

## I COMMISSIONE PERMANENTE

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

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

##### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Introduzione nel codice penale del reato di depistaggio e inquinamento processuale. Emendamenti C. 559-A Bolognesi (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) ..... 86

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014). Nuovo testo C. 2093 Governo (Parere alla VIII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni*) ..... 87

ALLEGATO (*Parere approvato*) ..... 90

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 87

##### SEDE REFERENTE:

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Pisicchio, C. 180 cost. Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 2051 Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2613 Governo, approvato dal Senato (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 87

AVVERTENZA ..... 89

##### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Giovedì 18 settembre 2014. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

**La seduta comincia alle 9.20.**

**Introduzione nel codice penale del reato di depistaggio e inquinamento processuale.**

**Emendamenti C. 559-A Bolognesi.**

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente e relatore*, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 4 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

**La seduta termina alle 9.25.**

**SEDE CONSULTIVA**

Giovedì 18 settembre 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

**La seduta comincia alle 13.50.**

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014).

Nuovo testo C. 2093 Governo.  
(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione — Parere favorevole con condizione e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 17 settembre 2014.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, alla luce delle considerazioni svolte nella seduta di ieri, formula una proposta di parere con una condizione e tre osservazioni (*vedi allegato*).

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

**La seduta termina alle 14.**

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

Giovedì 18 settembre 2014.

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 14 alle 14.15.

**SEDE REFERENTE**

Giovedì 18 settembre 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il

Parlamento, Maria Elena Boschi, e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio, Ivan Scalfarotto e Sesa Amici.

**La seduta comincia alle 14.15.**

Revisione della parte seconda della Costituzione.  
C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Picicchio, C. 180 cost. Picicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 2051 Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2613 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'11 settembre 2014.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, fa presente che è sua intenzione svolgere alcune osservazioni integrative rispetto alla relazione dell'11 settembre scorso. Rileva innanzitutto che il disegno di legge di riforma della parte seconda della Costituzione arriva all'esame della Camera in un testo certamente migliorato e più circostanziato rispetto alla versione presentata dal Governo all'inizio di aprile. Il testo approvato dal Senato ad agosto è il frutto del lavoro accurato dei colleghi senatori, prima in Commissione e poi in Assemblea, ed è stato preceduto da un'indagine conoscitiva che ha potuto giovare in maniera proficua dei contributi arrivati dai cittadini, dal mondo accademico, dalle parti sociali, merito del dibattito che si è aperto nel Paese già dallo scorso anno, prima con il gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica e poi con la

commissione di saggi nominati dall'allora Presidente del Consiglio, Enrico Letta. Rivela che si è trattato di una lunga istruttoria che ha visto persino l'apertura di una consultazione pubblica *online* che è risultata la più partecipata in Italia e in Europa. A dimostrazione che le riforme non sono un esercizio intellettuale ma qualcosa di molto concreto e palpabile anche per l'opinione pubblica, e che il distacco tra la politica e i cittadini può essere meno profondo se si è in grado di trovare i giusti canali di comunicazione. Il distacco tra le istituzioni e i cittadini può però divenire irrecoverabile se questa riforma dovesse arenarsi, come già è accaduto in passato, perché sarebbe l'ennesima prova che la politica non riesce a portare a compimento gli obiettivi che si è prefissa di raggiungere, soprattutto in un momento storico in cui la tempestività e l'efficacia delle decisioni, che questa riforma intende perseguire, è un fattore determinante per l'uscita del nostro Paese dalla crisi economica. Ritene che affermare che il lavoro che si sta affrontando sia segnato dalla fretta o dalla approssimazione non è, onestamente, aderente alla realtà dei fatti. Il superamento del bicameralismo perfetto e la conseguente modifica della composizione del Senato, il rafforzamento del Governo in Parlamento e la modifica del procedimento legislativo insieme con il contrasto all'abuso della decretazione di urgenza, la revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, a tredici anni dalla riforma del Titolo V approvata nel 2001 sono temi di cui si sta discutendo nelle Aule parlamentari e nel Paese da decenni. Per ragioni di sintesi non ripercorre la lunga stagione dei tentativi di riforme, molto spesso purtroppo inconcludenti, iniziata con le commissioni bicamerali per le riforme istituzionali e ancora prima precedute da iniziative governative come il decalogo Spadolini dell'agosto 1982. Adesso però è giunto, a suo avviso, il momento della responsabilità e non si tratta certamente di una svolta autoritaria. Se lasceremo persistere il senso di confusione da aspettative non corrisposte che grava sulla « terra di nessuno » in cui

siamo venuti a trovarci, ci esporremo a danni molto gravi e forse non riparabili, ammoniva Leopoldo Elia, in un dibattito al Senato nel luglio 1991, biasimando la situazione di incertezza costituzionale in cui si trovava il Paese.

Fa presente che in questo disegno di legge costituzionale si possono cogliere alcune direttrici di intervento, ben evidenziate dalla collega Anna Finocchiaro, relattrice del disegno di legge al Senato, che raccolgono quelle soluzioni da tempo largamente condivise dal mondo accademico e soprattutto dall'opinione pubblica. La prima è il ridisegno della composizione e delle funzioni del Senato della Repubblica, nel quadro di una riforma che, mentre pone la seconda Camera al di fuori del circuito fiduciario Governo-Parlamento, la colloca al centro dell'ordinamento costituzionale nazionale e sovranazionale, in posizione di raccordo tra gli organi istituzionali dell'Unione europea, dello Stato e degli enti territoriali. Il Senato partecipa alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione, candidandosi a diventare anche la sede peculiare di esercizio di quelle nuove e più ampie prerogative di condivisione della decisione comunitaria che il Trattato di Lisbona riconosce a « ciascuno dei Parlamenti nazionali o a ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti ». Ma il Senato, se ci si sforza di pensare gli assetti istituzionali in modo diverso dal presente, è anche la Camera chiamata da questa riforma ad esercitare funzioni che sono oramai imprescindibili per le Assemblee parlamentari contemporanee, quali il controllo sull'attuazione delle leggi e sulla attività della pubblica amministrazione e la valutazione delle politiche pubbliche. La seconda direttrice adegua al nuovo assetto istituzionale il sistema delle garanzie previste dal Costituente nel 1948 e proprio della nostra tradizione costituzionale, introducendo il giudizio preventivo di legittimità della Corte costituzionale sulle leggi elettorali e integrando significativamente gli istituti di democrazia diretta (in particolare il referendum e l'iniziativa legislativa popolare). La terza direttrice concerne il ruolo del Governo in Parlamento e, in

particolare, nel procedimento legislativo: il disegno di legge costituzionale consente al Governo di scegliere i disegni di legge prioritari per l'attuazione del programma sui quali la Camera è chiamata a deliberare entro tempi certi. Al contempo sono introdotti una serie di limiti volti a contenere l'abuso della decretazione d'urgenza.

Infine, l'ultimo aspetto qualificante della riforma, a suo avviso, è la revisione del Titolo V, della Parte II, della Costituzione e il riassetto del sistema delle autonomie territoriali, sotto i profili del riparto di competenze legislative e della autonomia finanziaria, che oggi necessita di essere coniugato con le esigenze di un governo unitario della finanza pubblica. Ritiene, in definitiva, che questo testo sia il frutto di un lavoro di arricchimento, precisazione e definizione, che può essere giudicato valido e avanzato, pur nella continuità dei suoi connotati costitutivi di partenza, quei punti indicati dal Presidente del Consiglio, Matteo Renzi e che il Governo e la maggioranza considerano determinanti: elezione di secondo grado del Senato, rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati, prevalenza della Camera sulle materie finanziarie e di bilancio, nessuna indennità aggiuntiva per i senatori in quanto titolari di altra indennità di carica.

Conclude ricordando che la Corte costituzionale ha espressamente sottolineato la piena legittimità delle due Assemblee

rappresentative di Camera e Senato, ancorché elette con una legge dichiarata incostituzionale. Pertanto, nel rispetto reciproco che deve esserci tra tutte le forze politiche e auspicando un dialogo e un confronto costruttivo, non si possono ignorare le parole accorate del Presidente della Repubblica, pronunciate in queste Aula, il 22 aprile del 2013: « Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana ».

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.30.**

#### AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Audizione, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 9 d'iniziativa popolare, ed abb., recanti modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza, di esperti e di istituzioni che operano nel settore.*

ALLEGATO

**Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014) (Nuovo testo C. 2093 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 2093 Governo, recante « Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014) », come risultante al termine dell'esame degli emendamenti presso la Commissione di merito;

considerato che il contenuto del nuovo testo del disegno di legge è prevalentemente riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in quanto reca misure che riguardano, in particolare, la disciplina delle aree protette (sentenze della Corte costituzionale n. 44 del 2011 e n. 263 del 2011), degli impianti termici civili (sentenza n. 250 del 2009), della gestione dei rifiuti (si vedano *ex multis* sentenza n. 10 del 2009 e sentenze nn. 277 e 62 del 2008), della difesa del suolo;

considerato altresì che relativamente agli articoli 9 e 10, che modificano la disciplina in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, contenuta nel decreto legislativo n. 163 del 2006, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 401/2007) ha ritenuto riconducibili i vari ambiti di legislazione in tema di contratti pubblici ad un novero di materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui

la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile attribuite alla competenza statale rispettivamente dalle lettere e) ed l) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

rilevato che talune disposizioni riguardano poi il settore dell'energia: nel riparto di competenze legislative derivante dal titolo V la materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia è rimessa alla competenza concorrente tra Stato e Regioni. Si ricorda peraltro che la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico, pur trattandosi di materia di competenza concorrente, applicando il principio della « attrazione in sussidiarietà » elaborato nella sentenza n. 303 del 2003;

fatto presente, in particolare, che la previsione di cui all'articolo 2-bis, che destina risorse per la realizzazione di un programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, per il finanziamento di progetti di uno o più enti locali riferiti ad un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, pur essendo nelle finalità riconducibile alla tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è suscettibile di produrre effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale in casi analoghi (si

veda, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 2008);

valutata, pertanto, la necessità di prevedere il parere della Conferenza unificata nella relativa procedura, in aderenza con il principio di leale collaborazione che — come evidenziato in più occasioni dalla Corte costituzionale — « deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie » (*ex multis* sentenze n. 285 del 2005; n. 201 del 2007; n. 50 del 2008; n. 63 del 2008);

considerato, poi, che l'articolo 12-*quater*, al comma 1, consente al Ministro dell'ambiente, sentito il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di individuare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i porti marittimi dotati di siti idonei in cui avviare operazioni di raggruppamento e gestione di rifiuti raccolti durante le attività di pesca o altre attività di turismo subacqueo svolte da associazioni sportive, ambientaliste e culturali, attraverso accordi di programma stipulati con la competente Capitaneria di Porto, l'Autorità portuale, le imprese ittiche, le predette associazioni e il Comune territorialmente competente. A un successivo decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è demandata, ai sensi del successivo comma 2, la disciplina delle procedure, delle modalità e delle condizioni per l'estensione di dette attività ad altri porti sulla base dei risultati dell'attività di cui al comma 1;

evidenziata, pertanto, l'opportunità di chiarire maggiormente le forme di coinvolgimento degli enti territoriali ai fini dell'estensione di cui al suddetto comma 2, anche in relazione alla procedura definita al comma 1 del predetto articolo 12-*quater*;

rilevato, altresì, che l'articolo 11, comma 1, capoverso Art. 206-*quater*.1, demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, la definizione degli incentivi,

anche di natura fiscale, per i prodotti derivanti da materiali post consumo e che, analogamente, l'articolo 14-*octies*, comma 4, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze « l'aumento delle aliquote di base dell'accisa sul consumo dei tabacchi lavorati »;

richiamato, riguardo alle suddette disposizioni, quanto previsto dall'articolo 23 della Costituzione, in considerazione del fatto che le due norme prevedono una cornice non del tutto definita entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata, attribuendo implicitamente ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo (senza indicare un parametro o un limite massimo entro cui intervenire), secondo una procedura differente, in particolare, rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (regolamenti di delegificazione), che non può dare, quindi, le medesime garanzie individuate da tale procedura;

fatto presente, infine, che gli articoli 12-*bis* e 12-*quinquies* recano modifiche puntuali a decreti ministeriali, contravvenendo in tal modo alla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi (circolare dei Presidenti della Camera e del Senato e del Presidente del Consiglio dell'aprile 2001), nella parte in cui dispone che « non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di « resistenza » ad interventi modificativi successivi »,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 2-*bis*, sia previsto, in aderenza con il principio di leale collaborazione, evidenziato in più occasioni dalla Corte costituzionale, il parere della Conferenza unificata nell'ambito della procedura delineata dallo stesso articolo che,



pur essendo nelle finalità riconducibile alla tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è tuttavia suscettibile di produrre effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito, con riferimento agli articoli 11, comma 1, capoverso Art. 206-*quater*.1, e 14-*octies*, comma 4, l'opportunità di modificare le predette disposizioni nella parte in cui demandano, per la definizione di certi aspetti, a decreti ministeriali, in una cornice non ben definita, attribuendo dunque implicitamente ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo (senza indicare un parametro o un limite massimo entro cui intervenire), secondo una procedura differente, in particolare, rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non può dare, quindi, le medesime garanzie individuate da tale procedura;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di riformulare il contenuto

degli articoli 12-*bis* e 12-*quinquies*, in quanto recano modifiche puntuali a decreti ministeriali, contravvenendo in tal modo alla richiamata circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi, nella parte in cui dispone che « non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di « resistenza » ad interventi modificativi successivi »;

c) valuti la Commissione di merito, con riferimento all'articolo 12-*quater*, comma 2, l'opportunità di chiarire maggiormente le forme di coinvolgimento degli enti territoriali ai fini dell'estensione della procedura di individuazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dei porti marittimi dotati di siti idonei in cui avviare operazioni di raggruppamento e gestione di rifiuti raccolti durante le attività di pesca o altre attività di turismo subacqueo svolte da associazioni sportive, ambientaliste e culturali, attraverso accordi di programma stipulati con la competente Capitaneria di Porto, l'Autorità portuale, le imprese ittiche, le predette associazioni e il Comune territorialmente competente.