

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO: Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2012. C. 4925 – Governo (Parere alla Commissione XIV) ( <i>Esame e conclusione. Parere con osservazione</i> ) .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO: Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile. C. 5203 – Governo (Parere alle Commissioni riunite I e VIII) ( <i>Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	5

*Mercoledì 30 maggio 2012. — Presidenza del presidente Carolina LUSSANA. — Interviene il sottosegretario di Stato all'interno, Giovanni Ferrara.*

**La seduta comincia alle 15.**

#### **ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

**Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2012.**

**C. 4925 – Governo.**

(Parere alla Commissione XIV).

(*Esame e conclusione. Parere con osservazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto dei contenuti del disegno di legge all'esame, recante

norme volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario, osserva come esso non presenti particolari criticità in relazione agli ambiti di competenza del Comitato.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4925 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di soli sette articoli e si articola in due capi, reca un contenuto omogeneo; secondo il consueto e consolidato procedimento di adempimento degli obblighi comunitari e di adeguamento dell'ordinamento interno mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi, contiene infatti una pluralità di deleghe legislative finalizzate al recepimento

delle direttive elencate negli allegati (1 nell'allegato A e 6 nell'allegato B), secondo la procedura di cui all'articolo 1 e sulla base dei principi e criteri direttivi indicati all'articolo 2. Ulteriori disposizioni di delega, anch'esse usualmente inserite nelle leggi comunitarie, hanno invece ad oggetto l'introduzione di sanzioni penali ed amministrative di competenza statale per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 3), ovvero il coordinamento normativo per l'adozione di testi unici o codici di settore (articolo 5); il Capo II, che si compone di due soli articoli, reca invece principi e criteri direttivi specifici di delega legislativa, nonché particolari disposizioni di adempimento;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

in relazione ai principi e criteri direttivi generali della delega legislativa, il disegno di legge, all'articolo 2, non contiene alcun richiamo alla disciplina dei livelli minimi di regolazione comunitaria, ancorché la legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 2011), all'articolo 15, comma 2, abbia novellato l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, stabilendo che gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possano prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, dei quali viene fornita peraltro esplicita esemplificazione; al suddetto vincolo, gli atti di recepimento di direttive comunitarie possono sottrarsi soltanto previa specifica motivazione da produrre nell'analisi di impatto della regolazione (AIR);

*sul piano della corretta formulazione del testo:*

il testo in esame ripropone previsioni "virtuose" – già presenti in precedenti leggi comunitarie – che il Comitato aveva apprezzato in quanto idonee ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe: si evidenzia, in particolare, la previsione del

meccanismo del "doppio parere parlamentare" su schemi di decreti legislativi, limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali o ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Analogo apprezzamento il Comitato aveva già espresso in ordine alla previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe (articolo 1, comma 8);

il provvedimento contiene, all'articolo 5, comma 2, una disposizione analoga a quella recata dalle precedenti leggi comunitarie, volta a sancire il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite delle norme raccolte nei testi unici e codici che il Governo è delegato ad adottare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, divieto che tuttavia ha ovviamente una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente; peraltro, la disposizione in questione riproduce il contenuto del comma 1, lettera a), dell'articolo 13-bis (rubricato Chiarezza dei testi normativi) della legge n. 400 del 1988, che costituisce principio generale per la produzione normativa;

*sul piano della tecnica di redazione del testo:*

il provvedimento, all'articolo 5, comma 1 – laddove, riproducendo una disposizione già contenuta nel precedente disegno di legge comunitaria, dispone una specifica procedura di adozione degli schemi di decreto legislativo ove essi riguardino la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra Stato e regioni o, più genericamente, in "altre materie di interesse delle regioni" – contiene una locuzione generica e imprecisa;

il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, contiene il riferimento alla disposta esenzione dall'obbligo di redazione della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e alle sue ragioni giustificative, che risiedono nella "peculiare complessità ed ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti"; la medesima relazione illustrativa precisa altresì che "per ciascuna direttiva comunitaria, comunque, l'AIR è stata effettuata a livello europeo" e che "gli schemi dei decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nel disegno di legge saranno corredati di AIR nelle quali si darà conto anche del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria ai sensi di quanto previsto in materia di divieto di *gold plating* dall'articolo 15, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012)";

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

all'articolo 2 – che reca indicazione dei principi e criteri direttivi generali della delega legislativa – si dovrebbe inserire il riferimento alla disciplina dei livelli minimi di regolazione comunitaria, tenuto conto che la legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 2011), all'articolo 15, comma 2, ha novellato l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, prevedendo che gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possano prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo previa specifica motivazione da produrre nell'AIR ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

**Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile.**

**C. 5203 – Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite I e VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, in via preliminare, osserva come la disciplina oggetto del provvedimento – ancorché contenuta in soli quattro articoli – sia di particolare complessità in quanto preordinata a ridisegnare il complessivo assetto delle competenze, anche normative, in materia di protezione civile. In questo quadro, il decreto legge, in relazione ai profili di maggiore interesse per il Comitato, risulta tutt'altro che immune da sostanziali criticità.

In primo luogo, rileva la presenza nel decreto legge di disposizioni che appaiono estranee sia rispetto alla materia trattata che in relazione alle complessive finalità perseguite con l'intervento normativo in oggetto, in spregio quindi a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 22 del 2012, che, tra gli indici dai quali è possibile desumere l'eventuale carenza dei requisiti della necessità e dell'urgenza di provvedere, ha annoverato proprio l'estraneità delle singole norme rispetto alla materia disciplinata dal decreto legge nel quale sono inserite.

In secondo luogo, osserva come il provvedimento presenti taluni difetti di coordinamento con il tessuto normativo vigente, tra i quali menziona, in particolare, l'articolo 2. Da un lato infatti tale disposizione introduce una nuova disciplina in materia di copertura assicurativa dei rischi di danni agli immobili derivanti da calamità naturali, qualificandola tuttavia

come facoltativa, dall'altro si sovrappone a quanto già previsto dall'articolo 1, comma 202, della legge n. 311 del 2004, che, in relazione ai suddetti profili è rimasta peraltro inattuata.

Fa quindi presente che il decreto legge, innovando l'ordinamento vigente in relazione alla titolarità del potere di emanare le ordinanze di protezione civile, di fatto, trasferisce i poteri prima spettanti ad organi politici ad un organo di vertice della pubblica amministrazione (il capo del dipartimento della protezione civile) al quale vengono conferiti rilevanti poteri in deroga all'ordinamento vigente. Nell'esprimere notevoli perplessità in relazione a questo come ad altri fenomeni che si registrano nel provvedimento, che determinano uno scivolamento di competenze normative dalle fonti di rango superiore a quelle di rango inferiore, passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5203 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il provvedimento, che si compone di 4 articoli, reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, essendo volto a ridisegnare l'assetto delle competenze, anche normative, in materia di protezione civile, provvedendo nel contempo a dettare una disciplina transitoria da applicare alle gestioni commissariali già in essere e a introdurre una disciplina concernente la copertura assicurativa contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali; non sono invece riconducibili ai suddetti ambiti materiali – né all'intestazione del decreto o al preambolo – le disposizioni contenute ai commi 4 e 5 dell'articolo 3 (rubricato “*Disposizioni transitorie e finali*”) che prevedono, rispettivamente, il trasferimento diretto alla società creditrice delle risorse necessarie per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra e l'esclusione del Fondo per lo sviluppo e la coesione dai tagli lineari di spesa previsti dal decreto

legge n. 16 del 2012; in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, “*tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita*”, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il decreto legge in esame, nell'introdurre numerose modifiche alla normativa vigente in materia di ordinamento della protezione civile, si rapporta al suddetto tessuto normativo ricorrendo generalmente alla tecnica della novellazione; sono comunque presenti nel testo difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente i quali appaiono riconducibili a varie fattispecie; in particolare, l'articolo 1, comma 1, lettera a), reca modifiche ordinamentali in materia di protezione civile novellando l'articolo 1 della legge n. 225 del 1992, ancorché l'anzidetta disposizione sia stata abrogata dall'articolo 87, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 (tale ultima disposizione è stata a sua volta abrogata ad opera del decreto legge n. 343 del 2001, nel quale non si rinviene tuttavia alcuna indicazione in merito alla volontà del legislatore di produrre la reviviscenza del succitato articolo 1 della legge n. 225, sul quale permane, pertanto, l'effetto abrogativo); l'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 8.1), per un evidente errore materiale, novella il quarto periodo del comma 5-bis dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, piuttosto che il quinto periodo della medesima disposizione; l'articolo 1, comma 3, in materia di controllo della Corte dei Conti sui provvedimenti commissariali, interviene sull'articolo 2, comma 2-septies, del decreto-legge n. 225 del 2010, piuttosto che sull'articolo 27

della legge n. 340 del 2000, contenente la disciplina relativa al controllo preventivo della Corte dei Conti (a sua volta novellato dall'articolo 2, comma 2-*septies*, in questione), intervenendo conseguentemente – in violazione delle disposizioni contenute al paragrafo 3, lettera *c*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – sull'atto modificante piuttosto che sull'atto modificato; l'articolo 2 – che introduce un regime assicurativo facoltativo in materia di copertura dei rischi di danni derivanti “*ai fabbricati di proprietà di privati*” da calamità naturali – da un lato, riproduce, ampliandole, disposizioni già contenute all'articolo 52 del disegno di legge finanziaria per il 2007 e poi soppresse nel corso del relativo esame parlamentare e, dall'altro, integra in via non testuale la disciplina già vigente in materia, contenuta all'articolo 1, comma 202, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004); l'articolo 3, comma 4 – intervenendo su una materia che ha formato oggetto di disciplina, in rapida successione, da parte del decreto legge n. 2 del 2012 e del decreto legge n. 16 del 2012 – prevede il trasferimento diretto alla società creditrice delle risorse necessarie per l'acquisto dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, ancorché le suddette risorse siano state già trasferite per il medesimo scopo alla regione Campania ai sensi dell'articolo 12, commi da 8 a 11, del decreto legge n. 16 del 2012, al quale, nell'assenza di un adeguato coordinamento, si sovrappone;

il decreto legge contiene altresì talune disposizioni delle quali non appare chiara o risulta comunque incerta la portata normativa; ad esempio, l'articolo 1, comma 2, introducendo un nuovo comma 2-*bis* all'articolo 7 della legge n. 353 del 2000 (legge quadro sugli incendi boschivi), dispone il trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al Dipartimento dei Vigili del fuoco al fine di separare i compiti di gestione (demandati ai vigili del fuoco) da quelli di indirizzo (che rimangono in capo alla protezione civile); per effetto dell'anzidetta novella non risulta tuttavia chiaro a quale tipolo-

gia di funzioni e, conseguentemente, a quale organo, debbano essere ascritti i compiti di potenziamento ed ammodernamento della flotta, menzionati al comma 2 dell'articolo 7 novellato; l'articolo 1, comma 3 – che modifica l'articolo 2, comma 2-*septies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, in materia di controllo della Corte dei Conti sui provvedimenti commissariali, esplicitando che questi ultimi si considerano efficaci qualora la Corte dei Conti non si esprima nel termine di sette giorni – sembra invece recare una disposizione priva di un'effettiva portata normativa, tenuto conto che il suddetto principio è già desumibile dal combinato disposto del primo e del secondo periodo del comma 1 dell'articolo 27 della legge n. 340 del 2000; all'articolo 3, comma 1 – laddove dispone che restano fermi gli effetti di alcune deliberazioni del Consiglio dei ministri, “*ivi inclusi*” il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 agosto 2007 relativo all'Expo 2015 di Milano (e le conseguenti ordinanze) e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 relativo al VII incontro mondiale delle famiglie del 2012 – non appare invece chiaro se si intendano fare salvi esclusivamente gli effetti derivanti dai decreti e dalle ordinanze espressamente citate ovvero gli effetti di tutti gli atti adottati in relazione agli eventi cui gli anzidetti provvedimenti si riferiscono;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto legge, all'articolo 2, comma 2, in relazione all'introduzione di nuove forme di assicurazione volontaria contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali, prevede che sia adottato un regolamento di delegificazione al fine di definirne modalità e termini di attuazione, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, non provvedendosi in particolare né ad esplicitare le norme generali regolatrici della materia, né ad indicare le disposizioni da abrogare

con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari; ciò anche in considerazione del fatto che la materia in questione non è, allo stato, disciplinata per legge ed è, quindi, difficilmente « delegificabile ». Peraltro, nell'individuazione dei criteri cui il Governo dovrebbe attenersi ai fini dell'adozione del regolamento di delegificazione, viene indicata l'introduzione di incentivazioni di natura fiscale (si veda la lettera c) del comma 2), con conseguente affidamento alla fonte secondaria del compito di disciplinare la materia tributaria, sulla base di una procedura di cui andrebbe valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, capoverso comma 5-quinquies, in materia di finanziamento degli oneri derivanti dal verificarsi di calamità naturali, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre le necessarie riduzioni di spesa nel bilancio dello Stato e di individuare le conseguenti modifiche negli obiettivi del patto di stabilità interno, affidando conseguentemente ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura che non appare coerente con il sistema delle fonti e che, in particolare, risulta difforme rispetto alla tecnica della delegificazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

il decreto legge, novellando l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, prevede l'adozione di tre diverse tipologie di ordinanze di protezione civile, la cui emanazione – ancorché sulla base di procedure diverse a seconda delle fattispecie – è sempre affidata al Capo del Dipartimento della protezione civile; la prima tipologia di ordinanze (articolo 1, comma 1, lettera c), n. 3 capoverso comma 2) è volta all'attuazione *“degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza dichiarato”, ai quali “si provvede anche a mezzo di*

*ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico”*; appartengono alla seconda tipologia (vedi articolo 1, comma 1, lettera c), n. 7) capoverso comma 4-ter), le ordinanze finalizzate *“a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza”*. Con tali ordinanze possono essere emanate, per la durata massima di sei mesi, *“disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi”*; alla terza tipologia di ordinanze (articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10), capoverso comma 5-quinquies) appartengono infine quelle preordinate all'allocazione delle risorse per gli interventi di competenza della Protezione civile, ovvero delle amministrazioni competenti; in relazione alle ordinanze riconducibili alla prima tipologia, si ricorda che l'ampia facoltà di deroga alla normativa vigente che con esse si consente (ancorché tale potere di deroga sia circoscritto sulla base dei limiti e dei criteri indicati nella dichiarazione dello stato di emergenza e sia limitato dallo stesso contenuto – esclusivamente di tipo organizzativo e provvisorio – delle ordinanze emanabili) era in precedenza esercitata, non già da un organo di vertice della pubblica amministrazione, bensì da un organo politico, mediante provvedimenti aventi la forma di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; analogamente, anche in relazione alle ordinanze ascrivibili alla seconda tipologia – alle quali si conferisce un contenuto derogatorio più limitato, in quanto circoscritto alle sole procedure per l'affidamento di appalti ma esercitabile in via ordinaria dopo la chiusura della fase emergenziale – si ricorda che, in base alla normativa previgente, tale facoltà di deroga era esercitabile mediante atti (Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), promanati da un organo politico;

il decreto legge, all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 11, capoverso comma 5-*septies*, e all'articolo 1, comma 2, lettera a), capoverso comma 2-*bis*, demanda compiti attuativi delle disposizioni da essi recate (rispettivamente, in materia di mutui attivati a particolari condizioni a seguito di calamità naturali e in materia di trasferimento della flotta aerea antincendio della protezione civile) a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; in proposito, si ricorda che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, demandare ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali);

in un caso, invece, (si tratta dell'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, capoverso comma 5-*quinquies*) esso prevede l'adozione di un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane (atto non facilmente inquadrabile nell'ambito del sistema delle fonti del diritto) previa deliberazione del Consiglio dei ministri, al quale viene affidato il compito di stabilire la misura dell'aumento dell'accisa sulla benzina (nei limiti di un tetto massimo stabilito per legge) ove si renda necessario reintegrare le risorse del Fondo di riserva; con riferimento a tale circostanza, si ricorda, da un lato, che appare incongruo affidare al vertice di un organo amministrativo il compito di emanare atti normativi deliberati dal Consiglio dei Ministri e, dall'altro, che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative demandare a fonti atipiche del diritto la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

*sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:*

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi imprecisi o generici: ad esempio, all'articolo 3, comma 4, ultimo periodo, laddove dispone il trasferimento delle risorse necessarie all'acquisto del termovalorizzatore di Acerra alla società creditrice, opera un generico riferimento alle garanzie offerte dal codice civile, senza meglio individuare gli istituti codicistici cui ci si intende riferire;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, il provvedimento utilizza talune espressioni di difficile comprensione, ovvero delle quali appare poco chiara la portata normativa: ad esempio, all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 2, capoverso comma 1-*bis*, si prevede che lo stato di emergenza possa essere "*prorogato ovvero rinnovato*" per un ulteriore periodo di tempo, accomunandosi così, quanto agli effetti, fattispecie che operano al ricorrere di presupposti radicalmente diversi, ed introducendosi un riferimento (al rinnovo) di cui appare dubbia la portata normativa: ove, infatti, si intenda prolungare uno stato di emergenza in atto, l'istituto di riferimento è quello della proroga; qualora invece lo stato di emergenza dovesse essere rinnovato dopo una cesura temporale, si sarebbe in presenza di una nuova dichiarazione; all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 7), capoverso comma 4-*bis*, invece, in relazione al compenso da corrispondere ai commissari delegati, non appare chiara la portata della seguente disposizione: "*ove si tratti di altri soggetti (diversi cioè dai titolari di cariche pubbliche elettive, per i quali non è previsto alcun compenso) e ne ricorrano i requisiti (...) si applica l'articolo 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 214*", né quali siano i criteri per la determinazione del quantum del compenso in questione, tenuto conto che la disposizione si limita a prevederne la commisurazione proporzionale alla durata dell'incarico; all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10), che novella il

comma 5-*quinquies* dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, si prevede che, "in combinazione con la riduzione delle voci di spesa" (che sono riportate nell'allegato), si provvede al reintegro del Fondo di riserva per le spese impreviste mediante le entrate derivanti dall'aumento, deliberato dal Consiglio dei ministri, dell'aliquota dell'accisa sui carburanti: al riguardo, non risulta chiaro – come invece precisato nella relazione illustrativa – se il reintegro del Fondo di riserva per le spese impreviste avvenga mediante aumento dell'aliquota sull'accisa solo nel caso in cui la riduzione delle voci di spesa riportate nell'allegato non risulti adeguata ad assicurare il pieno reintegro del Fondo;

sempre con riferimento alla tecnica di redazione del testo, l'allegato al decreto legge – che contiene l'indicazione delle voci di spesa suscettibili di riduzione ai fini del reintegro del Fondo di riserva per le spese impreviste ai sensi dell'articolo 5, comma 5-*quinquies*, della legge n. 225 del 1992 – appare di difficile lettura, occupando ben settantuno pagine dello stampato della Camera e risulta privo di indicazioni in merito alla natura delle spese (se si tratti cioè o meno di spese rimodulabili) nonché in relazione all'ammontare degli stanziamenti dei capitoli medesimi;

in relazione al coordinamento interno al testo, il provvedimento contiene ben cinque clausole di invarianza finanziaria (articolo 1, comma 1, lettera *c*), n. 7, capoverso comma 4-*ter*; articolo 1, comma 1, lettera *c*), n. 11, capoverso comma 5-*septies*; articolo 1, comma 2, lettera *a*); articolo 2, comma 2 e articolo 3, comma 2) le quali, al fine di facilitare la lettura del testo, potrebbero essere inserite nell'ambito di un'unica clausola riferita all'intero provvedimento;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'even-

tuale 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:*

all'articolo 1, comma 1, lettera *a*) – che novella l'articolo 1 della legge n. 225 del 1992, ancorché l'anzidetta disposizione risulti abrogata dall'articolo 87, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 – per le ragioni indicate in premessa, si riformuli la disposizione in questione non in termini di novella all'articolo 1, bensì quale nuovo articolo premissivo all'articolo 2 della legge n. 225 del 1992;

all'articolo 1, comma 1, lettera *c*), n. 3) capoverso comma 2 – che demanda al Capo del Dipartimento della protezione civile il compito di emanare ordinanze volte all'attuazione "degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza dichiarato", anche "in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico" – e n. 4), capoverso comma 2-*bis*, che prevede che le suddette ordinanze siano "trasmesse per informazione al Ministro dell'interno ovvero al Presidente del Consiglio dei Ministri" e che siano "altresì trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze perché comunichi gli esiti della loro verifica al Presidente del Consiglio dei Ministri per i conseguenti provvedimenti":

*a)* si verifichi se non sia incongruo conferire al vertice di un organo amministrativo poteri derogatori dell'ordinamento vigente che venivano in precedenza esercitati da organi politici mediante lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

b) si chiarisca attraverso quali modalità ed entro quali tempi debba avvenire la trasmissione “*per informazione*” delle ordinanze in questione al Ministro dell’interno ovvero al Presidente del Consiglio dei Ministri;

c) si chiarisca quali siano “*i conseguenti provvedimenti*” di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi alle ordinanze emanate entro il ventesimo giorno dalla dichiarazione dello stato di emergenza e successivamente verificate dal Ministero dell’economia e delle finanze;

all’articolo 1, comma 1, lettera c), n. 7), capoverso comma 4-*ter*), – che demanda al Capo del Dipartimento della Protezione civile il compito di emanare ordinanze volte “*a favorire e regolare il subentro dell’amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all’evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza*”, le quali possono contenere “*disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi*” per un periodo non superiore a sei mesi – si verifichi se non sia incongruo conferire al vertice di un organo amministrativo poteri derogatori dell’ordinamento vigente che venivano in precedenza esercitati da organi politici mediante lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

all’articolo 1, comma 1, lettera c), n. 8.1), si sostituisca il riferimento al quarto periodo del comma 5-*bis*, con quello, più corretto, al quinto periodo della medesima disposizione;

all’articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, capoverso comma 5-*quinqües*, terzo periodo – laddove demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di modificare disposizioni di rango primario (quali i fattori legislativi di spesa e la disciplina del patto di stabilità, contenuta all’articolo 31 della legge di stabilità per il 2012) – sia verificata la

congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

sia riformulata la disposizione contenuta all’articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, capoverso comma 5-*quinqües*, quinto periodo – laddove prevede l’adozione di un provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane previa deliberazione del Consiglio dei ministri, al quale vengono affidate funzioni sostanzialmente regolamentari – nel senso di prevedere che la disciplina in questione sia oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, ove si intenda mantenere la deliberazione del Consiglio dei ministri, di regolamenti emanati a norma dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

all’articolo 1, comma 1, lettera c), n. 11, capoverso comma 5-*septies* e comma 2, lettera a), capoverso comma 2-*bis* – che demandano l’attuazione delle disposizioni da essi recate a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – siano riformulate le disposizioni contenute ai predetti articoli, nel senso di sostituire, per l’adozione della normativa ivi prevista, il ricorso al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso a regolamenti di attuazione;

per le ragioni indicate in premessa, all’articolo 1, si sopprima la disposizione contenuta al comma 3, che, in materia di controllo della Corte dei Conti sui provvedimenti commissariali, appare priva di una propria portata normativa, in quanto il precetto in essa contenuto è già desumibile dal combinato disposto del primo e del secondo periodo del comma 1 dell’articolo 27 della legge n. 340 del 2000;

per quanto detto in premessa, si proceda alla soppressione dell’articolo 2 – che reca disposizioni in materia di copertura assicurativa contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali – al fine di affidare la disciplina della materia ad un disegno di legge ordinaria, corredato della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e coordinato con la

normativa vigente (segnatamente, con l'articolo 1, comma 202, della legge n. 311 del 2004); in via subordinata, al comma 2 – che prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, secondo una procedura difforme rispetto a quella delineata all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, disponendo che esso intervenga in una materia non ancora disciplinata per legge e quindi « non delegificabile », nonché coperta, in relazione ad alcuni profili che dovrebbero formare oggetto di disciplina da parte del regolamento in questione, dalla riserva di legge in materia tributaria ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione – sia riformulata la disposizione di cui all'oggetto nel senso di prevedere che la disciplina della materia sia introdotta direttamente dal decreto legge all'esame;

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:*

all'articolo 3, commi 4 e 5 – che reca norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge e tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 richiamata in premessa – siano espunte le disposizioni in questione.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 2, lettera a) – che dispone il trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al Dipartimento dei Vigili del fuoco al fine di separare i compiti di gestione (demandati ai vigili del fuoco) da quelli di indirizzo (che rimangono in capo alla protezione civile) – si dovrebbe chiarire a quale tipologia di funzioni e, conseguentemente, a quale organo, debbano essere ascritti i compiti di potenziamento ed ammodernamento della flotta, menzionati al comma 2 dell'articolo 7 novellato;

all'articolo 3, comma 1 – laddove dispone che restano fermi gli effetti di alcune deliberazioni del Consiglio dei ministri, “*ivi inclusi*” il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 agosto 2007 relativo all'Expo 2015 di Milano (e le conseguenti ordinanze) e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 relativo al VII incontro mondiale delle famiglie del 2012 – si dovrebbe chiarire se si intenda fare salvi esclusivamente gli effetti derivanti dai decreti e dalle ordinanze espressamente citate ovvero gli effetti di tutti gli atti adottati in relazione agli eventi cui gli anzidetti provvedimenti si riferiscono;

all'articolo 3, comma 4, che – in relazione all'acquisto del termovalorizzatore di Acerra – contiene un rinvio generico alle garanzie offerte dal codice civile, si dovrebbero specificare gli istituti codicistici cui ci si intende riferire;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 2, capoverso comma 1-*bis*, si dovrebbe espungere il riferimento, ivi contenuto, all'istituto del rinnovo dello stato di emergenza;

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 7, capoverso comma 4-*bis*, si dovrebbe chiarire la portata normativa della formula « ove ne ricorrano i requisiti » riferita al compenso da corrispondere ai commissari delegati; si dovrebbero specificare altresì i criteri per la determinazione del *quantum* del compenso spettante ai commissari medesimi;

all'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, comma 5-*quinquies*, quarto periodo, si dovrebbe chiarire se il reintegro del Fondo di riserva per le spese impreviste avvenga mediante aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina solo nel caso in cui la riduzione delle voci di spesa riportate nell'allegato al decreto legge non risulti adeguata ad assicurare il pieno reintegro del Fondo – come si evince dalla

relazione illustrativa – ovvero se si tratti di soluzioni concorrenti come sembrerebbe adombrare l'uso dell'espressione (nel decreto legge), *“in combinazione con la riduzione delle voci di spesa”*, in riferimento all'aumento dell'aliquota in questione ».

Conclusivamente, sul presupposto di assicurare compiuta osservanza al dettato della sentenza n. 22 del 2012 della Corte Costituzionale, a suo avviso, paragonabile, per rilevanza, alla sentenza n. 360 del 1996 in materia di reiterazione dei decreti legge, la presenza di due disposizioni (i commi 4 e 5 dell'articolo 3) estranee rispetto all'ambito materiale disciplinato dal decreto legge, lo induce a sottoporre alla Presidenza e al Comitato la valutazione della possibilità di segnalare specificamente tale aspetto, secondo le modalità ritenute più appropriate, alla Presidenza della Camera.

Antonino LO PRESTI si associa alla richiesta formulata dall'onorevole Duilio.

Il sottosegretario Giovanni FERRARA prende atto dei rilievi espressi dal Comitato, che denotano la presenza nel testo di aspetti problematici – di natura tecnico-giuridica – in parte ulteriori rispetto a quelli riscontrati da parte delle Commissioni di merito nel corso dell'esame in sede referente.

Carolina LUSSANA, *presidente*, nel condividere la proposta di parere formulata dal relatore, osserva come essa evidenzi la presenza, nel provvedimento, di un'ingente quantità di profili critici. Tra di essi, si sofferma, in particolare, ad indicare la presenza, nel decreto legge, di disposizioni eterogenee rispetto alla materia disciplinata dal provvedimento. Reputa, altresì, di

dubbia compatibilità con i principi generali dell'ordinamento l'attribuzione al Capo del Dipartimento della protezione civile – che non ricopre, come accaduto invece in passato, anche incarichi di governo – di ampi poteri derogatori della legislazione vigente. Esprime, infine, perplessità in relazione alla disciplina contenuta all'articolo 2 in materia di assicurazione contro i danni derivanti calamità naturali che, da un lato, sembra atteggiarsi ad assicurazione obbligatoria piuttosto che ad assicurazione su base volontaria – come recita invece la lettera del decreto – e, dall'altro dovrebbe formare oggetto di compiuta disciplina nell'ambito di un disegno di legge ordinario.

Quanto alla possibilità di segnalare alla Presidenza della Camera, mediante una specifica iniziativa, la presenza nel decreto in esame di disposizioni non omogenee, in contrasto quindi con la citata sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, rileva che la pronuncia tipica del Comitato – e cioè il parere da emettere ai sensi dell'articolo 96-*bis* del Regolamento, in questo caso in prima lettura – reca già una condizione specificamente suppressiva delle disposizioni eterogenee contenute nel decreto legge, proprio secondo quanto prescrive la norma regolamentare. Ciò non esclude che il tema dell'osservanza del suddetto canone dell'omogeneità, anche con riguardo al pronunciato della Corte costituzionale, possa costituire oggetto di specifica valutazione avendo riguardo all'insieme dei provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo e nell'auspicio di una sensibilità crescente del Governo sul punto e più in generale rispetto alle questioni sollevate dal Comitato.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 16.**