

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1922-A</sup>

## DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 9 novembre 2006 (v. stampato Senato n. 1069)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(PRODI)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOA SCHIOPPA)**

CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

**(PECORARO SCANIO)**

E CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

**(AMATO)**

---

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania

---

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 10 novembre 2006*

---

(Relatore: **MARGIOTTA**)

---

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), V (Bilancio, tesoro e programmazione), VI (Finanze), XI (Lavoro pubblico e privato), XIV (Politiche dell'Unione europea) e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge n. 1922. L'VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici), il 22 novembre 2006, ha deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si rinvia allo stampato A.C. n. 1922.

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1922 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare la materia della gestione dei rifiuti nella Regione Campania e delle attività di raccolta differenziata connesse a tale situazione emergenziale, cui indirettamente appare ricollegabile anche la previsione dell'articolo 6, comma 1-*bis*, che però ha valenza ordinamentale di carattere generale;

nell'affidare al Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri il ruolo di Commissario delegato, definendone altresì funzioni, compiti e poteri, rimette parzialmente la definizione di tali aspetti ad ulteriori determinazioni adottate ai sensi della legge n. 225 del 1992 che, all'articolo 5, attribuisce il potere di ordinanza sul presupposto della dichiarazione dello stato di emergenza;

contiene, in alcuni casi, richiami normativi effettuati in forma generica per i quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio (ad esempio, l'articolo 3, comma 2 fa salva la *normativa antimafia*; l'articolo 4, commi 2 e 5 e l'articolo 5, comma 1, richiamano la *vigente normativa*);

dispone, all'articolo 7, la cessazione dell'efficacia di alcune norme indicate nel medesimo articolo, la cui rubrica si intitola « Abrogazioni »;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

all'articolo 3, comma 1 — ove si attribuisce al Commissario delegato il compito di ridefinire le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, disponendo che « *conseguentemente è annullata la procedura di gara* » già indetta con l'ordinanza commissariale n. 281 del 2 agosto 2006 — dovrebbe valutarsi l'opportunità di modificare la norma nel senso di autorizzare il Commissario a procedere all'annullamento, evitando così un diretto intervento *ex lege* su atti di natura non legislativa;

all'articolo 6, comma 1-*bis* — secondo cui « la legge n. 225 del 1992 si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile » — dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione chiarendo se si intenda dettare una norma di interpretazione autentica relativa ad effetti prodotti da ordinanze già adottate (che andrebbe nel caso riformulata in conformità con quanto prescritto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi) ovvero se si intenda operare una modifica della disciplina generale in materia di ordinanze, che dovrebbe quindi essere eventualmente riformulata come novella all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992;

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

all'articolo 4, comma 2 — che prevede l'adozione di ordinanze ai sensi della citata legge n. 225 — dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare quale sia il soggetto legittimato ad adottarle.

---

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della Commissione Affari costituzionali,

esaminato il testo del disegno di legge C. 1922, di conversione in legge del decreto-legge n. 263 del 2006, già approvato con modifiche dal Senato e recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania;

rilevato che le disposizioni da esso recate appaiono riconducibili alle materie « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema » e « organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali », che l'articolo 117, secondo comma, lettere s) e g), della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato, inoltre, che ulteriori disposizioni del testo in esame appaiono riconducibili ad ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quali « protezione civile » e « governo del territorio »;

ritenuto che non sussistano motivi di rilievo sugli aspetti di legittimità costituzionale;

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

---

## PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La Commissione Bilancio,

ha adottato la seguente decisione sul testo del provvedimento:  
preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo per cui:

gli interventi previsti dal provvedimento suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri sono quelli derivanti dagli articoli 3 e 5;

agli eventuali oneri derivanti dall'annullamento delle procedure di gara di cui all'articolo 3, comma 1, e agli eventuali contenziosi che potrebbero derivarne si farebbe fronte con le risorse assicurate dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

per quanto concerne specificamente i proventi della tassa, si registra una inversione di tendenza per cui gli utenti del servizio stanno provvedendo ai pagamenti dovuti e il relativo gettito evidenzia un andamento crescente negli anni;

in ogni caso, agli interventi da realizzare si provvederà sulla base delle risorse effettivamente disponibili mediante la predisposizione, a cura del Commissario delegato, di un programma diretto a modulare, sotto il profilo temporale, l'attuazione degli interventi stessi in termini compatibili con le disponibilità esistenti;

rilevato che è comunque opportuno garantire, anche sotto il profilo formale, la piena rispondenza del dettato normativo agli elementi di chiarimento che sono stati forniti;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

all'articolo 5, comma 6, sostituire le parole da: « ai sensi del presente decreto » fino a: « di cui al presente articolo » con le seguenti: « ai sensi dell'articolo 3 e del presente articolo » e le parole: « nell'ambito delle risorse » con le seguenti: « nei limiti delle risorse ».

---

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE  
(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE.

---

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE  
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

PARERE FAVOREVOLE.

---

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il disegno di legge C. 1922, approvato dal Senato, di conversione del decreto-legge n. 263/2006 recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania;

rilevato che il provvedimento in esame prevede una serie di misure volte a fronteggiare le difficoltà legate alla gestione dei rifiuti nella regione, che hanno determinato una situazione di particolare gravità, evidenziata dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, Guido Bertolaso, durante l'audizione, dapprima presso la 13<sup>a</sup> Commissione del Senato in data 10 ottobre 2006, e poi il 16 novembre presso la VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera;

rilevato che la questione rifiuti, che il provvedimento in esame affronta con riferimento specifico alla situazione di emergenza determinatasi in Campania, si inserisce in un contesto più ampio che, già da tempo, vede l'Italia in posizione di difficoltà, per non dire soccombente, nei confronti della Comunità;

rilevato che vi sono numerose procedure di infrazione aperte contro l'Italia (n. 2005/4051, 2003/4506, 2002/2007 causa C-194/05, 2003/2077, causa C-135/05) e che occorrerà, quindi, in un momento successivo, intervenire per modificare la normativa nazionale di portata generale sulla gestione dei rifiuti e sulle discariche, per conformarla alla legislazione Ue;

rilevato che l'articolo 2 prevede, al comma 1, l'emanazione di ordinanze commissariali finalizzate all'individuazione delle misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini in conformità con i principi della « Carta di Aalborg »;

rilevato tuttavia che, in materia di informazione ambientale, i principi basilari sono attualmente contenuti nell'articolata normativa recata dalla direttiva 2003/4/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, e nella direttiva 2003/35 in materia di partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare la norma, al fine di richiamare, oltre che i principi della Carta di Aalborg, anche la puntuale normativa comunitaria in materia di informazione ambientale e di partecipazione dei cittadini contenuta nelle direttive 2003/35 e 2003/4.

---

#### PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania (C. 1922, approvato dal Senato);

considerato che il testo contiene disposizioni in materia di rifiuti, settore che rientra nell'ambito della materia ambientale, assegnata dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato;

considerato che la delega di poteri straordinari al commissario richiede non solo il verificarsi di eventi straordinari per la loro natura e qualità, ex legge n. 225 del 1995, ma anche una definita delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, la specificità dei poteri conferiti al commissario straordinario e l'esistenza di un nesso strumentale tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare;

esaminata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, n. 6909/02, per la quale è ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica in una « sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario »;

preso atto altresì che lo stato di emergenza rifiuti in Campania perdura dal 1994;

considerato che il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve essere inserito in un sistema più

avanzato di collaborazione e ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali, riconoscendo al primo le funzioni di promozione e coordinamento degli interventi ed ai secondi la gestione degli interventi sul territorio;

valutata favorevolmente l'impostazione del testo in esame in cui vengono previsti, in relazione al procedimento di formazione della volontà del commissario, significativi interventi degli enti locali e della regione nella direzione di una decisione il più possibile partecipata e condivisa;

rilevato l'articolo 2, comma 1-*bis*, introdotto dal Senato, che reca talune modifiche alla composizione ed alle funzioni della Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella regione Campania, attraverso una novella della norma istitutiva (articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 245 del 2005), prevedendosi in particolare, oltre a talune modifiche in ordine alle competenze della medesima, anche il coinvolgimento, fino alla cessazione dello stato di emergenza, del Commissario, che diviene membro della Consulta e al quale viene attribuito il potere di proporre al Presidente della regione Campania (che presiede la Consulta) la convocazione della medesima;

evidenziato che la previsione della partecipazione del Commissario delegato alla Consulta fino alla cessazione dello stato di emergenza di fatto configura come organo permanente tale organismo;

considerato l'articolo 2, comma 1-*ter*, che dispone che il Commissario delegato individui le modalità operative che assicurino il pieno coinvolgimento degli enti locali interessati dall'emergenza;

rilevato che l'articolo 5, nel testo trasmesso dal Senato, ed in particolare: il comma 1, che prevede il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità e degli enti locali nelle attività di bonifica, messa in sicurezza e apertura di discariche; i commi 3 e 3-*bis*, che prevedono rispettivamente l'intesa delle regioni interessate per lo smaltimento ed il recupero fuori regione; il comma 4, che prevede il coinvolgimento delle comunità locali nella definizione delle iniziative per garantire piena informazione, partecipazione e trasparenza alle attività poste in essere; il comma 5-*bis*, relativi alla facoltà del Commissario delegato di sospendere, d'intesa con le regioni interessate, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da fuori regione;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare che il ruolo svolto dalla Consulta regionale è connesso con lo stato di emergenza e cessa con il venir meno dell'emergenza rifiuti in Campania;

b) valuti altresì l'esigenza di prospettare più ampi profili di partecipazione e coinvolgimento degli enti locali interessati, non solo nelle fasi operative e di attuazione delle misure adottate, bensì anche in ordine alle fasi decisorie degli interventi straordinari delegati al commissario;

c) va ribadito, anche in considerazione della durata ultradecennale dello stato di emergenza che, come rilevato nei punti terzo, quarto e quinto delle premesse, si pone un'esigenza di carattere generale che i perduranti interventi commissariali in deroga alla normativa vigente non finiscano per incidere su organizzazione e competenze regionali.

