuti (articolo 1), procedure semplificate di smaltimento dei rifiuti e di affidamento del relativo servizio di raccolta (articoli 2 e 4), la previsione della rimozione per amministratori locali inadempienti e l'irrogazione di sanzioni penali per i cittadini (articoli 3 e 6), lo stanziamento di ulteriori risorse per il personale militare impiegato *in loco* ed il potenziamento delle strutture della Protezione civile (articoli 5 e 8), apposite campagne di informazione e comunicazione (articolo 7), incentivi per la realizzazione degli inceneritori (articolo 9), nonché infine, la risoluzione in via interpretativa di questioni legate all'individuazione dei creditori delle originarie società affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti (articolo 10); peraltro talune di queste disposizioni appaiono suscettibili di applicazione, in una prospettiva più generale, ogni qual volta venga dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti;

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento

in esame, da un lato, configura una normativa derogatoria del diritto vigente (in particolare all'articolo 2, all'articolo 4, comma 1 ed al comma 3 dell'articolo 8), dall'altro lato, all'articolo 6, qualifica condotte già punite dal codice ambientale – con sole sanzioni amministrative – come vere e proprie fattispecie penali applicabili nelle sole aree geografiche in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti; tale normativa penale integra dunque, per i territori interessati, una specifica disciplina, la cui applicazione ha carattere temporaneo in quanto correlata al perdurare della situazione emergenziale in atto ma che, comunque, appare suscettibile di nuova ed ulteriore applicazione nelle aree territoriali, nelle quali fosse dichiarato lo stato di emergenza nel medesimo settore dello smaltimento dei rifiuti, e per tutto il periodo di vigenza della suddetta dichiarazione dello stato emergenziale fissata dall'ordinanza del Presidente del Consiglio (adottata ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992) ovvero direttamente dalla legge (come nel caso di specie, in cui per la regione Campania l'articolo 19 del citato decreto legge n. 90 dispone direttamente che esso cessi il 31 dicembre 2009);

nel configurarsi come un ulteriore intervento di carattere straordinario nel settore della gestione dei rifiuti in Campania, già oggetto, da ultimo, del decreto-legge n. 90 del 2008, in cui sono confluiti anche i contenuti del successivo decreto-legge n. 107 del 2008 (a sua volta contestualmente abrogato), il provvedimento reca modifiche, dirette ed indirette, alla suddetta disciplina di recente approvazione, circostanza che costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

adotta, all'articolo 2, una formulazione generica nell'individuazione dei soggetti cui la disposizione si riferisce, e che sono indicati, al comma 1, con la locu-

zione *soggetti pubblici competenti* ed al comma 3, invece, con la diversa espressione *autorità competenti*;

reca, all'articolo 10, una disposizione di interpretazione autentica della precedente normativa in tema di riconoscimento della qualifica di creditore ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 12 del citato decreto-legge n. 90;

proroga, all'articolo 9, fino al 31 dicembre 2009 un termine che era precedentemente fissato «inderogabilmente» al 31 dicembre 2008;

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 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:*

dovrebbe valutarsi l'opportunità di unificare e coordinare le disposizioni del provvedimento in esame con quelle già contenute nel precedente decreto-legge n. 90 del 2008 relative ai medesimi profili disciplinari, in particolare:

*a)* inserendo l'articolo 1 nell'ambito dell'articolo 11 del citato decreto n. 90, entrambi afferenti alla medesima materia della raccolta differenziata dei rifiuti;

*b)* coordinando la previsione dell'articolo 4, relativo all'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti da parte dei Comuni che si avvalgono del consorzio unico di bacino della provincia di Napoli e Caserta, con i commi 8 e 9 dell'articolo 11 del precedente decreto n. 90, che trattano il medesimo argomento;

*c)* unificando l'articolo 7 e l'articolo 13 del decreto n. 90, in quanto entrambi riguardano iniziative di comunicazione e campagne di informazione rivolte ai cittadini;

d) introducendo le disposizioni in materia di potenziamento della struttura del dipartimento della protezione civile, di cui all'articolo 8, nell'ambito degli articoli del precedente provvedimento (15 e 16) relativi agli interventi di potenziamento della medesima struttura;

all'articolo 1, comma 2 – ove si prevede che le «modalità attuative» delle misure premiali a vantaggio dei soggetti che collaborano nella raccolta di rifiuti differenziati, fissate al comma 1, siano determinate con ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, adottate ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se sia congruo, in relazione alle limitate finalità di dare esecuzione al suddetto disposto normativo, ricorrere ad uno strumento che, per come configurato dalla citata legge n. 225, si connette all'attuazione degli interventi di emergenza « *in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico* », ovvero alla finalità di « *evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose* »;

all'articolo 4, comma 1 –secondo cui i comuni della provincia di Caserta «avviano le procedure per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, *ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90*» –dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare il suddetto richiamo normativo, atteso che esso rinvia ad un articolo che reca un lungo elenco (in numerosi capoversi) di testi normativi, che sarebbero così derogabili da parte dei Comuni in base alla disposizione in commento;

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

all'articolo 2 –che consente ai «soggetti pubblici competenti» di agire, anche in deroga a procedure e normative vigenti, per la rimozione, il trasporto e lo stoccaggio di «rifiuti, anche pericolosi» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare se tale disposizione operi con riferimento al perdurare dello stato di emergenza, atteso che tale elemento non risulta dal tenore letterale della disposizione (che si riferisce «allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'illecito abbandono dei rifiuti sul territorio della regione Campania»);

all'articolo 10 – che reca un'interpretazione autentica dell'articolo 12 del decreto-legge n. 90 del 2008, al fine di sciogliere in senso positivo il dubbio interpretativo concernente la qualifica di creditore anche per le società appartenenti al medesimo gruppo societario delle originarie società affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti e di cui queste ultime «*si sono comunque avvalse ai fini della realizzazione del termovalorizzatore di Acerra*» – dovrebbe chiarirsi se l'interpretazione autentica operi solo con riguardo ai soggetti coinvolti nella realizzazione del suddetto termovalorizzatore, atteso che di tale limite non vi è invece traccia nella norma interpretata »

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.30.**