

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del presidente	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, recante disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti. (C. 3909) (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	4

Giovedì 2 dicembre 2010. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 14.10.

Comunicazioni del presidente.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, in occasione della prima seduta del Comitato che si svolge nel corso del suo turno di presidenza, intende partecipare ai colleghi la propria intenzione di interpretare il mandato presidenziale nell'ottica di una piena continuità con la tradizione istituzionale dell'organo. In tal senso, annuncia di aver organizzato – allo scopo di confrontare le tematiche parlamentari del Comitato con le esperienze universitarie e auspicando che tali iniziative possano contribuire a sviluppare un dialogo tra esponenti del mondo accademico e parlamentari – un ciclo di seminari aventi ad oggetto il sistema delle fonti normative e la qualità della legislazione, il cui programma mette in distribuzione. In proposito, segnala che lunedì 6 dicembre presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma, si terrà un seminario vertente sul tema: « *Taglialeggi* » e « *Normattiva* » tra luci e ombre. Tale ciclo di incontri, dedicato

all'approfondimento di tematiche attinenti alle competenze del Comitato, si pone in linea di continuità con i contributi forniti dai deputati Duilio e Lo Presti nel corso dei rispettivi turni di presidenza. Al riguardo, rammenta infatti che l'attività del Comitato è stata arricchita dall'onorevole Duilio con l'elaborazione del rapporto *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza* e dello studio *Sulle ordinanze di protezione civile* e dall'onorevole Lo Presti – che, a causa di concorrenti impegni, ha dovuto lasciare i lavori odierni del Comitato – con lo studio su *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*. Tali ultime questioni, peraltro, sono state diffusamente trattate il 29 novembre scorso a Bari, in occasione della presentazione del Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea. In tale sede, il Vicepresidente Rosy Bindi ha avanzato la proposta che si possa individuare un'occasione per presentare anche a Roma tale documento; il Comitato potrebbe farsi, a suo giudizio, promotore di tale iniziativa.

Lino DUILIO, in via preliminare, formula al presidente Zaccaria, per le cui qualità esprime vivo apprezzamento, i migliori auguri di buon lavoro.

Nel condividere l'iniziativa testé illustrata dal presidente, osserva come tali incontri si svolgano in parallelo alla stessa attività del Comitato. Nell'ambito di tali iniziative vengono, infatti, in esame specifici fenomeni di precipuo interesse per il Comitato e che attengono alla complessiva produzione normativa e a peculiari modalità con cui essa si è manifestata negli ultimi tempi. Si riferisce, in particolare, alla questione delle ordinanze di protezione civile – alla quale rimanda inevitabilmente anche il decreto-legge n. 196 oggi all'esame del Comitato – analizzata dal recente studio che ha consegnato agli atti del Comitato e nel quale sono evidenziate le criticità di tale modalità di produzione normativa che, di fatto, conferisce poteri straordinari ad organi istituzionali ordinari.

Tale materia richiederebbe delle riflessioni più sostanziali e meno formali; da qui, la necessità di ragionare sulla possibilità di mettere in campo delle proposte di modifiche normative, anche alla luce della constatazione che si registra un progressivo superamento dell'ortodossia del sistema delle fonti al quale concorre in misura rilevante proprio il proliferare delle *ordinanze extra ordinem*. Tali ordinanze, peraltro, sono scarsamente conoscibili, in quanto non soggette al regime ordinario di pubblicità degli atti normativi e sono altresì sottratte ai controlli in sede amministrativa.

Tenuto conto che il Comitato è istituzionalmente deputato alla verifica della qualità della legislazione, da intendersi, a suo giudizio, non solo come puntuale riscontro di singoli testi legislativi, ma come monitoraggio complessivo della qualità complessiva della produzione normativa, affaccia la possibilità di sottoporre all'attenzione della Presidenza della Camera tali ordini di considerazioni, nelle forme e con le modalità che si ritengono più coerenti con la disciplina regolamentare dell'attività del Comitato.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel giudicare meritoria la questione sollevata dall'onorevole Duilio, ritiene tuttavia che la

stessa potrebbe essere posta all'attenzione del Comitato in una prossima seduta, anche al fine di valutare se sussistano i presupposti regolamentari e, in caso affermativo, di individuare le procedure da seguire per sottoporla alla Presidenza della Camera.

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

Conversione in legge del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, recante disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti (C. 3909).

(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, dopo aver richiamato brevemente il contenuto del provvedimento, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3909 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, in quanto prevede interventi unificati dalla finalità di garantire il subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti dotandole di adeguati poteri e strumenti operativi;

la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania è una materia che, nel corso della XVI legislatura, è stata oggetto di provvedimenti di decretazione d'urgenza e, in particolare, dei decreti-legge n. 90 del 2008, n. 172 del 2008 e n. 195 del 2009, tutti caratterizzati per l'impianto derogatorio rispetto alla normativa vigente;

in ragione della situazione di elevata criticità da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza pertanto come disciplina per alcuni versi derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, all'articolo 2, comma 1, ove si proroga transitoriamente l'efficacia di una norma derogatoria introdotta con il decreto legge n. 195 del 2009 in materia di ammortizzatori sociali); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, l'articolo 1, comma 2, stabilisce che *“i termini dei procedimenti relativi al rilascio delle autorizzazioni, di certificazioni e di nulla osta sono ridotti della metà”*, e, prevedendo espressamente l'applicabilità dell'articolo 9, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2008, consente ai commissari straordinari nominati dal Presidente della Regione di procedere, in materia di valutazione d'impatto ambientale, in deroga al *codice ambientale* ed alla *“pertinente legislazione regionale in materia”*);

nel consentire tale ampia facoltà di deroga, il provvedimento, all'articolo 3, comma 1, espressamente autorizza la regione Campania ad adottare *“le misure di esercizio del potere sostitutivo previsto a legislazione vigente”*;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in parte oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra, in particolare, nelle seguenti norme: al comma 1 dell'articolo 2, che proroga il termine di efficacia delle disposizioni contenute all'articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 195 del 2009 senza novellare la norma modificata e al comma 2 del medesimo articolo che modifica la disciplina concernente l'esercizio delle funzioni del Consorzio unico di bacino di cui all'articolo 11, comma 8, del

decreto-legge n. 90 del 2008, senza novellare l'anzidetta disposizione; inoltre, il già menzionato comma 2 dell'articolo 1, laddove dispone l'applicazione dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2008, si limita a richiamare la suddetta norma senza procedere nel contempo all'inserimento della stessa – previa riformulazione – nel testo;

il provvedimento, all'articolo 1, comma 2, sembrerebbe conferire le facoltà di deroga dallo stesso previste (ricorso alle procedure negoziate di affidamento degli appalti ai sensi dell'articolo 57 del codice dei contratti pubblici in deroga alla disciplina ordinaria dettata dal codice e ricorso alle procedure in deroga al *codice ambientale* ed alla *“pertinente legislazione regionale”* ai fini della valutazione d'impatto ambientale) ai soli commissari straordinari nominati dal Presidente della Regione (in numero peraltro non precisato) e non anche a quest'ultimo, nel caso di mancata nomina dei primi;

inoltre, il disegno di legge, al comma 2 dell'articolo 3, laddove richiama l'Accordo di programma dell'8 aprile 2009, avrebbe dovuto fare riferimento all'atto modificativo in data 8 aprile, intervenuto a modifica dell'Accordo di programma del 18 luglio 2008;

infine, il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;

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 riordino della legislazione vigente:

all'articolo 1, comma 2, nella parte in cui prevede l'applicabilità dell'ar-

articolo 9, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2008, dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione, inserendo nel testo – previo adattamento – la norma richiamata;

all'articolo 2, comma 1, che proroga al 31 dicembre 2011 l'applicazione delle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente in favore del personale non collocato nell'ambito della dotazione organica dei Consorzi, dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella all'articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 195 del 2009;

all'articolo 2, comma 2, che modifica la disciplina concernente l'esercizio delle funzioni del Consorzio unico di bacino di cui all'articolo 11, comma 8, del decreto-legge n. 90 del 2008, dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al suddetto articolo 11;

all'articolo 3, comma 1, che espressamente autorizza la regione Campania ad adottare *“le misure di esercizio del potere sostitutivo previsto a legislazione vigente”*, si dovrebbe valutare l'opportunità di indicare quale sia la normativa statale e regionale vigente che autorizza l'esercizio del potere sostitutivo della Regione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 2 – laddove si prevede che *“i termini dei procedimenti relativi al rilascio delle autorizzazioni, di certificazioni e di nulla osta sono ridotti della metà”* – si dovrebbe precisare che tale riduzione di termini concerne il conseguimento delle autorizzazioni, certificazioni e nulla osta pertinenti all'individuazione delle aree di cui al primo periodo del comma 2 del medesimo articolo 1 ».

Lino DUILIO, nel condividere la proposta di parere del relatore, ritiene che, con riferimento ai profili di interesse del Comitato, non vi sia altro da rilevare. Da un punto vista sostanziale, invece, in via preliminare, ricorda come la materia sia stata oggetto, nel corso della legislatura, di numerosi interventi mediante decretazione di urgenza. Con il primo di tali interventi furono attribuiti al Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti, poteri straordinari, a fronte della dichiarazione dello stato di emergenza; tuttavia, anche dopo la sua cessazione, il ricorso a poteri *extra ordinem* si è consolidato, generando così una sorta di « stabilizzazione » della gestione emergenziale che, allo stato, non appare più ortodossa. Il principale effetto prodottosi in tale contesto è stato il proliferare delle ordinanze *extra ordinem* e il delinearsi di un modello procedurale e organizzativo « ibrido », in cui si compenetrano i caratteri della gestione ordinaria e di quella emergenziale.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nell'associarsi alle considerazioni dell'onorevole Duilio, osserva come il provvedimento in esame evidenzia un profilo di particolare delicatezza – che, pur esulando strettamente dalle competenze del Comitato, giudica, tuttavia, meritevole di un'adeguata riflessione – e cioè l'attribuzione ai commissari nominati dal Presidente della Regione di poteri derogatori dell'ordinamento vigente, pur essendo cessato lo stato di emergenza.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.35.