

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 13 MAGGIO 2009

105ª Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'interno Davico e per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Menia.

La seduta inizia alle ore 14,30.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente VIZZINI riferisce le determinazioni adottate di comune accordo nella riunione, appena conclusa, dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari: in quella sede si è convenuto di fissare, per la settimana di lavoro parlamentare che inizierà subito dopo le elezioni del 6 e 7 giugno, l'audizione dei rappresentanti dei proponenti i disegni di legge d'iniziativa popolare n. 2 (Norme di democrazia paritaria per le assemblee elettive) e n. 3 (Riforma della legge elettorale della Camera e del Senato riguardante i criteri di candidabilità ed eleggibilità, i casi di revoca e decadenza del mandato e le modalità di espressione della preferenza da parte degli elettori).

Inoltre si è convenuto di iscrivere all'ordine del giorno, dalla settimana prossima, il disegno di legge n. 1552 (Distacco dei comuni di Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia - Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), approvato dalla Camera dei deputati, nonché il disegno di legge n. 1290 (Disposizioni per la trasparenza degli interessi personali dei titolari di cariche di governo o elettive o di cariche direttive in alcuni enti, e per la pubblicità della loro situazione reddituale e patrimoniale) d'iniziativa del senatore Ichino e di altri senatori.

La Commissione prende atto.

IN SEDE CONSULTIVA

(1534) Conversione in legge del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile (Parere alla 13ª Commissione su testo ed emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni sul testo)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 12 maggio.

Il relatore PASTORE (PdL) dà conto di una proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato al resoconto.

Il senatore [SANNA](#) (PD) illustra una proposta alternativa di parere, anch'essa pubblicata in allegato, che si concentra sul contenuto dell'articolo 17 del decreto-legge, con il quale viene disposto lo spostamento dell'evento G8 dall'isola della Maddalena all'Aquila. Eccepisce anzitutto che la deliberazione con cui è stato approvato il decreto-legge è stata assunta dal Consiglio dei ministri in violazione dell'articolo 47, secondo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, a norma del quale il Presidente della Giunta regionale interviene alle sedute del Consiglio dei ministri quando si trattano questioni che riguardano quella Regione. In proposito, ricorda che secondo la costante giurisprudenza costituzionale il Presidente della Regione deve essere convocato quando si tratti di un interesse rilevante e differenziato rispetto ad altre Regioni, una condizione che a suo avviso ricorreva per la decisione dello spostamento del G8.

Con riguardo alla proposta di parere avanzata dal relatore, rileva che le disposizioni del decreto-legge introducono importanti eccezioni alla disciplina civile dei contratti di appalto e di fornitura di prestazioni d'opera e prevedono una revisione al ribasso dei contratti, senza riconoscere alcun potere negoziale alle imprese. Inoltre, nel parere si dovrebbe censurare la retroattività di tali misure rispetto all'emanazione del decreto-legge.

Nota ancora che la maggior parte delle spese sostenute finora sono coperte da fondi CIPE e FAS nella disponibilità della regione Sardegna e che questa ha rimodulato in funzione della localizzazione dell'evento. Tali risorse, dopo lo spostamento dell'evento, dovrebbero essere rimesse nella disponibilità della Regione Sardegna.

Infine, prende atto con rammarico che, malgrado la sollecitazione da lui avanzata nella seduta di ieri (che il Presidente avrà senz'altro rappresentato), non è presente alcun rappresentante del Governo per fornire chiarimenti sui risparmi che la relazione tecnica imputa allo spostamento del G8.

Il senatore [Mauro Maria MARINO](#) (PD) esprime apprezzamento per la relazione svolta dal relatore Pastore, il quale ha sottolineato la situazione di eccezionalità che giustifica la specialità di molte delle disposizioni in esame, che dunque non possono essere applicate in modo indiscriminato. Tuttavia, la proposta di parere presentata non riflette esaurientemente quelle considerazioni.

Oltre a condividere le osservazioni del senatore Sanna, ritiene che all'articolo 5 si dovrebbero indicare specificamente, e non in forma sintetica, le diverse ipotesi in cui è applicabile la sospensione dei termini processuali. Per quanto riguarda l'articolo 2, comma 8, ritiene necessario sottolineare con maggiore enfasi il ruolo degli enti locali nella fase della ricostruzione.

Per quanto riguarda l'articolo 10, comma 2, a suo avviso è necessario esplicitare il campo di applicazione facendo riferimento ai mutui e ai finanziamenti utilizzati da soggetti residenti nei comuni individuati all'articolo 1, comma 2, o a quelli per i quali le garanzie gravano sugli immobili situati negli stessi comuni. Infine, all'articolo 11, per evitare il rischio di indeterminazione dei soggetti beneficiari del credito d'imposta di cui al comma 4, occorre specificare che sono individuati nei privati titolari di immobili, strutture e infrastrutture di cui al comma 1.

Il senatore [SARO](#) (Pdl) ricorda l'esperienza da lui condotta in qualità di amministratore nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia. Sulla base di tale precedente, ritiene che si dovrebbe riconsiderare l'impostazione attuale del decreto-legge, a suo avviso eccessivamente centralizzata, e favorire una maggiore partecipazione degli enti locali e della Regione Abruzzo. La collaborazione dei diversi livelli istituzionali è d'importanza cruciale per la graduazione degli incentivi per la riparazione e la ricostruzione degli immobili, a seconda dalla distanza dall'epicentro del sisma. Inoltre, la costruzione *ex novo* di immobili deve essere regolata in base alla programmazione urbanistica e alla progettazione, con il diretto coinvolgimento dei comuni. I contributi dovranno essere riferiti a una base uguale per tutti funzionale per il nucleo abitativo, salva la possibilità di finanziamenti parziali per la riparazione o ricostruzione di parti non essenziali e più ampie degli immobili. Infine, sempre per quanto riguarda la riparazione o ricostruzione degli immobili, si dovrà prevedere un potere sostitutivo per casi particolari, ad esempio quando titolari degli immobili siano persone anziane.

A suo avviso, sarebbe preferibile dare mandato alla Regione Abruzzo di elaborare le norme di dettaglio per la riparazione e la ricostruzione degli immobili, che potrà realizzarsi con l'attribuzione di competenze amministrative specifiche alle province e ai comuni.

Il PRESIDENTE osserva che le osservazioni del senatore Saro sono riferibili più opportunamente al merito del provvedimento.

Il senatore **BIANCO** (PD) condivide le osservazioni del senatore Saro e ritiene che dovrebbero essere integrate nel parere, come quelle proposte dai senatori Sanna e Marino. Infatti, pur condividendo la necessità di una efficace struttura di protezione civile, ritiene che si dovrebbe preservare la funzione delle istituzioni ordinarie, a cominciare dai Comuni.

A proposito del richiamo del senatore Sanna alla convocazione del presidente della Regione Sardegna per partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri in cui si è deliberato lo spostamento dell'evento G8, ricorda che analoga sollecitazione fu avanzata nella scorsa legislatura per le deliberazioni del Governo in occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria.

Il relatore **PASTORE** (PdL), intervenendo per la replica, invita a tenere conto che il terremoto ha colpito una città capoluogo della Regione e della Provincia. Ciò comporterà gravi difficoltà nella ripresa dell'attività ordinaria.

Con riferimento alle osservazioni del senatore Sanna, ritiene che si potrebbe invitare la Commissione a valutare se siano adeguatamente tutelati i diritti risarcitori dei soggetti che hanno sostenuto spese o hanno subito perdite conseguenti agli impegni assunti legittimamente con soggetti pubblici.

Per quanto riguarda l'articolo 5 si potrà esplicitare la formulazione, facendo riferimento a tutte le possibili sedi giurisdizionali e alla varietà delle situazioni cui le norme sono dirette (funzionamento degli uffici giudiziari, residenza degli interessati, operatività dell'avvocatura). Quanto alle altre osservazioni avanzate dal senatore Marino, sottolinea che nel parere si richiama la necessità di una consultazione del Presidente della Regione Abruzzo per l'adozione di provvedimenti di somma urgenza; questi potrà senz'altro rapportarsi con le altre istituzioni territoriali, come è avvenuto per l'individuazione dei comuni colpiti. Per quanto attiene all'articolo 11, l'individuazione dei beneficiari riguarda il merito del provvedimento e dovrà essere considerata dalla Commissione bilancio e dalla Commissione territorio che procede all'esame in sede referente. È invece accoglibile la proposta di esplicitare il campo di applicazione dell'articolo 10, comma 2.

Soffermandosi sulle osservazioni svolte dal senatore Saro, ritiene che il provvedimento non sovverte le competenze delle istituzioni locali. Semmai si potrebbe segnalare l'opportunità di inserire una norma di precisazione all'articolo 4, in particolare per la fase di attuazione della ricostruzione. Infine, ricorda che la sua proposta di parere segnala la necessità di precisare se i contributi previsti all'articolo 3, comma 1, coprono per intero o solo parzialmente i costi sostenuti per la ricostruzione o riparazione degli immobili. Tuttavia, nel caso in cui la copertura sia solo parziale, è opportuno indicare i criteri per definire le priorità nell'erogazione dei fondi. Presenta quindi una nuova proposta di parere favorevole con osservazioni sul testo, che recepisce gli esiti del dibattito, con particolare riguardo ad alcuni rilievi formulati dai senatori Marino e Sanna.

Si procede alla votazione.

Il senatore **BIANCO** (PD), a nome del suo Gruppo, preannuncia un voto di astensione, ribadendo le perplessità costituzionali esposte nella discussione di cui si è tenuto conto solo in parte. In particolare, ribadisce la coerenza delle norme che prevedono la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale nelle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si esaminano argomenti di rilevante interesse per quelle Regioni.

Il senatore **BOSCETTO** (PdL) ringrazia il senatore Pastore per il lavoro di sintesi svolto in qualità di relatore e preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo. Si rammarica per la

mancata unanimità sulla proposta di parere del relatore, ma apprezza la disponibilità manifestata nel dibattito dai Gruppi dell'opposizione.

Il senatore **BODEGA** (*LNP*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo e ringrazia il relatore Pastore per il lavoro svolto. Sottolinea che il provvedimento non mette in discussione le potestà delle Regioni e degli enti locali.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere avanzata dal relatore, pubblicata in allegato al resoconto.

La proposta alternativa di parere avanzata dal senatore Sanna risulta pertanto preclusa.

La seduta termina alle ore 15,20.

PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1534

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, nel presupposto che il decreto-legge contiene norme di carattere eccezionale e speciale in ragione della straordinaria gravità degli eventi che sono specificamente indicati all'articolo 1, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- all'articolo 1, comma 2, si ritiene opportuno assicurare che il Commissario delegato conservi la facoltà di individuare, anche successivamente, i territori a cui si applica la normativa speciale mediante ulteriore decretazione di verifica e/o aggiornamento;
- all'articolo 2, comma 8, appare necessario prevedere che i provvedimenti del Commissario delegato siano adottati previa consultazione del Presidente della Regione Abruzzo;
- all'articolo 3, comma 1, occorre precisare se i contributi previsti coprano per intero o parzialmente i costi sostenuti per la ricostruzione o riparazione degli immobili. Nel caso in cui la copertura sia solo parziale, sembra opportuno indicare i criteri per definire le priorità nell'erogazione dei fondi. E' opportuno inoltre assicurare il finanziamento della ricostruzione anche degli immobili diversi da quelli adibiti ad abitazione principale o ad uso non abitativo;
- al medesimo articolo 3, comma 1, occorre chiarire se con l'espressione "inagibili" si intenda un mero danno subito dall'immobile o se, come sembrerebbe dall'espressione usata, si faccia riferimento all'inagibilità prevista dalla normativa urbanistica ed edilizia; in questa seconda ipotesi, si configurerebbe una possibile irragionevolezza della norma, in quanto potrebbe verificarsi il caso di un immobile inagibile - e quindi ammesso ai contributi - meno danneggiato di un immobile agibile e quindi escluso dai contributi;
- all'articolo 3, comma 3, occorre specificare il senso dell'espressione "investimenti di interesse nazionale" utilizzata con riferimento alla concessione di contributi e agevolazioni per la ricostruzione di immobili distrutti o inagibili adibiti ad abitazione principale;
- all'articolo 3, comma 5, si sottolinea la necessità di prevedere forme di pubblicità, anche gratuite e senza spese, del vincolo che insiste sugli immobili per la cui ricostruzione è stato concesso un contributo;
- all'articolo 4, non sembrano configurarsi modifiche di competenza in capo al sistema delle autonomie; ove sussistessero simili dubbi, sarebbe opportuna una norma di precisazione;
- all'articolo 5, si invita a considerare tutte le ipotesi in cui si applicano le disposizioni di sospensione dei termini processuali;
- all'articolo 8, comma 2, lettera c), è necessario valutare la chiarezza dell'espressione "nuclei monoparentali madre bambino", la quale sembrerebbe escludere le ipotesi in cui l'unico familiare che viva con il bambino sia un soggetto diverso dalla madre.

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1534 PRESENTATA DAL SENATORE SANNA**

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, nel presupposto che il decreto-legge contiene norme di carattere eccezionale e speciale in ragione della straordinaria gravità degli eventi che sono specificamente indicati all'articolo 1, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, a condizione che sia soppresso l'articolo 17. Si rileva, infatti, che la deliberazione approvativa del decreto-legge è stata assunta dal Consiglio dei ministri in violazione dell'articolo 47, secondo comma dello Statuto speciale della Regione Sardegna, il quale stabilisce che il Presidente della Giunta regionale "interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione". La prescrizione introdotta dalla richiamata fonte statutaria, di rango costituzionale, è applicabile alla norma in esame (con l'articolo 17 si sposta il vertice G8 dall'isola de La Maddalena a L'Aquila, e si introducono rilevanti eccezioni alla disciplina civile dei contratti di appalto, di fornitura e di prestazione d'opera relativamente alle esecuzioni in corso nella regione Sardegna). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel Consiglio dei ministri deve essere convocato il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna ogni qualvolta si tratti di un interesse rilevante e differenziato rispetto alle altre Regioni. Questa particolare e rafforzata forma di cooperazione tra gli organi - non attivata dal Consiglio dei ministri - era ed è dovuta per diversi ed evidenti motivi. In primo luogo, l'applicazione al "grande evento G8" della disciplina sulle attività di protezione civile comporta il potere dello Stato di derogare a norme di legge statali e regionali che incidono sulle competenze regionali e di quelle delle autonomie locali della Sardegna coinvolte dagli interventi di organizzazione. Per questo motivo il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna fa parte del Comitato di Coordinamento Nazionale per la Presidenza del Vertice G8. In secondo luogo, la maggior parte delle spese sino ad ora sostenute per la realizzazione dell'evento sono coperte da fondi CIPE e FAS nella disponibilità della Regione e da essa rimodulati in funzione della localizzazione dell'evento. In terzo luogo, l'articolo 17 dispone che i risparmi ricavati dalla differente modalità di organizzazione dell'evento - praticamente finanziato da trasferimenti della Regione Autonoma della Sardegna alla contabilità speciale della missione "evento G8" - non tornino al bilancio regionale, ma al Fondo di riserva per le spese impreviste del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per le ragioni sopra esposte, ricorrendo tutti i presupposti e le condizioni per l'applicazione dell'articolo 47, secondo comma dello Statuto Speciale della Sardegna, disattese nel Consiglio dei Ministri che ha approvato il decreto-legge n. 39 del 2009, la Commissione ravvisa l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17.

La Commissione formula altresì le seguenti osservazioni:

- all'articolo 1, comma 2, si ritiene opportuno assicurare che il Commissario delegato conservi la facoltà di individuare, anche successivamente, i territori a cui si applica la normativa speciale mediante ulteriore decretazione di verifica e/o aggiornamento;
- all'articolo 2, comma 8, appare necessario prevedere che i provvedimenti del Commissario delegato siano adottati previa consultazione del Presidente della Regione Abruzzo;
- all'articolo 3, comma 1, occorre precisare se i contributi previsti coprano per intero o parzialmente i costi sostenuti per la ricostruzione o riparazione degli immobili. Nel caso in cui la copertura sia solo parziale, sembra opportuno indicare i criteri per definire le priorità nell'erogazione dei fondi. E' opportuno inoltre assicurare il finanziamento della ricostruzione anche degli immobili diversi da quelli adibiti ad abitazione principale o ad uso non abitativo;
- al medesimo articolo 3, comma 1, occorre chiarire se con l'espressione "inagibili" si intenda un mero danno subito dall'immobile o se, come sembrerebbe dall'espressione usata, si faccia riferimento all'inagibilità prevista dalla normativa urbanistica ed edilizia; in questa seconda ipotesi, si configurerebbe una possibile irragionevolezza della norma, in quanto potrebbe verificarsi il caso di un immobile inagibile - e quindi ammesso ai contributi - meno danneggiato di un immobile agibile e quindi escluso dai contributi;

- all'articolo 3, comma 3, occorre specificare il senso dell'espressione "investimenti di interesse nazionale" utilizzata con riferimento alla concessione di contributi e agevolazioni per la ricostruzione di immobili distrutti o inagibili adibiti ad abitazione principale;
- all'articolo 3, comma 5, si sottolinea la necessità di prevedere forme di pubblicità, anche gratuite e senza spese, del vincolo che insiste sugli immobili per la cui ricostruzione è stato concesso un contributo;
- all'articolo 4, non sembrano configurarsi modifiche di competenza in capo al sistema delle autonomie; ove sussistessero simili dubbi, sarebbe opportuna una norma di precisazione;
- all'articolo 5, si invita a considerare tutte le ipotesi in cui si applicano le disposizioni di sospensione dei termini processuali;
- all'articolo 8, comma 2, lettera c), è necessario valutare la chiarezza dell'espressione "nuclei monoparentali madre bambino", la quale sembrerebbe escludere le ipotesi in cui l'unico familiare che viva con il bambino sia un soggetto diverso dalla madre.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1534

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, nel presupposto che il decreto-legge contiene norme di carattere eccezionale e speciale in ragione della straordinaria gravità degli eventi che sono specificamente indicati all'articolo 1, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- all'articolo 1, comma 2, si ritiene opportuno assicurare che il Commissario delegato conservi la facoltà di individuare, anche successivamente, i territori a cui si applica la normativa speciale mediante ulteriore decretazione di verifica e/o aggiornamento;
- all'articolo 2, comma 8, appare necessario prevedere che i provvedimenti del Commissario delegato siano adottati previa consultazione del Presidente della Regione Abruzzo;
- all'articolo 3, comma 1, occorre precisare se i contributi previsti coprano per intero o parzialmente i costi sostenuti per la ricostruzione o riparazione degli immobili. Nel caso in cui la copertura sia solo parziale, sembra opportuno indicare i criteri per definire le priorità nell'erogazione dei fondi. E' opportuno inoltre assicurare il finanziamento della ricostruzione anche degli immobili diversi da quelli adibiti ad abitazione principale o ad uso non abitativo;
- al medesimo articolo 3, comma 1, occorre chiarire se con l'espressione "inagibili" si intenda un mero danno subito dall'immobile o se, come sembrerebbe dall'espressione usata, si faccia riferimento all'inagibilità prevista dalla normativa urbanistica ed edilizia; in questa seconda ipotesi, si configurerebbe una possibile irragionevolezza della norma, in quanto potrebbe verificarsi il caso di un immobile inagibile - e quindi ammesso ai contributi - meno danneggiato di un immobile agibile e quindi escluso dai contributi;
- all'articolo 3, comma 3, occorre specificare il senso dell'espressione "investimenti di interesse nazionale" utilizzata con riferimento alla concessione di contributi e agevolazioni per la ricostruzione di immobili distrutti o inagibili adibiti ad abitazione principale;
- all'articolo 3, comma 5, si sottolinea la necessità di prevedere forme di pubblicità, anche gratuite e senza spese, del vincolo che insiste sugli immobili per la cui ricostruzione è stato concesso un contributo;
- all'articolo 4, non sembrano configurarsi modifiche di competenza in capo al sistema delle autonomie; ove sussistessero simili dubbi, sarebbe opportuna una norma di precisazione, in particolare per la fase di attuazione della ricostruzione;
- all'articolo 5, si invita a considerare tutte le ipotesi in cui si applicano le disposizioni di sospensione dei termini processuali in ogni sede giurisdizionale, anche tenendo conto della varietà delle situazioni cui le norme sono dirette (funzionamento degli uffici giudiziari, residenza degli interessati, operatività dell'avvocatura);

- all'articolo 8, comma 2, lettera c), è necessario valutare la chiarezza dell'espressione "nuclei monoparentali madre bambino", la quale sembrerebbe escludere le ipotesi in cui l'unico familiare che viva con il bambino sia un soggetto diverso dalla madre;

- all'articolo 10, comma 2, appare necessario esplicitare il campo di applicazione con riferimento a quei mutui e finanziamenti contratti dai soggetti residenti nei comuni individuati dall'articolo 1, comma 2, o a quelli le cui garanzie gravano sugli immobili situati in tali comuni;

- all'articolo 17, si invita a valutare se siano adeguatamente tutelati i diritti risarcitori dei soggetti che hanno sostenuto spese o hanno subito perdite conseguenti agli impegni assunti legittimamente con soggetti pubblici.