

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette. C. 4144, approvata in un testo unificato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

Mercoledì 22 marzo 2017. — Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 9.35.

Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette. C. 4144, approvata in un testo unificato dal Senato. (Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, illustra il contenuto della proposta di legge all'esame del Comitato, la quale, al fine di modificare la vigente normativa in materia di aree protette, correttamente interviene mediante puntuale novellazione della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394. Evidenzia peraltro la presenza di alcune disposizioni recanti modifiche non testuali a preesistenti fonti, che andrebbero pertanto riscritte in termini di novella alle fonti medesime. Per quanto riguarda la formulazione dei due articoli recanti deleghe, dà atto che i principi e i criteri direttivi ivi contenuti risultano adeguatamente enucleati e differenziati rispetto all'oggetto, ma

fa anche presente che sussistono talune criticità per quanto invece concerne i termini di esercizio delle deleghe legislative conferite. Segnala anche che il testo necessita di affinamenti relativamente alla formulazione di alcune disposizioni, di cui andrebbe uniformata la formulazione, esplicitato il contenuto o chiarita la portata normativa, come nel caso dell'articolo 4, comma 1, capoverso 8-ter, lettera b), n. 1), che richiama il criterio della rappresentatività delle associazioni scientifiche, senza fornire parametri per la valutazione comparativa del grado di rappresentatività posseduto da ciascuna associazione. Sul piano, infine, dei rapporti con le fonti subordinate del diritto, evidenzia in particolare che l'articolo 2-bis, affida ad un decreto interministeriale la disciplina, nell'ambito delle aree protette, di misure di incentivazione fiscale, demandando allo stesso decreto – senza che sia predefinita una cornice entro la quale la discrezionalità possa essere esercitata – la determinazione degli elementi essenziali delle agevolazioni in questione.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo della proposta di legge C. 4144 come risultante dagli emendamenti approvati in sede referente;

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo, in quanto modifica la vigente normativa in materia di aree protette, intervenendo perlopiù in forma di novella sulla legge quadro della materia (legge 6 dicembre 1991, n. 394); nel titolo non risulta tuttavia presente un riferimento alle disposizioni di delega presenti nel testo, con specifico riguardo a quella di cui all'articolo 28, relativa all'introduzione di un sistema volontario di remunerazione dei servizi ecosistemici;

sul piano dei rapporti con l'ordinamento vigente:

il testo, nell'innovare profondamente la vigente normativa di settore, interviene, nella generalità dei casi, in forma puntuale sulla legge n. 394 del 1991. Il coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano oggetto di modifiche non testuali, risulta assente in un numero limitato di casi. In particolare, l'articolo 2 modifica e integra in maniera non testuale l'articolo 4, comma 3-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di destinazione del contributo di sbarco da parte dei comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e dei comuni nel cui territorio insistono isole minori; all'articolo 12, il comma 3 sopprime le commissioni di riserva di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, senza abrogare le relative disposizioni (in particolare, commi terzo, quinto e sesto del medesimo articolo 28), mentre il comma 5 incrementa in maniera non testuale l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 10, della legge 23 marzo 2001, n. 93;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

la proposta di legge, all'articolo 2-*bis*, demanda ad un decreto del Ministro dello

sviluppo economico, d'intesa [rectius: di concerto] con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la disciplina, nell'ambito delle aree protette, di "misure di incentivazione fiscale per sostenere iniziative compatibili con le finalità del parco e dirette a favorire lo sviluppo economico e sociale" (comma 1), demandando allo stesso decreto la determinazione di "ambito territoriale, misure di attuazione, limiti temporali e tipologie di beneficiari" delle agevolazioni in questione (comma 2); la disposizione affida così ad una fonte secondaria del diritto, in assenza di una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata, la definizione dell'intera disciplina;

inoltre, la proposta di legge, all'articolo 25, amplia i compiti del Comitato paritetico per la biodiversità, disciplinato esclusivamente dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 6 giugno 2011, che ne ha disposto l'istituzione, ed integrando così una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente 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);

infine, la proposta di legge, all'articolo 9-*ter*, prevede l'adozione di un "regolamento del Ministero delle politiche agricole [alimentari] e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero della salute", piuttosto che di concerto tra i Ministri prima indicati;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

con riferimento alla formulazione delle norme di delega, contenute, rispetti-

vamente, all'articolo 27 (istituzione del Parco del Delta del Po) e all'articolo 28 (introduzione di un sistema volontario di remunerazione dei servizi eco sistemici), i principi e i criteri direttivi ivi contenuti risultano adeguatamente enucleati e differenziati rispetto all'oggetto;

per quanto invece riguarda i termini di esercizio delle due deleghe:

l'articolo 27, comma 1, fissa il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, particolarmente breve anche in relazione al termine di due anni per l'esercizio della delega integrativa e correttiva. La congruità di tale termine – per costante indirizzo del Comitato per la legislazione – andrebbe valutata alla luce della procedura prevista dal comma 3, che, nel caso di specie, prevede la previa intesa con le Regioni Emilia-Romagna e Veneto (per la cui sigla non è fissato un termine) e un doppio parere parlamentare: il primo parere, obbligatorio, deve essere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema; il secondo parere – eventuale (e riguardante lo schema nel suo complesso e non le “osservazioni del Governo”, come scritto nel testo) – da esprimere entro dieci giorni dalla nuova trasmissione, cui il Governo è obbligato “qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari”;

l'articolo 28, al comma 1, fissa il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 3 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta “tecnica dello scorrimento”, che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che “appare opportuno individuare univoca-

mente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla ‘tecnica dello scorrimento’” e che, in alcune circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi;

il medesimo articolo 28, al comma 4, dispone inoltre che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire “Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo”, piuttosto che entro ventiquattro mesi decorrenti dall'adozione di ciascuno dei decreti legislativi eventualmente adottati nell'esercizio della delega;

sempre sul piano della formulazione del testo, la proposta di legge, all'articolo 4, comma 1, capoverso 8-ter, lettera b), n. 1), con disposizione di cui andrebbe chiarita la portata normativa, stabilisce che un componente del consiglio direttivo dell'ente parco è nominato su designazione “delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative o dell'ISPRA”;

inoltre, all'articolo 5, novella in più punti la legge n. 394 del 1991 recando specifiche disposizioni applicabili alle aree contigue alle aree protette (di cui all'articolo 32 della citata legge), alle quali talvolta si riferisce utilizzando diverse denominazioni, quali “territori adiacenti” “aree contigue ed esterne”, che dovrebbero invece essere uniformate al fine di individuare univocamente la normativa applicabile a tali aree;

infine, gli articoli recanti novelle contengono rubriche che si limitano a richiamare gli estremi delle disposizioni novellate, senza nessun riferimento ai relativi oggetti (cosiddetti “titoli muti”);

sul piano del coordinamento interno al testo, la proposta di legge, all'articolo 4, comma 1, lettera a), capoverso comma 2,

lettera c), prevede quale organo dell'Ente parco il Revisore unico dei conti; la successiva lettera c), capoverso comma 10, nell'enucleare le funzioni dell'organo, si riferisce invece al Collegio dei revisori dei conti;

sempre con riferimento al coordinamento interno al testo, nell'ambito dell'articolo sono presenti numerose clausole di invarianza finanziaria, formulate anche in termini di novella della legge n. 394 del 1991: a titolo esemplificativo, nell'ambito dell'articolo 1, la clausola di invarianza finanziaria viene ripetuta sia nel nuovo comma 9-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 394, sia nel comma 2;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

la proposta di legge reca alcune previsioni recanti termini che dovrebbero essere meglio precisati o ridefiniti. In particolare, l'articolo 1, comma 1, lettera b), introduce nell'ambito dell'articolo 2 della legge n. 394 del 1991 il comma 9-*quater*, il quale demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'individuazione dei compiti dell'ISPRA, che ne assicura l'adempimento nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Per l'adozione di tale decreto non è previsto alcun termine, mentre si prevede che l'ISPRA adegui il proprio statuto "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del citato decreto"; all'articolo 4, comma 1, lettera g), il capoverso 14 fissa il termine del 1° gennaio 2017 entro il quale tutti gli Enti parco devono avvalersi delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze; il capoverso 14-*bis* prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare senza fissare il relativo termine; infine, l'articolo 8, comma 1, capoverso 1-*quaterdecies* stabilisce che "A decorrere dall'anno 2017 gli enti gestori delle aree protette sono inclusi nell'elenco dei soggetti beneficiari designabili dai contribuenti per l'accesso al riparto della quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche";

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 2-*bis*, comma 2, si verifichi la coerenza della disposizione ivi contenuta – che demanda l'intera disciplina ad un decreto interministeriale, senza definire una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata – con i principi costituzionali che governano il sistema delle fonti del diritto;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 27, si valuti la congruità del termine previsto al comma 1 per l'esercizio della delega, anche alla luce della procedura prevista al comma 3 per la sua adozione, contestualmente valutando la congruità del riferimento alle "osservazioni del Governo" quale oggetto della deliberazione parlamentare ai sensi del comma 3, quinto periodo;

al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale, all'articolo 28, comma 3, si valuti la soppressione del terzo periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, contestualmente individuando in modo univoco, al comma 1, il termine ultimo per il suo esercizio;

al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, al medesimo articolo 28, al comma 4, si sostituisca il riferimento alla "data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo", con quello più corretto, alla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi eventualmente adottati nell'esercizio della delega.

Il Comitato osserva altresì che:

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

all'articolo 4, comma 1:

a) al capoverso 4, laddove stabilisce che il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di nomina del presidente del parco è adottato d'intesa con i presidenti delle Regioni interessate o, in assenza di intesa, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia, si dovrebbe chiarire se, come sembra dal dato testuale, le due procedure delineate si configurano come alterative;

b) al capoverso 8-ter, lettera b), n. 1), si dovrebbe chiarire il richiamo al criterio della rappresentatività delle associazioni scientifiche (che non risulta presente nell'ordinamento) ivi contenuto e l'alternatività e quindi fungibilità tra un rappresentante di associazioni evidentemente di stampo privatistico e un rappresentante di un ente pubblico quale l'ISPRA;

sulla base delle indicazioni contenute in premessa, si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni contenute all'articolo 2 e all'articolo 12, commi 3 e 5, che incidono sul tessuto normativo vigente in modo non testuale;

si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta all'articolo 9-ter, nel senso di prevedere che il regolamento è adottato con decreto di concerto tra i Ministri (e non tra i Ministeri) in essa indicati;

all'articolo 19-bis, si dovrebbe valutare l'opportunità di circostanziare il rinvio alla Convenzione degli Appennini, che la proposta di legge richiama genericamente, sottoscritta il 24 febbraio 2006 da Ministero dell'ambiente, Anci, Upi, Uncem, Legambiente, Federparchi e dalle 15 Regioni interessate dalla dorsale appenninica;

si valuti la soppressione delle disposizioni contenute all'articolo 25, che incidono in maniera non testuale su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti infine la Commissione l'opportunità di accorpate le disposizioni di carattere finanziario. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.