

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, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale. Esame C. 4999 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

Mercoledì 29 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Doris LO MORO. — Interviene il sottosegretario di Stato all'ambiente e tutela del territorio e del mare, Tullio Fanelli.

La seduta comincia alle 15.

Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale.

Esame C. 4999 Governo – Approvato dal Senato. (Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, in via preliminare, osserva – richiamando anche quanto emerso nel dibattito che si sta svolgendo presso la Commissione competente per il merito – che il decreto, sia nel testo originario, che nel testo risultante dalle modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame al Senato, introduce misure condivisibili nel merito ed in rela-

zione alle quali non può sottacersi la bontà del lavoro svolto dal Governo e presso l'altro ramo del Parlamento.

Al riguardo, deve però constatare che, in relazione ai profili di competenza del Comitato, il decreto legge reca alcuni dei consueti vizi che si riscontrano – purtroppo costantemente – nei provvedimenti d'urgenza. Si riferisce sia all'inadeguato coordinamento delle disposizioni introdotte con la normativa vigente, sia all'incoerenza di alcune delle norme contenute nel decreto con il sistema delle fonti: sono, infatti, presenti due autorizzazioni alla delegificazione non formulate in conformità al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; alcune disposizioni che incidono in modo « frammentario » su fonti secondarie del diritto, nonché disposizioni che, conferendo una potestà regolamentare provvisoria alle Regioni, nelle more dell'adozione di regolamenti ministeriali statali in una materia riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, appaiono di dubbia coerenza con l'ordine costituzionale delle fonti con particolare riferimento all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

Rileva quindi che il provvedimento, analogamente a quanto il Comitato ha avuto modo di riscontrare esaminando il

decreto legge n. 5 del 2012 in materia di semplificazione e di sviluppo, contiene disposizioni che si intrecciano con quelle del decreto legge n. 1 del 2012 in materia di liberalizzazioni, oggetto di contestuale esame in sede parlamentare. Dopo aver fatto presente che, all'articolo 3, comma 1, è stata inserita una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica, ancorché essa sembri piuttosto una modifica sostanziale cui si è conferita efficacia retroattiva, si sofferma diffusamente su un aspetto divenuto di grande attualità e rilevanza a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, i cui contenuti sono stati richiamati nella lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 23 febbraio scorso: la questione attiene alla presenza, nel testo risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame parlamentare al Senato, di misure, per lo più di carattere ordinamentale, in quanto volte a modificare il « codice » ambientale, che appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto. Si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute all'articolo 1-*bis*, che reca misure in tema di rifiuti di attività agricole e di materiali vegetali, agricoli e forestali; all'articolo 1-*ter*, che disciplina il trattamento di rifiuti tramite compostaggio aerobico e digestione anaerobica; ai commi da 5 a 19 dell'articolo 3, che recano numerose misure in materia di rifiuti; all'articolo 3-*bis*, che modifica gli articoli 183 e 195 del codice ambientale, in materia di gestione del *compost*; all'articolo 3-*ter*, che reca misure per gli acquisti verdi e per lo sviluppo del mercato e i materiali da riciclo e da recupero; all'articolo 3-*quater*, che modifica il codice ambientale in materia di garanzie finanziarie; all'articolo 3-*quinqüies*, che contiene disposizioni in materia di misure di compensazione; all'articolo 3-*sexies*, che riguarda la quantificazione di flussi riguardanti contributi su politiche ambientali.

Con riguardo a tutte le disposizioni richiamate, ricorda come la Corte Costituzionale abbia chiarito, nella sentenza

depositata il 16 febbraio scorso, come tra il decreto legge e la relativa legge di conversione intercorra un'interrelazione funzionale, un legame essenziale che, ove interrotto con l'introduzione di discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto legge, determina la violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione. Anche di tale ultimo profilo ritiene quindi si debba dare conto nella parte dispositiva del parere, mediante l'introduzione di un'apposita condizione che inviti la Commissione a valutare l'opportunità della soppressione delle disposizioni in questione.

Doris LO MORO, *presidente*, ricordato che il provvedimento all'esame è stato approvato dal Senato senza che il Governo facesse ricorso alla questione di fiducia, sottolinea come l'introduzione in sede di conversione di disposizioni che appaiono eterogenee rispetto alla materia e alle finalità originarie del decreto, sembri in questo caso discendere dai diversi criteri che presiedono al vaglio di ammissibilità degli emendamenti nell'altro ramo del Parlamento. Si tratta di una problematica la cui soluzione è resa ancora più urgente proprio alla luce della citata sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e del conseguente richiamo concernente i limiti della potestà emendativa in sede di conversione dei decreti legge che, proprio nel giorno in cui il testo è stato licenziato dal Senato, il Presidente della Repubblica ha rivolto al Parlamento e al Governo. Si tratta di moniti importanti che auspica non siano destinati a rimanere inosservati.

Il rispetto delle regole che presiedono alla corretta formulazione dei testi normativi, ai rapporti tra le fonti e ai limiti ordinamentali delle stesse rappresenta un valore in sé di cui non solo il Comitato deve farsi portatore. Formula pertanto l'auspicio che il Governo, anche in considerazione della sua composizione tecnica, riservi maggiore attenzione al rispetto delle regole sulla produzione normativa sia nella fase di predisposizione dei testi, sia nel corso delle procedure di esame in sede parlamentare.

Tullio FANELLI, *sottosegretario di Stato all'ambiente e tutela del territorio e del mare*, è consapevole, anche sulla base della sua ultradecennale esperienza amministrativa, della rilevanza delle questioni sollevate dal relatore, ritenendo che la qualità della legislazione rappresenti un valore che riverbera i propri effetti anche in sede applicativa, stanti gli effetti negativi che possono sortire invece da disposizioni normative che difettino del requisito della chiarezza. In questa circostanza paventa il rischio che, per dar seguito ad una rigida applicazione del disposto sancito dalla Corte costituzionale che verrebbe a colpire per la prima volta il provvedimento oggi all'esame del Comitato, si possa mettere a repentaglio la stessa conversione del decreto-legge, il cui contenuto appare funzionale alla risoluzione di un problema cronico che affligge il nostro Paese e la regione Campania in particolare. Nel merito, peraltro, non reputa le disposizioni approvate nel corso dell'esame del provvedimento al Senato eterogenee rispetto a quelle recate dal decreto legge nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, dal momento che esse – o quanto meno quelle in tema di rifiuti – pur incidendo su aspetti ordinamentali sono comunque funzionali alla gestione dei rifiuti nella regione Campania.

Dopo che il presidente Doris Lo MORO ha precisato che il Comitato per la legislazione è comunque chiamato ad esprimere i rilievi sulla base dei parametri regolamentari indipendentemente dalla valutazione del residuo termine disponibile per la conversione di un decreto legge, Lino DUILIO, replicando al sottosegretario Fanelli, osserva che la portata della sentenza n. 22 della Corte Costituzionale è tale da non lasciare margini di valutazione diversi dalla richiesta di soppressione delle disposizioni in questione. Stante la nettezza del giudizio della Corte, a suo avviso, non vi è alcun dubbio che le disposizioni in questione siano inficiate da un vizio di incostituzionalità e che quindi pertanto esse andrebbero soppresse. Ritenendo peraltro che vi siano i tempi necessari per

un'eventuale terza lettura del provvedimento – in quanto non è certo suo auspicio che il decreto non venga convertito nel termine dei sessanta giorni fissato dalla Costituzione – reputa che il parere del Comitato dovrebbe recare una condizione la cui formulazione non rechi margini di dubbio sulla necessità di sopprimere le disposizioni estranee.

Doris LO MORO, *presidente*, poiché evidentemente la valutazione sulla soppressione delle disposizioni in questione spetta alla Commissione di merito che dispone del complessivo quadro di riferimento del settore, a suo giudizio la condizione dovrebbe essere formulata in modo tale da evidenziare questo profilo, ad esempio, invitando la Commissione di merito a valutare la soppressione delle norme eterogenee.

Dopo che Lino DUILIO ha convenuto sull'indicazione suggerita dal presidente, pur precisando che una condizione così formulata corre il rischio di costituire, a livello semantico, una sorta di ossimoro, Vincenzo GIBIINO, *relatore*, anche alla luce di quanto emerso nel corso del dibattito, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C.4999 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il provvedimento, nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, si componeva di tre articoli, aventi ciascuno ad oggetto un distinto argomento nell'ambito della materia ambientale – ad ognuno dei quali è dedicato uno specifico capoverso nel preambolo – concernenti la materia del recupero e dello smaltimento finale dei rifiuti prodotti negli impianti della Campania (articolo 1), la materia della commercializzazione dei sacchi per l'asporto di merci nel rispetto dell'ambiente (articolo 2) e la materia delle matrici materiali di riporto (articolo 3); ai suddetti ambiti

materiali – con l'unica eccezione dell'articolo 1-*quater*, in materia di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania – non appaiono invece riconducibili i nuovi otto articoli approvati dal Senato, né gli innumerevoli commi aggiunti all'articolo 3, né i due commi aggiunti all'articolo 1, i quali intervengono su disparati aspetti della materia ambientale, per lo più con misure di carattere ordinamentale, molte delle quali volte a modificare il “codice” delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006; in particolare, l'articolo 1-*bis* reca misure in tema di rifiuti di attività agricole e di materiali vegetali, agricoli e forestali; l'articolo 1-*ter* disciplina il trattamento di rifiuti tramite compostaggio aerobico e digestione anaerobica; i commi da 5 a 19 dell'articolo 3 recano numerose misure in materia di rifiuti; l'articolo 3-*bis* modifica gli articoli 183 e 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di gestione del *compost*; l'articolo 3-*ter* reca misure per gli acquisti verdi e per lo sviluppo del mercato e i materiali da riciclo e da recupero; l'articolo 3-*quater* modifica l'articolo 208 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 ed integra in maniera non testuale l'articolo 194, in materia di garanzie finanziarie; l'articolo 3-*quinquies* contiene disposizioni in materia di misure di compensazione; l'articolo 3-*sexies* riguarda la quantificazione di flussi riguardanti contributi su politiche ambientali;

inoltre, non appare conforme all'esigenza di omogeneità interna di ciascuna partizione del testo, l'introduzione, ai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 1 (rubricato: Interventi urgenti in materia di rifiuti nella regione Campania), di disposizioni concernenti la gestione del ciclo dei rifiuti, aventi tuttavia rilevanza nazionale;

in relazione alle anzidette disposizioni introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge, le quali appaiono estranee rispetto all'ambito materiale di quest'ultimo, si ricorda che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 (i cui contenuti sono richiamati nella lettera che il Presidente

della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 23 febbraio 2012) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (recante proroga di termini), nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'ambito dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), poiché, tra l'altro, “Risulta (...) in contrasto con l'articolo 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei” ed in quanto “La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione”, nonché in ragione del fatto che “l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario (...)” è “imposta dallo stesso articolo 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento, in più punti, interviene sulla disciplina contenuta nel “codice” delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, modificandolo in via testuale; altre delle modifiche introdotte si caratterizzano invece per un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative (e, talvolta, con lo stesso “codice” ambientale, del quale vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un “codice” riferito ad un

determinato settore disciplinare), le quali risultano oggetto di modifiche non testuali; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di misure di carattere organico che, nell'ambito delle parti del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 1, comma 3, che differisce in via non testuale il termine finale del 31 dicembre 2011 – previsto all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 195 del 2009 – per il completamento degli impianti di compostaggio nella regione Campania;

all'articolo 1, comma 3-ter e all'articolo 3-*quater*, comma 2, che integrano in maniera non testuale – rispettivamente – l'articolo 195 e l'articolo 194, comma 1, lettera a), del "codice" ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 al fine di "assicurarne" l'effettiva attuazione;

all'articolo 1-*bis*, che, al comma 4, reca disposizioni in materia di rimozione di biomasse vegetali per la produzione di energia o per il riutilizzo a fini agricoli, le quali incidono sull'ambito materiale dell'articolo 184-*bis* del già richiamato "codice" ambientale, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 1-*ter*, che introduce casi di esenzione dal regime autorizzativo per la costituzione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti delineato dagli articoli 208 e seguenti del "codice" ambientale, senza tuttavia novellarli;

all'articolo 2, comma 1, che differisce in via non testuale il termine (indicato all'articolo 1, comma 1130, della legge n. 296 del 2006 e scaduto il 1° gennaio del

2011) a decorrere dal quale opera il divieto di commercializzare alcune tipologie di sacchi per l'asporto di merci;

all'articolo 2, comma 3, che reca una specifica disciplina – avulsa da un idoneo contesto normativo – concernente l'utilizzo del materiale agricolo e forestale naturale nelle isole con popolazione residente inferiore a 15.000 abitanti;

all'articolo 2, comma 4, che interviene sull'ambito materiale dell'articolo 17 della legge n. 689 del 1981, senza tuttavia novellarla;

all'articolo 3, commi da 13 a 15, che reca disposizioni in materia di raccolta e raggruppamento di RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche), intervenendo su una materia che è oggetto di una profonda stratificazione normativa – dettata anche da fonti secondarie del diritto – senza procedere all'opportuno coordinamento con tale assetto normativo [sulla materia sono infatti intervenuti il decreto legislativo n. 151 del 2005, come modificato dall'articolo 30 del decreto-legge n. 244 del 2007, l'articolo 21 della legge n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009) e il decreto legislativo n. 205 del 2010, nonché fonti di rango secondario, quali il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 marzo 2010, n. 65 (regolamento recante modalità semplificate di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) da parte dei distributori e degli installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), nonché dei gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature)];

all'articolo 3-*quater*, che, laddove dispone che le riduzioni (delle garanzie finanziarie) di cui all'articolo 194, comma 4, lettera a), del "codice" ambientale "trovano immediata applicazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", modifica in via non testuale il succitato articolo 194, il quale a sua volta demanda ad un decreto interministeriale la definizione dei "criteri per il calcolo degli importi minimi

delle garanzie finanziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti” e individua al contempo i casi in cui le suddette garanzie subiscono una riduzione;

agli articoli 3-*quinquies* e 3-*sexies*, i quali introducono una disciplina – rispettivamente, in materia di misure di compensazione e di quantificazione di flussi riguardanti contributi su politiche ambientali – che dovrebbe essere inserita in un idoneo tessuto normativo;

inoltre, in un caso, il decreto legge modifica la medesima fonte normativa mediante più disposizioni: le lettere in cui si riparte l’articolo 183, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 sono infatti oggetto di modifiche ed integrazioni ad opera di 3 articoli (articolo 1-*bis*, comma 1, lettera *a*); articolo 3, comma 6; articolo 3-*bis*, comma 1) del decreto in esame;

il decreto legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, introduce modifiche a disposizioni di recentissima approvazione (si vedano, ad esempio, l’articolo 1-*quater*, comma 4, che novella l’articolo 7, comma 1, del decreto legge n. 195 del 2009, al fine di prorogare un termine ivi introdotto dal decreto legge n. 216 del 2011, approvato in via definitiva dalla Camera lo scorso 23 febbraio, nonché l’articolo 3, comma 12, che modifica l’articolo 14 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, in materia di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi);

il provvedimento interviene inoltre su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; in alcuni casi, peraltro, risulta assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia, cui consegue un’evidente difficoltà nella “ricostruzione” del quadro normativo di riferimento; tale fenomeno si riscontra – come già sopra indicato – ad esempio, all’articolo 3, commi 13-15, che interviene, senza coor-

dinamento con le vigenti disposizioni, sulla disciplina dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);

il provvedimento reca talune disposizioni che, nel precisare che determinate norme o discipline previgenti continuano ad avere efficacia, risultano meramente ricognitive della normativa vigente; ciò si riscontra, ad esempio, all’articolo 1-*quater*, comma 2, capoverso 3 ed all’articolo 2, commi 2 e 4, i quali “*dispongono*” che resti ferma la disciplina previgente; analogamente, priva di portata normativa appare la disposizione sostitutiva del comma 3 dell’articolo 5 del decreto-legge n. 90 del 2008 contenuta all’articolo 1-*quater*, comma 2, la quale espunge dalla disposizione novellata il riferimento all’autorizzazione alla realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa (CE) ivi contenuto, che costituiva l’unica parte della disposizione novellata dotata di portata precettiva;

il decreto in esame reca talune disposizioni derogatorie del diritto vigente, non sempre risultando espressamente indicate le norme derogate; in particolare, all’articolo 1, comma 2, lettera *b*), n. 4), novella l’articolo 1, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 196 del 2010, al fine di attribuire al commissario straordinario ivi previsto per la realizzazione urgente dei siti da destinare a discarica nella regione Campania, la facoltà di operare in deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (e, segnatamente, agli strumenti urbanistici), nonché la facoltà di avvalersi delle deroghe di cui agli articoli 2, commi 1, 2, 3 e 18 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, i quali – come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere espresso con riferimento al succitato decreto legge – “*autorizzano condotte in deroga ad interi comparti normativi, individuati peraltro con formule non pienamente coincidenti (relativi alla materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali ecc.), e corredano tale previsione generale con un’elencazione, ‘in via non esclusiva’ delle disposizioni derogabili*”;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, contiene una norma di interpretazione autentica dell'articolo 185, commi 1, lettere b) e c) e 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006, con l'obiettivo di includere nei riferimenti al suolo ivi contenuti anche le "matrici materiali di riporto", delle quali è tuttavia proprio il comma 2 dell'articolo 3 a introdurre la definizione; con riferimento alla suddetta disposizione appare dubbio – anche in considerazione del fatto che l'oggetto dell'interpretazione autentica è definito dallo stesso articolo – il rispetto della prescrizione della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 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";

il provvedimento reca talune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, comma 3-bis, lettera b), che pone in capo al Ministero dell'ambiente l'obbligo di presentare alle Camere una relazione annuale recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti con decorrenza dal 2013, nonché all'articolo 2, comma 4, che, in materia di commercializzazione di sacchi per asporto merci, contiene una disposizione la cui produzione di effetti è prevista "a decorrere dal 31 luglio 2012"; 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 degli adempimenti previsti;

infine, all'articolo 1-bis, comma 2, lettera a), il decreto legge novella l'articolo 39, comma 9, alinea, del decreto legislativo n. 205 del 2010 sopprimendo il riferi-

mento temporale ivi contenuto ("Fino al 2 luglio 2012"), trasformando così l'esclusione di alcuni soggetti dall'obbligo di iscrizione al SISTRI da temporanea in permanente;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto legge, all'articolo 3, comma 3, reca una disciplina che si interseca con quella contenuta nell'articolo 49 del decreto legge n. 1 del 2012 (così detto decreto liberalizzazioni), all'esame del Senato; tale ultima disposizione demanda infatti ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 1 del 2012, la disciplina dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo; al riguardo, l'articolo 3, comma 3, prevede che, nel caso in cui tale decreto non venga emanato entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in titolo (quindi entro un termine più ampio rispetto a quello previsto dal citato articolo 49), le matrici materiali di riporto sono considerate sottoprodotti quando ricorrano determinate condizioni; da tale circostanza consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 3, comma 14, laddove novella l'articolo 2, comma 1, lettera d), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 marzo 2010, n. 65, incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti ed uniformi indirizzi

del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di un appropriato 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 legge, all'articolo 2, comma 3, e all'articolo 3, comma 10 – laddove prevede che decreti ministeriali possano modificare disposizioni di rango legislativo – contiene due autorizzazioni alla delegificazione per le quali è prevista una procedura che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

il provvedimento, all'articolo 2, comma 2, demanda ad un decreto interministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare – da adottare sulla base di una procedura che comprende anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti “*nel rispetto della gerarchia delle azioni da adottare per il trattamento dei rifiuti, prevista dall'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”, e che si prevede venga “*notificato secondo il diritto dell'Unione europea*” – l'individuazione di eventuali ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi biodegradabili per asporto delle merci, nonché le modalità di informazione ai consumatori; come già più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare lo qualificava come “*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*”;

sul piano dei rapporti tra regolamenti statali e regionali:

il decreto legge, all'articolo 3-bis, comma 2, introduce – nell'ambito dell'ar-

ticolo 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006 – il comma 4-bis, il quale dispone che, nelle more dell'adozione di regolamenti ministeriali ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, alla “*determinazione dei limiti di accettabilità e delle caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche di talune sostanze contenute nei rifiuti in relazione a specifiche utilizzazioni degli stessi*” possano provvedere con propri regolamenti (che restano in vigore fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti statali) le regioni e le province autonome, facendo altresì salvi gli effetti delle disposizioni regolamentari già adottate dalle regioni e province autonome;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né 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;

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 valuti la soppressione delle disposizioni indicate in premessa – introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge – che appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto;

all'articolo 2, comma 2 – laddove si demandano compiti attuativi ad un decreto interministeriale del quale viene precisata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 ri-

chiamata in premessa, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista ad un decreto interministeriale di natura regolamentare adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 2, comma 3 e all'articolo 3, comma 10 – che affidano a decreti ministeriali il compito di modificare disposizioni di rango legislativo secondo una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione – sia verificata la coerenza degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

per quanto detto in premessa, all'articolo 3 si sopprime la disposizione contenuta al comma 14, la quale incide su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative – in particolare laddove intervengano su testi unici o codici riferiti ad un determinato settore disciplinare, quale il “codice” ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 – in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

valuti la Commissione l'opportunità di verificare la coerenza con l'ordine costituzionale delle fonti con particolare riguardo all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la

potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva salva delega alle Regioni, della disposizione contenuta all'articolo 3-bis, comma 2, laddove introduce, nell'ambito dell'articolo 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il comma 4-bis, che attribuisce una provvisoria potestà regolamentare (nelle more dell'esercizio di quella statale) alle Regioni ed alle Province autonome e fa altresì salvi gli effetti delle disposizioni regolamentari già adottate dalle Regioni e Province autonome in una materia che lo stesso articolo 195 affida alla esclusiva competenza statale e nella quale quindi lo Stato dovrebbe esercitare la propria potestà regolamentare;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute al comma 2 – laddove demanda ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare da adottare entro il 31 luglio 2012 l'individuazione di eventuali ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi biodegradabili – con quelle contenute al comma 4, che impone il divieto e definisce le sanzioni per la commercializzazione di sacchi privi delle caratteristiche indicate al medesimo articolo 2, a decorrere dalla medesima data del 31 luglio 2012, ma indipendentemente dall'adozione o meno del decreto ministeriale indicato al comma 2;

all'articolo 2, comma 4 – laddove, in relazione alla violazione del divieto di commercializzazione di sacchi non conformi a quanto previsto dall'articolo 2, prevede che la sanzione applicabile sia aumentata ove la commercializzazione riguardi “quantità ingenti di sacchi per l'asporto” – si dovrebbe precisare cosa si intenda per “quantità ingenti” ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.45.