

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Variazione nella composizione del Comitato per la legislazione	3
Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti (C. 2198 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite I e V) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizioni – osservazioni e raccomandazione</i>)	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente (C. 2206 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	11

Martedì 17 febbraio 2009. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 13.55.

Variazione nella composizione del Comitato per la legislazione.

Franco STRADELLA, *presidente*, comunica che il deputato Pino PISICCHIO, nominato dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 1, del regolamento, è entrato a far parte del Comitato per la legislazione in sostituzione del deputato Carlo COSTANTINI, cessato dal mandato parlamentare. Nel formulare al collega Pisicchio i migliori auguri di buon lavoro a nome del Comitato, desidera ringraziare l'onorevole Costantini per l'impegno profuso ed il contributo dato all'attività del Comitato nel periodo della sua presenza.

Sui lavori del Comitato.

Franco STRADELLA, *presidente*, comunica che il Comitato per la legislazione è

convocato anche al termine delle votazioni della seduta pomeridiana dell'Aula, al fine di disporre di tempi sufficienti per l'esame di entrambi i provvedimenti che figurano all'ordine del giorno. Resta inteso che, ove l'andamento dei lavori dell'Aula sia tale da consentire la conclusione dei punti all'ordine del giorno, la seduta pomeridiana non avrà luogo.

Il Comitato prende atto.

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti (C. 2198 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Roberto OCCHIUTO, *relatore*, reputa utile procedere preliminarmente a dar conto ai colleghi della proposta di parere, riservandosi di svolgere ulteriori considerazioni solo dopo averne illustrato i contenuti.

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2198 e rilevato che:

esso – già nei 45 articoli originari (raccolti in 14 capi) e ancor più a seguito dell’inserimento al Senato di ulteriori otto articoli e numerosi commi aggiuntivi – reca disposizioni di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell’ordinamento, risultando unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l’applicazione di discipline transitorie;

al consueto intervento su termini di prossima scadenza relativi ad ambiti normativi assolutamente disparati – secondo una modalità legislativa che, da tempo, si ripete puntualmente con decreti-legge a cadenza annuale o semestrale (n. 411 nel 2001, n. 236 nel 2002, n. 147 e n. 355 nel 2003, n. 266 e n. 314 nel 2004, n. 273 nel 2005, n. 173 e n. 300 nel 2006, n. 248 del 2007 e, infine n. 97 del 2008) – il provvedimento accompagna numerose misure sia di carattere ordinamentale sia di natura finanziaria, volte a correggere ovvero a completare o integrare quanto disposto dai decreti-legge in materia economica n. 112 del 2008 e n. 185 del 2008 (quest’ultimo convertito in legge il 29 gennaio 2009) e dalla legge finanziaria per il 2009 (si veda, ad esempio, l’articolo 2, comma 2-*bis*, concernente il cosiddetto *patto di stabilità interno* e l’articolo 23, comma 1-*quater*, che opera una riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente per il 2009, incidendo su disposizioni della legge finanziaria per il 2009); come il Comitato ha già avuto modo in passato di rilevare (in particolare, in relazione al decreto-legge n. 248 del 2007, che presentava analoghe caratteristiche), siffatta modalità di produzione normativa, connotata dalla sua incidenza – in modo puntuale e per finalità disparate – su un

amplissimo spettro di materie, talune delle quali definite con gli strumenti di manovra finanziaria approvati dalle Camere in tempi recentissimi e, nel caso della legge finanziaria, non ancora vigenti al momento dell’emanazione del decreto (la legge finanziaria è entrata infatti in vigore il 1° gennaio 2009), configura un uso anomalo della decretazione d’urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi, anche in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto-legge non effettua, salvo che in rari casi, un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano dunque oggetto di modifiche non testuali, sia laddove sarebbe stato sufficiente aggiornare la data al fine di prorogare il termine (ad esempio, gli articoli 16, comma 1-*bis*; 29, comma 1-*octies*; 35, comma 14), sia nei casi in cui, invece, si inseriscono anche modifiche sostanziali alla normativa vigente; peraltro, l’articolo 29, comma 1-*octies*, l’articolo 35, commi 5 e 6, e l’articolo 41, comma 14, modificano implicitamente testi unici (rispettivamente, il T.U. in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, il T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 385 del 1993 ed il T.U. delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986), compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività;

il provvedimento dispone la proroga di taluni termini legislativi la cui scadenza è già stata numerose volte rinviata e che, in alcuni casi, riguardano l’entrata a regime di una disciplina su una materia per la quale continuano ad operare norme transitorie (ad esempio, l’articolo 10, comma 2-*bis*) o, addirittura, disposizioni derogatorie di norme transitorie: ad esempio, l’articolo 14, comma 1, sposta al 2015 la scadenza del termine di vigenza delle « modifiche del regime transitorio in tema

di promozioni annuali» degli ufficiali, mentre il comma 8 proroga di ulteriori due anni un periodo transitorio per il quale era già prevista una durata di undici anni; inoltre, all'articolo 44, che reca una novellazione al Codice in materia di protezione dei dati personali (di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003), è stata introdotta una disposizione di deroga temporanea al medesimo codice, in relazione all'utilizzo di banche dati telefoniche per fini promozionali;

il decreto reca disposizioni che appaiono idonee a produrre effetti retroattivi (ad esempio all'articolo 41, comma 16-*decies*), in alcuni casi esplicitandone il carattere interpretativo (articolo 42-*ter*) ed in altri casi non precisando, invece, se ci si trovi in presenza di norme di interpretazione autentica (ad esempio, l'articolo 23, comma 1-*bis*, e l'articolo 31), in difformità da quanto prescritto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui «deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»; peraltro, il citato articolo 23, comma 1-*bis*, dispone esplicitamente «ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212», richiamando dunque impropriamente la norma dello Statuto del contribuente secondo cui «l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica»; inoltre, l'articolo 41, comma 16-*decies*, esplica retroattivamente effetti «a decorrere dal 1° febbraio 2009»;

esso incide su discipline contenute in fonti normative di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti in quanto ne deriva l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi

modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001); peraltro, mentre l'articolo 21, comma 1, e l'articolo 29, comma 1-*duodecies* incidono su norme contenute in atti secondari, l'articolo 42, che ai commi 7-*ter* e 7-*quinqüies* novella disposizioni contenute in regolamenti di delegificazione, incide su norme già parzialmente oggetto di intervento da parte del legislatore (segnatamente, con l'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006) proseguendo nell'opera di rilegificazione in modo frazionato di materie già deferite alla fonte normativa secondaria, difformemente da quanto prescritto al punto 3, lettera *e*) della sopra citata circolare; inoltre, l'articolo 41, comma 10, dispone una disciplina derogatoria ad eventuali regolamenti di organizzazione dei singoli ministeri;

il decreto contiene diverse norme il cui contenuto è analogo a disposizioni già oggetto di approvazione da parte della Camera dei deputati e che risultano attualmente all'esame del Senato (ad esempio, l'articolo 6 verte sulla medesima materia già oggetto dell'articolo 7 dell'atto C. 1441-*quater*, approvato dalla camera il 28 ottobre 2008; l'articolo 9, comma 1, è di tenore analogo all'articolo 13, comma 4, del disegno di legge C.1441-*ter* approvato in data 4 novembre 2008 dalla Camera; l'articolo 21, comma 1, riproduce nella sostanza l'articolo 26 del citato disegno di legge C.1441-*ter*; peraltro, l'articolo 41-*bis*, comma 3, prevede un parere parlamentare su un regolamento di delegificazione adottato in materia di editoria, che risulta già oggetto di disciplina nell'articolo 33, comma 3, del medesimo disegno di legge C. 1441-*ter* che stabiliva il carattere vincolante del medesimo parere parlamentare; per altro verso, l'articolo 42, comma 7, pone una disciplina transitoria «in attesa della approvazione parlamentare del disegno di legge recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale», approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera);

il provvedimento reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore (l'articolo 34-*bis*, comma 5, dispone « a decorrere dal 1° luglio 2009 »; l'articolo 35, comma 2, abroga una disposizione che è destinata ad entrare in vigore nel 2010, l'articolo 41, comma 6-*bis*, lettera *a*) introduce modifiche a stanziamenti di risorse relative al periodo dal 2012 al 2015); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti preliminari (che, nei casi di specie non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti);

esso inoltre, utilizza all'articolo 3, comma 1-*bis*, una formula abrogativa esplicita innominata (che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, andrebbe evitata in quanto « superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale »); peraltro, sono rinvenibili anche espressioni imprecise (ad esempio, all'articolo 41, il comma 16-*sexiesdecies* fa riferimento alle « regioni a statuto ordinario confinanti con l'Austria », benché l'unica regione a statuto ordinario confinante con l'Austria risulti essere il Veneto; all'articolo 42, comma 7-*bis*, è utilizzata l'espressione « è prorogato » in luogo di quella — più corretta, in relazione ad un termine già scaduto — « è differito ») o locuzioni errate (l'articolo 29, al comma 3-*quater* utilizza una denominazione del dipartimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti competente per gli accertamenti in oggetto che non corrisponde a quella recentemente introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 211 del 2008: Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici);

infine, il decreto-legge reca capi e rubriche delle disposizioni che, anche in conseguenza delle ampie modifiche al Senato, non risultano sempre coerenti con il loro contenuto, si segnalano, ad esempio, la rubrica dell'articolo 16 [« Proroga dei termini di cui al codice delle assicurazioni »], che non tiene conto del comma 1-*bis*, aggiunto al Senato, relativo alla ricerca nel settore elettrico, e quella dell'articolo 21 [« Differimento di termini in materia di distributori stradali di gas di petrolio liquefatto per autotrazione (GPL) »], che non tiene conto del comma 1-*bis*, introdotto al Senato, in materia di offerta di servizi elettrici;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal « regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione » (D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3 del citato regolamento, in questi casi, « la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative », elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

si sopprimano le disposizioni di cui all'articolo 21, comma 1, all'articolo 29, comma 1-*duodecies*, e all'articolo 42,

commi 7-ter e 7-quinquies, in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato; al riguardo, tenuto altresì conto della circostanza che il citato comma 7-ter novella termini contenuti in un regolamento di delegificazione che in alcuni casi sono già stati modificati con lo strumento legislativo (segnatamente, dall'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006), si dovrebbe verificare, in un'ottica più sistematica, l'esigenza di ricondurre alla disciplina della fonte primaria la materia in questione, visto che essa è stata già oggetto di disposizioni di rango legislativo contenute in provvedimenti d'urgenza, e dunque, in questa chiave, valutare la soppressione del comma 7-quater dell'articolo 42, ove si prevede che « resta in ogni caso fermo il potere regolamentare di cui al comma 136 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 »;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 42, comma 7-decies – volto ad escludere dall'esecuzione forzata titoli, valori, crediti, conti, libretti ed « altre attività intestati « Fondo unico giustizia » ai sensi degli articoli 3 e 4 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143 » – si proceda a correggere il riferimento normativo, atteso che i suddetti articoli 3 e 4 del citato decreto n. 143 recano esclusivamente la copertura finanziaria e la clausola di entrata in vigore, mentre il Fondo unico giustizia è invece oggetto dell'articolo 2 del decreto, i cui commi 2 e 3 fanno effettivamente riferimento alle risorse che affluiscono in esso.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 4 – ove si dispone la proroga al 30 giugno 2009 del termine

previsto dalla cosiddetta norma « taglia-enti » di cui al comma 634 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007 – dovrebbe valutarsi l'esigenza di effettuare un'analoga proroga del termine fissato dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 che, nel dettare un'ulteriore norma « taglia-enti », prevede che « Sono, altresì, soppressi tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ».

all'articolo 7-bis – ove si affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 31 luglio 2009, la definizione di « criteri e parametri di misurabilità dei risultati dell'azione amministrativa da applicare ai fini dell'erogazione di trattamento economico accessorio al personale delle amministrazioni, di cui all'articolo 67, commi 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 » – dovrebbe chiarirsi se essa determini una riattivazione dell'erogazione del trattamento economico accessorio, atteso che il citato articolo 67 ne aveva disposto la disapplicazione per l'intero 2009;

all'articolo 41, comma 14 – che dispone, in termini generali, il differimento da uno a due anni, ove ricorrano talune condizioni, del termine « per l'adempimento del dovere di alienazione di cui all'articolo 30, comma 2, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia » – dovrebbe valutarsi l'esigenza di procedere ad una novella testuale del Testo unico, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del citato corpo normativo;

all'articolo 41, comma 16-decies – secondo cui « a decorrere dal 1° febbraio 2009 » è soppresso l'ultimo periodo dell'articolo 12, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008, concernente il « Finanziamento dell'economia attraverso la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali e relativi controlli parlamen-

tari e territoriali » – dovrebbe chiarirsi la portata normativa di tale disposizione che abroga retroattivamente la previsione in base alla quale « il programma di intervento di cui al presente articolo ha l'obiettivo di terminare entro dieci anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto »;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 2-*bis* – che novella il comma 48 della legge finanziaria per il 2009 (legge n. 203 del 2008) in materia di patto di stabilità interno e prevede l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica « ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 » volto a stabilire « criteri di selezione delle istanze degli enti territoriali, nonché i termini e le modalità per l'invio delle stesse » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare a quale tipologia di atto si intenda fare riferimento;

all'articolo 12-*bis* – che novella gli articoli 18, comma 1, e 67, comma 1, della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario, al fine di consentire che detenuti ed internati possano anche avere colloqui presso gli istituti penitenziari e corrispondenza anche con il « garante dei diritti dei detenuti », cui è consentito anche visitare le carceri senza autorizzazione – dovrebbe valutarsi l'opportunità di definire compiutamente la figura nazionale cui è riconosciuta la qualifica di « garante dei diritti dei detenuti », atteso che esso non è previsto in ambito nazionale, mentre risulta presente in alcune realtà territoriali;

agli articoli 26 e 32, comma 2-*ter* – entrambi volti a autorizzare il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia, rispettivamente, di organizzazione del Corpo delle capitanerie di porto e di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – dovrebbe valutarsi l'opportunità di formulare le disposizioni in conformità al modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, esplicitando dunque,

in particolare, le norme generali regolatrici della materia che, invece, nell'articolo 26 sono indicate essenzialmente con riguardo all'oggetto ed alle finalità dell'intervento normativo e che all'articolo 32, comma 2-*ter*, sono individuate in modo implicito rinviandosi a testi normativi con cui operare il coordinamento;

all'articolo 34-*bis*, comma 1, si valuti l'opportunità di verificare il richiamo ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'articolo 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 202 del 2005, atteso che il riferimento sembra essere piuttosto al comma 4 del medesimo articolo 1, visto che il citato comma 4-*bis* si limita, invece, a disporre la relativa autorizzazione di spesa.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

si considerino con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato nella sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concrete. »

Nell'articolata proposta di parere formulata, l'aspetto che occorre, a suo avviso, porre in massima evidenza è riportato nei primi capoversi della premessa. Si tratta,

infatti, di un decreto-legge sicuramente caratterizzato da una forte eterogeneità di contenuti, tale da configurare un uso distorto della decretazione d'urgenza, che tuttavia, stante la sua reiterazione, non può certo qualificarsi come inedito. Al contrario, vi è una sorta di prassi instauratasi negli ultimi anni in base alla quale i diversi Governi presentano alle Camere, con cadenza periodica, decreti originariamente finalizzati alla proroga di termini in scadenza, ma che in realtà assumono contenuti di vario genere destinati ad infiltrarsi nel corso dell'*iter* di conversione.

Ritiene, al riguardo, che vi sia spazio per un richiamo da parte del Comitato per la legislazione all'Esecutivo, affinché individui soluzioni che possano consentire un graduale superamento della descritta prassi. In quest'ottica, ha ritenuto di inserire, nella sua proposta, un'apposita raccomandazione che, da un lato, faccia leva sull'esigenza di rispettare le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 – secondo cui il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo – e, dall'altro lato, inviti il Governo a esercitare il potere di decretazione d'urgenza nel solco dei principi costituzionali in materia, come interpretati ed applicati anche in alcune recenti sentenze della Corte costituzionale. Considererebbe quindi particolarmente opportuno far seguire a tale rilievo del parere, ed eventualmente anche ad altri, la presentazione di un ordine del giorno di istruzione al Governo – sul quale, è suo auspicio, possano convergere i membri del Comitato – da presentare in relazione all'esame in Assemblea del provvedimento, anche tenendo conto della probabile posizione della questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, circostanza che non renderebbe proficuo presentare emendamenti destinati a non essere discussi.

Franco STRADELLA, *presidente*, rileva che l'iniziativa proposta appare sicuramente utile per sollecitare una riflessione complessiva sull'esigenza di pervenire ad un superamento della prassi dei cosiddetti

decreti-legge « mille-proroghe » che, come opportunamente evidenziato anche nella proposta di parere, costituiscono una costante di tutti i Governi degli ultimi anni.

Roberto ZACCARIA (PD), dichiara la propria adesione all'iniziativa di promuovere l'annunciato ordine del giorno, reputando tuttavia difficile che esso possa essere accolto nel caso in cui richieda al Governo sostanzialmente di abbandonare lo strumento del decreto « mille-proroghe ».

In ogni caso, invita a inserire nel testo dell'ordine del giorno anche un esplicito richiamo all'assenza – in questo come nella maggior parte dei provvedimenti licenziati dall'Esecutivo – delle prescritte relazioni di accompagnamento quali, in particolare, la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Ricorda, infatti, che si tratta di adempimenti i cui contenuti sono stati recentemente ridefiniti in atti del Governo in carica, rispettivamente con una direttiva e con un decreto del Presidente del Consiglio, entrambi pubblicati negli ultimi mesi del 2008. In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio sull'AIR, nel consentire che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione, ha però previsto specifiche conseguenze, e cioè che la relazione illustrativa abbia contenuti ulteriori che, per alcuni versi, compensino la mancata relazione AIR. Si deve invece osservare come, nel pur breve periodo di vigenza, i citati provvedimenti del Presidente del Consiglio siano stati raramente attuati ed in particolare come risulti alquanto paradossale che il Governo, anche laddove non presenti la suddetta relazione, non provveda a dar corso a quegli adempimenti compensativi che gli stessi atti governativi hanno previsto.

Arturo IANNACCONE (Misto-MpA), osserva che il potere di decretazione ed il suo esercizio da parte di questo Governo sono oggetto, in particolare negli ultimi tempi, di acceso dibattito e di forte attenzione sia nelle sedi istituzionali che nella

dialettica tra le forze politiche. Le riflessioni sull'uso del decreto-legge non possono, peraltro, prescindere dall'esigenza di assicurare strumenti efficaci all'azione di Governo e dunque dalla necessità di predisporre procedure parlamentari più moderne, razionali ed efficaci, che garantiscano l'attuazione tempestiva delle priorità indicate dall'Esecutivo.

Pertanto, nel concordare sulla proposta di parere, deve invece esprimere il proprio dissenso verso un eventuale ordine del giorno che non tenga conto di questi aspetti e che, invece, si limiti ad invitare il Governo ad un minore uso della decretazione d'urgenza senza legare tale impegno a necessarie riforme istituzionali e regolamentari che vadano nel senso sopra indicato.

Franco STRADELLA, *presidente*, precisa che l'iniziativa proposta è esclusivamente rivolta ad intervenire su questa specifica tipologia di decreti-legge che è ormai classificata in modo autonomo in ragione della finalità prevalente, ma non esclusiva, di prorogare termini in scadenza. Dichiarò che non sarebbe invece da lui condivisibile un atto diretto a stigmatizzare il modo con cui il Governo ha fino ad oggi inteso interpretare il potere conferito dall'articolo 77 della Costituzione.

Roberto OCCHIUTO, (UdC) *relatore*, nell'osservare che la problematica relativa all'uso e all'eventuale abuso dei decreti legge è sicuramente meritevole di un ampio dibattito, conferma di aver proposto un ordine del giorno che si concentri esclusivamente sull'invito al Governo a valutare gli strumenti, le strategie e le possibili soluzioni affinché, in una prospettiva di medio periodo, si possa arrivare ad un definitivo superamento di questa pratica legislativa che vede, da un lato, il Governo presentare un provvedimento contenente proroghe ma anche disposizioni sostanziali ed il Parlamento, per la sua parte, intervenire per ampliarne oltre modo i contenuti originari.

Il sottosegretario di Stato Alberto GIORGETTI prende atto dei rilievi

espressi nella proposta di parere che, per alcuni versi, si muovono nel senso di un giusto e doveroso richiamo al Governo in relazione all'omogeneità dei testi legislativi. Deve tuttavia rilevare che le parti del provvedimento connotate da massima eterogeneità sono quelle introdotte in sede di esame parlamentare, nel corso del quale il decreto-legge è stato ampiamente integrato.

Le cause che sono alla base di una pratica legislativa sicuramente non conforme ai migliori parametri di qualità normativa sono diverse. Sono stati opportunamente richiamati fattori di carattere sistemico che inducono il Governo a privilegiare talvolta la decretazione d'urgenza. Ma vi sono anche fattori di natura congiunturale, legati anche all'attuale situazione economica, che hanno indotto il Governo a sollecitare le Camere ad esaminare speditamente in questi primi mesi di legislatura prevalentemente testi legislativi di provenienza governativa, e come da questo derivi inevitabilmente una pressione emendativa delle forze parlamentari sugli stessi provvedimenti urgenti del Governo. A ciò aggiungasi, quanto soprattutto al fenomeno delle norme primarie che incidono su fonti secondarie, una certa debolezza degli strumenti amministrativi alla quale si sopperisce con il ricorso allo strumento del decreto-legge.

Nel caso di specie, l'effetto finale per cui il provvedimento reca numerose misure di fondamentale importanza accanto ad altre di minore rilievo, è dunque in qualche modo fisiologico nell'attuale sistema di produzione normativa, che è interesse anche del Governo migliorare e razionalizzare, al fine anche di pervenire ad un progressivo superamento della prassi relativa a questo tipo di decreti-legge *omnibus*.

Roberto ZACCARIA (PD), interviene al solo scopo di esprimere la propria preoccupazione circa il pericolo che da un'azione di razionalizzazione degli strumenti normativi possa derivarne un ricorso pressoché generalizzato, e totalmente inedito nella prassi repubblicana,

allo strumento del decreto-legge da parte dell'Esecutivo.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente (C. 2206 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Arturo IANNACCONI, (UdC) *relatore*, illustra la seguente proposta di parere

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2206 e rilevato che:

esso reca un contenuto che – pur ampliandosi notevolmente al Senato con l'ingresso di ulteriori 14 articoli e numerose altre disposizioni inserite nei 9 articoli originari – risulta sostanzialmente omogeneo, in quanto comunque complessivamente unificato dalla finalità di intervenire nella materia ambientale, con riguardo alle autorità di bacino (articolo 1), al contenzioso ed al risarcimento del danno ambientale (articolo 2), al personale dell'ISPRA (articolo 3) ed al funzionamento delle Commissioni di verifica dell'impatto ambientale e della Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata (articoli 4 e 4-*bis*), nonché alla materia della gestione dei rifiuti (articoli 5, 6, 6-*quater*, 7) e delle acque (articoli 6-*bis* e 8-*quinquies*); ulteriori norme sono invece dirette ad incentivare scelte virtuose in campo ambientale per ridurre l'utilizzo di carta da parte delle pubbliche amministrazioni (articolo 7-*bis*), a compensare i territori che ospitano siti nucleari (articolo 7-*ter*), a promuovere progetti di educa-

zione ambientale (articoli 7-*quater* e 7-*quinquies*) e i mercati dell'usato (articolo 7-*sexies*), ad incrementare l'energia elettrica da produrre con fonti rinnovabili (articolo 8-*bis*); infine, l'articolo 8 dispone finanziamenti per interventi emergenziali connessi a fenomeni sismici ed alluvionali; l'articolo 8-*ter* interviene sulla disciplina di utilizzo di rocce, terre da scavo e residui di lavorazione della pietra; l'articolo 8-*quater* ridefinisce la normativa in materia di accordi e contratti di programma per la gestione dei rifiuti; l'articolo 8-*sexies* detta norme per l'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008, con riguardo al servizio idrico integrato;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente ed in particolare del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale), il provvedimento contiene talune disposizioni che non sono inserite nel contesto normativo appropriato (ad esempio, l'articolo 2 reca un'ampia disciplina in materia di danno ambientale che potrebbe opportunamente essere collocata nel citato decreto n. 152; analogamente, l'articolo 5, comma 1-*bis*, effettua una modifica non testuale dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 36 del 2003, al fine di prorogarne il termine di vigenza); inoltre, l'articolo 6-*ter* appare implicitamente integrare l'articolo 844 del codice civile;

il provvedimento contiene disposizione derogatorie a carattere temporaneo (articolo 1, comma 3-*quater*) nonché norme di interpretazione autentica (articolo 3, comma 1);

esso incide in modo non testuale su disposizioni contenute in atti di rango secondario, al fine di prorogare un termine previsto da un decreto ministeriale e di ampliare l'ambito di applicazione di un regolamento adottato con decreto presidenziale (rispettivamente ai commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'articolo 8), integrando così una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non risulta conforme alle esigenze di coe-

rente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il decreto reca, all'articolo 6, comma 1-bis, un richiamo normativo effettuato in termini estremamente generici che sarebbe dunque opportuno specificare (l'efficacia della disposizione è infatti soggetta alla « condizione che siano rispettate le disposizioni in materia di tutela della sicurezza dei lavoratori, di prevenzione incendi e le norme in tema di protezione dell'ambiente e della salute »);

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal recente « regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione » (D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3 del citato regolamento, in questi casi, « la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative », elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

si sopprimano i commi, commi 5-bis e 5-ter dell'articolo 8 – entrambi diretti ad

incidere, in modo non testuale, su disposizioni contenute in atti di rango secondario – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si chiarisca la portata normativa dell'articolo 6-ter – che appare incidere sull'ambito di applicazione della disposizione del codice civile in materia di « immissioni » (articolo 844 c.c.) – atteso che esso integra implicitamente la citata norma codicistica, per di più in relazione alle sole immissioni acustiche, il cui accertamento viene connesso a non meglio identificate « disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso »; peraltro, la disposizione in esame determina una modifica non testuale al codice civile in parte rimessa sostanzialmente a discipline non aventi rango di norma primaria.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2 – che reca un'ampia disciplina in materia di danno ambientale suscettibile di avere portata generale – dovrebbe valutarsi l'opportunità di formulare la disposizione in termini di novella al citato decreto n. 152 del 2006, atteso che esso assume i connotati di vero e proprio codice in materia ambientale;

all'articolo 7-bis – che introduce misure volte alla riduzione dell'utilizzo di carta presso le pubbliche amministrazioni incentivando la diffusione « di comportamenti, prassi, procedure, tecniche e mezzi di gestione che riducano i consumi di carta » – dovrebbe valutarsi l'opportunità

di coordinare tale disposizione con quanto già statuito dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, rivolto al medesimo obiettivo (norma « taglia-carta »);

analogamente, all'articolo 7-*quinquies* – che affida ad un decreto del Ministro dell'ambiente la definizione delle modalità attuative di Progetti di promozione della sensibilità ambientale nella scuola secondaria superiore e nell'università volti alla « sensibilizzazione delle giovani generazioni in riferimento alla conservazione di un ambiente sano, nonché alla promozione delle prassi e dei comportamenti ecocompatibili » – dovrebbe verificarsi l'opportunità di un coordinamento con l'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 172 del 2008 che, in ragione della medesima finalità « di formare i giovani relativamente all'importanza della conservazione di un ambiente sano e al rispetto del territorio, nonché alla realizzazione di tutte le pratiche utili per l'attuazione del ciclo completo dei rifiuti » prevede iniziative di formazione rimesse tuttavia, ai sensi del comma 2 del citato

articolo 7-*bis*, ad un decreto del Ministero dell'istruzione;

all'articolo 8-*quater* – che modifica l'articolo 206 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di gestione dei rifiuti, allo scopo di espungere dalla disposizione la parte in cui prevede che gli accordi e i contratti di programma non possano stabilire deroghe « alla normativa nazionale primaria vigente e possono integrare e modificare norme tecniche e secondarie solo in conformità con quanto previsto dalla normativa nazionale primaria », e di consentire invece che i medesimi accordi possano prevedere semplificazioni amministrative – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se, e in che termini, da tale modifica discenda la derogabilità della normativa nazionale di riferimento da parte degli accordi e dai contratti di programma previsti nel citato articolo 206. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.50.