

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELLA PRONUNCIA DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DEL 6 OTTOBRE 2009:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile (C. 3196-A Governo, Approvato dal Senato) (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*)

3

Mercoledì 17 febbraio 2010. – Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Guido Bertolaso.

La seduta comincia alle 9.30.

ESAME AI SENSI DELLA PRONUNCIA DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DEL 6 OTTOBRE 2009

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile (C. 3196-A Governo, Approvato dal Senato).

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

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

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, nel ringraziare il rappresentante del Governo, Sottosegretario Guido BERTOLASO, per la partecipazione ai lavori, evidenzia che per la prima volta il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimere un secondo parere su un disegno di legge di conversione di un decreto-legge.

Infatti, facendo seguito all'invito che il Comitato medesimo aveva espresso nella lettera di accompagnamento del parere reso nella seduta di ieri, è stata effettivamente attivata, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, il meccanismo prefigurato dalla pronuncia della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009. Ciò consente, in questa sede, di formulare un parere che viene pertanto reso direttamente all'Assemblea ed investe le modifiche introdotte dalla Commissione di merito al termine dell'esame. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 3196/A, nel testo licenziato dalla Com-

missione di merito nella seduta del 16 febbraio 2010;

ricordato che il Comitato si è già espresso sul provvedimento, nel testo trasmesso dal Senato lo scorso 16 febbraio e che la Commissione di merito, sulla base della richiesta del prescritto numero di deputati, ha richiesto un nuovo parere, ai sensi del parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009;

segnalato che l'esame del testo riguarda pertanto le sole modifiche introdotte dalla Commissione;

rilevato inoltre che nel testo, all'articolo 17, comma 2-*quater*, viene previsto un innovativo strumento – a valenza generale – di intervento di carattere emergenziale, adottabile sul presupposto dell'avvenuta dichiarazione dello stato di emergenza e che dunque si configura come una nuova tipologia di atto *extra ordinem*, il cui contenuto è esclusivamente riferito alla sospensione di adempimenti tributari e contributivi;

evidenziato infine che il suddetto strumento si affianca al più generale e tradizionale istituto delle ordinanze contingibili ed urgenti, con la peculiarità di essere però rimesso alla competenza del Ministro dell'economia e delle finanze (che può adottarli sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché, per quanto attiene ai versamenti contributivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali) mentre per le ordinanze il soggetto titolare ad emanarle è il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 6, comma 1 – il cui ultimo periodo fissa *ex lege* il valore dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, da riconoscere al soggetto già

concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti, che è anche proprietario dell'impianto – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare tale previsione, da un lato, con quanto disposto dal primo periodo, che invece sembra prefigurare una procedura di carattere amministrativo per la determinazione del prezzo; e, dall'altro lato, con l'articolo 7, comma 1, secondo cui al momento del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra (entro il 31 dicembre 2011) “sono individuate le risorse finanziarie necessarie all'acquisizione dell'impianto”;

all'articolo 17, comma 2-*quater* – che novella l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, al fine di inserire una nuova previsione che affida ad un decreto del Ministro dell'economia la “sospensione, ovvero il differimento dei termini per gli adempimenti e per i versamenti tributari e contributivi” a favore dei soggetti che operano in aree per le quali è dichiarato lo stato d'emergenza – dovrebbe riformularsi la disposizione al fine di precisare sia la procedura di adozione (chiarendo quale settore o dipartimento della Presidenza del Consiglio debba essere sentito), sia il regime di pubblicità (che, per le ordinanze è realizzata mediante la loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale), sia infine, le modalità di copertura degli oneri; al riguardo, atteso che tale strumento appare idoneo ad incidere su risorse legislativamente definite, dovrebbe comunque valutarsi l'opportunità di prevedere la trasmissione di tali atti alle Camere. »

Lino DUILIO e Roberto OCCHIUTO, fermi restando i limiti di competenza della nuova fase procedurale che il Comitato si trova oggi ad affrontare, che circoscrivono la sfera valutativa alle sole modifiche del testo intervenute successivamente all'espressione del primo parere, rappresentano tuttavia l'esigenza metodologica di dare contezza delle valutazioni rese dalla Commissione di merito sui rilievi contenuti nel parere precedentemente espresso.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, raccoglie l'invito dei colleghi a dare

esplicitamente conto del modo con cui i rilievi espressi nel primo parere sono stati eventualmente presi in considerazione dalla Commissione di merito. Si tratta di un'informazione che gli uffici mettono a disposizione dei membri del Comitato nell'apposita scheda di documentazione ma che è meritevole di essere pubblicizzata nel verbale di seduta.

Ricorda quindi che risulta recepita, tramite modificazione del testo, la condizione concernente il coordinamento tra gli articoli 18, comma 1, e 7, comma 4, nonché le due osservazioni relative all'articolo 3, comma 5, ed all'articolo 11, comma 8. A seguito della soppressione del testo cui si riferivano, risultano invece assorbite le due condizioni afferenti, rispettivamente, gli articoli 17-*quinquies* e 16, comma 3. Con analoga modalità risulta assorbita l'osservazione sull'articolo 16, comma 1-*quater*. Per quanto riguarda le osservazioni concernenti i termini per una serie di adempimenti, non si è in grado di valutarne appieno il relativo seguito, atteso che le stesse erano volte a richiamare l'attenzione della Commissione riguardo all'esigenza di verificare e eventualmente aggiornare i termini medesimi, una volta accertatane la scadenza. Infine, non risultano aver avuto alcun riscontro nella sede di merito la condizione sull'articolo 17-*ter*, comma 7, e le due osservazioni concernenti gli articoli 1, comma 1, e 10-*bis*.

Residua un'ultima osservazione, riferita all'articolo 7, comma 2 – sull'individuazione delle risorse finanziarie necessarie all'acquisizione dell'impianto di Acerra – che concerne una questione i cui contorni sono evidentemente mutati come ha avuto modo di rilevare nella proposta di parere all'esame della seduta odierna.

Roberto ZACCARIA si dichiara solo parzialmente soddisfatto dello sbocco procedurale odierno, resosi possibile solo grazie al meccanismo della richiesta facente capo alla minoranza qualificata – che lui stesso si è assunto il compito di sollecitare – e non ad una spontanea iniziativa della Presidenza della Commissione volta a provocare la richiesta di attivazione del Co-

mitato, come veniva auspicato anche nella lettera inviata dal presidente del Comitato. A suo avviso, la necessità di una richiesta da parte di una minoranza rischia di pregiudicare quello spirito istituzionale e bipartisan che era posto alla base del parere della Giunta del 6 ottobre 2009, e su questo chiede che si possa aprire una riflessione nelle sedi competenti.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, comprende le ragioni di fondo che animano le parole dell'onorevole Zaccaria e apprezza l'appello affinché l'iniziativa di attivazione del Comitato ai fini dell'espressione del secondo parere abbia sempre un coinvolgimento il più possibile ampio, di deputati sia di maggioranza che di opposizione, si riserva di rappresentare alla Presidenza della Camera eventuali accorgimenti procedurali in merito.

Roberto ZACCARIA, ringraziando il Presidente per la sua disponibilità, dichiara di voler intervenire anche nel merito del provvedimento. Al riguardo, rileva che non appare affatto tranquillizzante l'introduzione nell'ordinamento di un ulteriore strumento emergenziale demandato, questa volta, alla competenza del Ministro dell'economia e delle finanze.

Non intende ovviamente mettere in discussione il sistema della protezione civile o istituti – quale quello delle ordinanze contingibili ed urgenti – che hanno sempre consentito di assolvere, entro i limiti loro demandati, una funzione di integrazione dell'ordinamento al verificarsi di circostanze di carattere effettivamente eccezionale per le quali l'ordinamento generale ne legittimava l'adozione.

Tuttavia, neppure invocando nobili motivazioni, appare più tollerabile l'opera di continua erosione del campo di competenza spettante alle fonti ordinarie in favore di strumenti *extra ordinem*, derogatori ed eccezionali.

Per di più, oltre ad aver ampliato a dismisura l'ambito materiale delle situazioni in cui tali strumenti operano, il provvedimento in esame aggiunge un ulteriore attore, il Ministro dell'economia,

alla già nutrita schiera dei vari soggetti legittimati ad agire al di fuori delle regole di diritto in virtù del loro ruolo di commissari straordinari.

Un simile ampliamento sul piano oggettivo e soggettivo dello « stato di eccezione » evidentemente causa pregiudizio al carattere cogente dell'ordinamento generale. La situazione è tale per cui sarebbe quasi giustificato chiedersi dove risieda la regola e dove l'eccezione.

Su un piano astratto, si pone quindi una questione di fondo, che coinvolge in pieno il concetto stesso di Stato di diritto, messo in crisi dalla possibilità di aggirare le riserve di legge costituzionalmente previste, come è quella in materia tributaria. Al riguardo, è sua granitica convinzione quella per cui l'ordinamento contempla riserve di legge tali che nessuno degli strumenti derogatori in via di proliferazione potrebbe dirsi legittimato ad intaccare.

Scendendo sul piano concreto, poi, appare anche assolutamente criticabile un intervento legislativo puntuale, addirittura volto a determinare il prezzo di una transazione, la cui legittimità appare assai dubbia.

Lino DUILIO rileva che le problematiche emerse sottendono questioni direttamente riconducibili alla tematica della qualità del sistema democratico. La dilatazione di strumenti e procedure irrituali, il più delle volte avvenuta invocando lo-

devoli principi di efficacia ed efficienza, sottrae infatti sempre più poteri all'istituzione democratica per eccellenza, rappresentata dal Parlamento. Si continua a permanere su una linea di confine, di difficile tenuta e sempre più labile.

In tale contesto emerge una esigenza che tutti dovrebbero avvertire come ineludibile: ripristinare un effettivo sistema di regole che non siano meramente formalistiche, riportando ordine nel sistema dei poteri e delle fonti, da ricollocare sotto il dominio della legge e nel contesto di una adeguata centralità del Parlamento. Per tali ragioni auspica che il Comitato possa farsi promotore di iniziative, non solo di tipo seminariale ed accademico, volte a collocare siffatte problematiche in una sede istituzionale appropriata e secondo un approccio organico e squisitamente politico-istituzionale.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, osserva che la possibilità per il Comitato di sensibilizzare con successo sia gli organi parlamentari interni che le sedi istituzionali esterne sulle problematiche della legislazione risiede proprio nel suo peculiare modo di esercizio della funzione consultiva, che quindi va valorizzata ma non snaturata.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.