

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate. Esame C. 1885 – Governo (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

Giovedì 19 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 9.20.

Conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate.

Esame C. 1885 – Governo.

(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, dà conto dei contenuti salienti del provvedimento, i cui primi cinque articoli affrontano l'emergenza sanitaria, ambientale, economica e della legalità nella regione Campania, sotto vari profili. L'articolo 6 concerne invece i commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, mentre gli articoli 7, 8 e 9 riguardano l'emergenza connessa con lo stabilimento ILVA di Taranto.

Venendo agli aspetti di peculiare interesse per il Comitato, più analiticamente esaminati nella proposta di parere, fa presente che il provvedimento, alla luce dei parametri intrinseci ed estrinseci che presiedono alla valutazione del profilo dell'omogeneità – la materia trattata, le finalità, gli elementi desumibili dal titolo, dal preambolo e dalle relazioni di accompagnamento – è da qualificare come omogeneo, anche se va rilevato che non trova una specifica indicazione nel preambolo né nella relazione illustrativa, né nella rubrica dell'articolo, l'intervento di cui all'articolo 5, comma 5, che proroga ulteriormente due gestioni commissariali in essere, come pure manca una menzione nel preambolo anche dell'intervento di cui all'articolo 6, concernente i commissari per il dissesto idrogeologico.

Segnala anche, con riferimento questa volta al profilo dei rapporti con la normativa vigente, che l'articolo 3, comma 2, che prevede l'utilizzo nella Regione Campania delle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza territoriale, si discosta nella sua formulazione, alquanto più vaga, dai precedenti normativi che in passato hanno disciplinato il ricorso di tali Forze.

Rileva anche che, quanto ai rapporti con le fonti subordinate, il decreto reca alcune norme che, in più punti, fanno

sistema con disposizioni contenute in ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri.

Segnala, infine, che il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa ed è privo della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione, oltre a contenere alcune inesattezze nella relazione illustrativa.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1885 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge contiene un complesso di misure – che incidono su un omogeneo ambito materiale e trovano puntuale indicazione nel titolo, nonché, nella maggior parte dei casi, anche nel preambolo – volte a garantire la sicurezza agroalimentare in Campania e a tutelare i territori di tale Regione, anche mediante l'introduzione di misure che determinino una più incisiva repressione delle condotte di illecita combustione dei rifiuti; ulteriori misure sono infine destinate agli stabilimenti di interesse strategico nazionale e allo stabilimento Ilva di Taranto in particolare;

pur essendo pienamente riconducibili agli ambiti materiali oggetto del provvedimento, non trovano una specifica indicazione nel preambolo né nella relazione illustrativa, né nella rubrica dell'articolo, gli interventi contenuti all'articolo 5, comma 5, che, in deroga all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, proroga ulteriormente due gestioni commissariali in essere; analogamente, manca una menzione nel preambolo anche dell'intervento di cui all'articolo 6, che reca disposizioni in materia di commissari per il dissesto idrogeologico;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, nel procedere ad alcune modifiche della disciplina vigente,

ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il decreto-legge incide su di esso mediante modifiche non testuali, si riscontrano invece all'articolo 9, comma 2, che estende in via non testuale l'ambito di applicazione della novella contenuta al comma 1 del medesimo articolo (in materia di salvaguardia dell'attività aziendale delle imprese di interesse strategico nazionale) anche alle grandi imprese in stato di insolvenza sottoposte a piani di ristrutturazione industriale;

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 2, laddove prevede la possibilità di fare ricorso, nelle province della Regione Campania, alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio, prioritariamente finalizzate alla prevenzione di delitti di criminalità organizzata, nella attuale formulazione, autorizza i prefetti delle province della regione Campania *“ad avvalersi, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, di personale militare delle Forze armate, posto a loro disposizione dalle competenti autorità militari ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121”*, la quale a sua volta stabilisce, in via generale, che: *“Il prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività”*. In proposito, si osserva che i precedenti che, in circostanze analoghe, hanno autorizzato il ricorso alle Forze armate (v., da ultimo, l'articolo 7, comma 3, del decreto-legge n. 93 del 2013; l'articolo 12, comma 11-ter del decreto-legge n. 16 del 2012 e l'articolo 7-bis del decreto-legge n. 92 del 2008, prorogato, da ultimo, dall'articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012), pur ripetendo la norma di carattere generale, ne hanno circoscritto l'ambito di applicazione, individuando il contingente di personale da utilizzare e il periodo di riferimento. In particolare, il succitato articolo 7-bis del decreto-legge n. 92 del 2008, disponeva che: *“Per specifiche ed eccezio-*

nali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio, può essere autorizzato un piano di impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate, preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere. Detto personale è posto a disposizione dei prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Il piano può essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità”;

il decreto-legge, al prima citato articolo 5, comma 5, nel prorogare le due gestioni commissariali sopra indicate, che risalgono – rispettivamente – al 2010 ed al 2006, e che già erano state prorogate con il decreto-legge n. 1 del 2013, reca un’ulteriore deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali disposto dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante misure volte al riordino della Protezione civile, il quale è stato derogato, a distanza di un anno e mezzo dalla sua introduzione, già numerose volte (si vedano, da ultimo, i decreti-legge nn. 1 e 43 del 2013);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all’articolo 5, reca norme che, in più punti, fanno sistema con le disposizioni contenute in ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri. Al riguardo, si segnalano, in particolare, i commi 1 e 2, che fanno sistema con l’articolo 15 dell’ordinanza n. 3920 del 28 gennaio 2011, prorogando l’operatività dell’Unità Tecnica-Amministrativa ivi istituita per fronteggiare varie problematiche ambientali in Campania (incluso il termovalorizzatore di Acerra) e intervenendo in

materia di personale. In proposito, si segnala che l’Unità Tecnica-Amministrativa è stata istituita con il citato articolo 15 dell’ordinanza n. 3920, è stata da ultimo prorogata al 31 dicembre 2013 dall’articolo 1 del DPCM in data 28 giugno 2013 ed ha preso il posto di due strutture (“l’unità stralcio” e “l’unità operativa”) la cui istituzione era stata prevista per legge (articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195). In relazione all’incidenza delle suddette disposizioni su norme che formano oggetto di ordinanze di protezione civile, si osserva che, ancorché la suddetta incidenza non risulti strettamente funzionale alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti, la rilegificazione della materia operata con il decreto-legge in esame dà modo al Parlamento di intervenire sulla disciplina di una struttura, istituita con una fonte subordinata, ma che ha sostituito altre strutture che erano state invece previste per legge;

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge, all’articolo 2, comma 1, istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato interministeriale – e, quindi, un organo endogovernativo – presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto, oltre che da una serie di ministri, anche dal Presidente della regione Campania;

inoltre, il decreto-legge contiene rubriche che non consentono di identificare chiaramente le materie trattate nei rispettivi articoli. In particolare, la rubrica dell’articolo 5 si riferisce esclusivamente alla proroga dell’Unità Tecnica-amministrativa istituita per l’emergenza rifiuti in Campania, che forma oggetto del comma 1, non menzionando invece le materie che formano oggetto dei commi successivi (in particolare, i commi 2 e 3 disciplinano altri aspetti relativi alla stessa Unità; i commi 4 e 5 riguardano – rispettivamente – il personale dei consorzi di collettamento e depurazione della Campania e la proroga di due gestioni commissariali); problemi interpretativi pone invece la ru-

brica dell'articolo 8: tale articolo introduce infatti una speciale procedura autorizzativa per la realizzazione degli interventi previsti dall'AIA e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale. A tale proposito, mentre la rubrica specifica che gli interventi in questione sono solamente quelli ricadenti nel perimetro del SIN (sito inquinato di interesse nazionale), tale limitazione non viene invece menzionata nel testo dell'articolo, che fa generico riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC);

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla; a tali assenze si aggiunge una relazione illustrativa che contiene talune inesattezze;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 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 riordino della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, ed in continuità con quanto previsto nei decreti-legge ivi richiamati, all'articolo 3, comma 2, si provveda a specificare l'ambito di applicazione della disposizione ivi contenuta dal punto di vista temporale e a fissare il contingente massimo di personale militare utilizzabile;

all'articolo 2, comma 1, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato interministeriale

composto, tra l'altro, dal Presidente della regione Campania, in ossequio alla natura endogovernativa del Comitato, si riformuli la disposizione nel senso di prevedere che il Presidente della Regione partecipi di diritto ai lavori del Comitato senza però farne parte.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la disposizione di cui all'articolo 9, comma 2, in termini di novella al decreto legislativo n. 270 del 1999;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbe integrare la rubrica dell'articolo 5 mediante il riferimento agli oggetti trattati dall'intero articolo;

all'articolo 8, dove la rubrica specifica che gli interventi disciplinati dall'articolo in questione sono solamente quelli ricadenti nel perimetro del SIN (sito inquinato di interesse nazionale), mentre il testo dell'articolo fa generico riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), si dovrebbe riformulare le disposizioni in oggetto al fine di chiarirne in maniera inequivoca l'ambito territoriale di applicazione. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.35.