

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Decreto-legge 1/2015: Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto. C. 2894 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione</i> ) .....	85
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	89
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	90

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 24 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.*

**La seduta comincia alle 15.40.**

**Decreto-legge 1/2015: Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto.**

**C. 2894 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, rivolge un saluto al deputato Andrea Cecconi, entrato a far parte della I Commissione, augurandogli buon lavoro.

Matteo RICHETTI (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alle

Commissioni VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) sul decreto-legge n. 1 del 2015, concernente l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e lo sviluppo della città e dell'area di Taranto, già approvato dal Senato, in scadenza il prossimo 6 marzo.

Fa presente che il decreto-legge in oggetto, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, si compone di dieci articoli, esclusa la disposizione sull'entrata in vigore. In particolare, l'articolo 1 estende la disciplina prevista per l'amministrazione straordinaria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, introducendo a tal fine una serie di modifiche al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (cosiddetta legge Marzano). Tali modifiche riguardano innanzitutto: la disciplina dell'*iter* di ammissione, che può essere disposta con decreto sia del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia del Ministro dello sviluppo economico (comma 1); la presentazione dell'istanza per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, che può essere effettuata dal commissario straor-

dinario delle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale strategico sottoposte a commissariamento straordinario (comma 2).

Una specifica disposizione (comma 2-*bis*), inserita nel corso dell'esame al Senato, dispone in materia di priorità nella soddisfazione dei crediti anteriori all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale strategico. Di rilievo sembra il comma 4 del medesimo articolo 1 che, con riguardo alla cessione a privati delle imprese e degli stabilimenti oggetto di procedure di amministrazione straordinaria, inserisce l'opzione dell'affitto, e non più solo della vendita degli impianti soggetti ad amministrazione straordinaria.

L'articolo 2 reca prevalentemente disposizioni specificamente applicabili a ILVA S.p.A., prevedendo, in particolare, che l'ammissione di ILVA S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria determini la cessazione della precedente gestione commissariale ed il subentro del nuovo organo commissariale nei poteri necessari per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (cosiddetto Piano ambientale) adottato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014, nonché disciplinando i rapporti intercorrenti tra la valutazione del danno sanitario (VDS) e le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Sono, altresì, previste disposizioni per la prevenzione e cura onco-ematologica pediatrica nella provincia di Taranto, oltre ad agevolazioni fiscali e finanziarie per imprese creditrici.

Sottolinea che i commi 6 e 7 del citato articolo 2 del decreto-legge prevedono un'esenzione da responsabilità penale e/o amministrativa in relazione alle condotte del commissario straordinario e dei funzionari da lui delegati, nonché alle operazioni di finanziamento dell'ILVA finalizzate alla tutela ambientale e sanitaria, ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa.

L'articolo 2-*bis*, introdotto durante l'esame al Senato, reca misure di sostegno alle imprese fornitrici di società che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale soggette ad amministrazione straordinaria.

L'articolo 3 concerne, invece, l'utilizzo delle somme sequestrate ad ILVA S.p.A. per l'emissione di obbligazioni; autorizza, altresì, l'organo commissariale di ILVA S.p.A. a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Il comma 5-*bis* dell'articolo 3, inserito nel corso dell'esame al Senato, destina fino a 10 milioni di euro ai fini della messa in sicurezza e gestione dei rifiuti radioattivi in deposito nell'area ex Cemerad ricadente nel comune di Statte, in provincia di Taranto.

I commi 1 e 2 dell'articolo 4 sanciscono l'approvazione *ex lege* delle proposte presentate dal subcommissario relative alle modalità di costruzione e di gestione delle discariche, alle misure di compensazione ambientale, nonché alle modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dello stabilimento ILVA. Conseguentemente, tale approvazione incide sulla procedura per l'adozione di tali proposte, che era demandata nella disciplina previgente a decreti ministeriali adottati con il coinvolgimento dei comuni interessati, nel caso delle misure di compensazione ambientale, della regione Puglia e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della regione Puglia. La relazione illustrativa spiega che « tale procedura ha il pregio di valorizzare il lavoro tecnico già svolto dal sub commissario e di velocizzare e semplificare l'adozione dei piani allo stato non ancora approvati ». Nel corso dell'esame al Senato sono stati aggiunti due commi (2-*bis* e 2-*ter*) volti ad orientare l'attività produttiva e le attività di gestione di rifiuti autorizzate in forza del presente decreto

al rispetto della gerarchia europea di gestione dei rifiuti e a favorire il recupero di rifiuti e materiali.

L'articolo 4-*bis* del provvedimento in esame, introdotto durante l'esame presso il Senato, autorizza il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie ad anticipare gli oneri derivanti dalle sentenze di condanna a sanzioni pecuniarie inflitte dalla Corte di giustizia europea, con successiva rivalsa sulle amministrazioni responsabili delle violazioni.

L'articolo 5 prevede che l'attuazione degli interventi per far fronte alla situazione di criticità riguardante la città e l'area di Taranto sia disciplinata da uno specifico contratto istituzionale di sviluppo denominato « CIS Taranto ». L'articolo 6 reca disposizioni concernenti il programma per la bonifica, l'ambientalizzazione e la riqualificazione dell'area di Taranto, affidando le relative competenze al Commissario straordinario. L'articolo 7 estende i poteri del Commissario straordinario del Porto di Taranto, nominato nel 2012, a tutti gli interventi infrastrutturali necessari per l'adeguamento e l'ampliamento del Porto medesimo nonché relativi al sistema logistico portuale e retroportuale. L'articolo 8 disciplina, infine, gli interventi per la riqualificazione e la valorizzazione della cosiddetta « città vecchia » di Taranto e dell'Arsenale militare marittimo della città.

Osserva che, per quanto riguarda specificamente il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, le disposizioni contenute nel decreto-legge sono riconducibili alle materie « ordinamento civile e penale » e « tutela dell'ambiente » riservate, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato*) volta a chiedere alle Commissioni di merito di valutare la necessità di verificare la compatibilità costituzionale, rispetto agli articoli 3, 24, 25 e 27 della Costituzione, dell'esenzione da responsa-

bilità penale e/o amministrativa di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 2 del decreto-legge in oggetto.

Emanuele COZZOLINO (M5S) rileva che si tratta dell'ottavo decreto legge che interviene sulla vicenda Ilva e la città di Taranto in un periodo temporale di soli due anni e mezzo e fa presente, al riguardo, che questo semplice dato statistico configura da un lato una clamorosa inefficienza dei provvedimenti normativi adottati, dall'altro una preoccupante anomalia legislativa con rilevanti profili costituzionali. Non si può tacere, a suo avviso, il fatto che la Camera dei Deputati sia posta in una condizione di fatto di poter esclusivamente recepire il contenuto di questo decreto, senza poter apportare alcuna modifica, considerato che il termine ultimo per la conversione in legge del provvedimento è ormai prossimo. Pur essendo consapevole di tale situazione ritiene che, almeno per quanto riguarda l'attività consultiva della commissione, non ci si possa esimere dal muovere alcuni rilievi che, a suo avviso, dovrebbero essere considerati nel parere in discussione, se non altro a futura memoria ed in vista del decreto Ilva numero nove, che inevitabilmente, prima o poi, il governo si troverà a dover emanare. Sottolinea e, al tempo stesso, stigmatizza, con forza e preoccupazione, il numero sovrabbondante di norme derogatorie di cui si compone il decreto. Si tratta, a suo parere, di deroghe alla legislazione vigente che in molti casi cozzano e comprimono diritti soggettivi costituzionalmente garantiti. Ritiene di tutta evidenza che il decreto subordina, ma sarebbe più appropriato l'utilizzo del verbo coartare, il profilo di tutela della salute e quello del rischio ambientale al rispetto dell'interesse industriale. Segnala che il decreto lede anche il principio di leale collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni, nonché il riparto di competenze in materia di tutela della salute disposto dalla Costituzione. Un esempio eclatante in questo senso è costituito dall'articolo 4 del provvedimento che dispone l'approvazione *ex lege* di due procedure relative all'apertura di nuove di-

scariche e alle proposte presentate dal Ministro dell'ambiente. Rileva che questa norma ha estromesso la competenza di ogni altro organo istituzionale, ogni livello di governo intermedio ad iniziare dalla regione. Altra norma che ritiene molto critica e che, a suo avviso, dovrebbe essere oggetto di rilievo nel parere, riguarda l'articolo 2, comma 5, che considera attuato il Piano ambientale se entro il 31 luglio prossimo risulti realizzato in misura pari almeno all'80 per cento delle prescrizioni in scadenza alla stessa data. Al riguardo, fa presente, in primo luogo, che il criterio dell'80 per cento non risponde ad alcuna logica. A suo avviso se c'è un piano da attuare l'obiettivo è raggiunto quando questo è attuato *in toto*, altrimenti non si può parlare di attuazione. In questo senso si chiede quali siano i criteri logici che hanno indotto il governo ad individuare il criterio dell'80 per cento e non quello dell'85 per cento o del 90 per cento oppure ancora del 75 per cento. In secondo luogo sottolinea che è del tutto insufficiente e inadeguato indicare un mero criterio numerico, privo di qualsiasi riferimento agli interventi da realizzare, in particolare per quanto riguarda il risanamento ambientale. Il rischio che si corre, a suo avviso, è quello di veder realizzati solo gli interventi meno costosi o meno rilevanti al solo fine di rientrare nel limite individuato dalla disposizione. Evidenzia che, in sede di parere, sarebbe necessario adottare un criterio qualitativo, indicando le priorità degli interventi da realizzare nell'ambito del limite posto dell'80 per cento, limite che dovrebbe essere eliminato del tutto. Per quanto riguarda il comma 6 dello stesso articolo 2, riscontra evidenti criticità in merito alla totale esclusione da responsabilità penali o amministrative delle condotte poste in essere dal commissario straordinario e dai suoi delegati. Questa disposizione costituisce un vero e proprio scudo totale a favore del commissario che viene elevato al di sopra delle leggi, andando così troppo lo scopo di assicurare una giusta tutela per gli atti del commissario medesimo che deve operare in condizioni eccezionali. Anche in questo

caso ritiene che, in sede di parere, si dovrebbe proporre l'esclusione della non punibilità totale nei confronti del commissario straordinario nel caso di *culpa in vigilando*, nel caso di condotte fraudolente e nel caso di condotte omissive. In riferimento all'articolo 3, comma 3, che interviene sulle modalità di rendicontazione da parte del commissario straordinario, osserva che si dovrebbe indicare un termine esplicito entro il quale il commissario stesso deve rendicontare ai ministri indicati e alle autorità giudiziarie. Un ultimo rilievo riguarda l'articolo 5, comma 2, che dispone in ordine al contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto. Al riguardo, poiché si coinvolgono i comuni dell'area di Taranto, ma non si definiscono puntualmente i comuni, né in cosa consista l'area di Taranto, ritiene necessario che la disposizione specifichi in maniera più chiara i comuni aventi diritto a sedere al tavolo istituzionale oppure la delimitazione dell'ambito territoriale definito area di Taranto.

Daniilo TONINELLI (M5S) non comprende come, nonostante nella proposta di parere del relatore si dia conto di seri dubbi afferenti alla legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge in esame, ci si limiti poi a prevedere una semplice osservazione, nell'ambito di un parere favorevole.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ricorda al deputato Toninelli che, come da prassi, si ricorre all'inserimento di osservazioni nei pareri nei casi in cui la Commissione competente in sede consultiva intenda invitare le Commissioni di merito a verificare alcuni aspetti di un provvedimento, alla luce di determinati parametri.

Per quanto concerne la proposta di parere presentata dal relatore, evidenzia che, ai sensi del comma 6 dell'articolo 2, le esenzioni da responsabilità penale o amministrativa si riferiscono al commissario straordinario e ai soggetti da questo funzionalmente delegati, ma non, evidentemente, ai terzi che siano coinvolti a titolo di concorso nelle condotte eventualmente poste in essere.

Matteo RICHETTI (PD), *relatore*, osserva che, pur sembrando condivisibili nel merito alcune delle perplessità sollevate dal deputato Cozzolino, la competenza della Commissione affari costituzionali in sede consultiva non può che avere ad oggetto la costituzionalità delle disposizioni recate dal provvedimento. Sotto questo profilo, in relazione ai dubbi sollevati nel corso dello svolgimento della relazione introduttiva, reputa opportuno la predisposizione di un'osservazione da inserire nel parere, nei termini già illustrati.

Emanuele COZZOLINO (M5S), preso atto delle spiegazioni fornite dal presidente Sisto e dal relatore, ritiene tuttavia che la Commissione affari costituzionali, nell'ambito del parere di sua competenza, potrebbe sanzionare il contenuto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4, che prevedono l'approvazione *ex lege* delle proposte presentate dal subcommissario relative alle modalità di costruzione e di gestione delle discariche, nonché alle modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dello stabilimento ILVA, incidendo pertanto sulla disciplina previgente per l'adozione di tali proposte, che demandava a decreti ministeriali adottati con il coinvolgimento dei comuni interessati, della regione Puglia e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della regione Puglia.

Andrea CECCONI (M5S), associandosi alle considerazioni svolte dal collega Cozzolino, ritiene che nel parere si dovrebbe dare conto del fatto che la supremazia del

Governo si imponga sulla volontà degli enti locali.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, segnala che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 85 del 2013, pronunciandosi sugli articoli 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, relativi all'emergenza dell'ILVA, con riferimento all'assunto per cui l'approvazione per decreto-legge presenterebbe – rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo – diversi regimi di tutela giurisdizionale (accesso alla giustizia costituzionale piuttosto che a quella amministrativa), non ha rilevato alcuna lesione della riserva di giurisdizione.

Matteo RICHETTI (PD), *relatore*, concorda con le considerazioni svolte dal presidente Sisto, ribadendo che le considerazioni svolte da ultimo dai colleghi del Movimento 5 Stelle rilevano sotto il profilo del merito, ma non della legittimità costituzionale, come rilevato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore, favorevole con un'osservazione.

**La seduta termina alle 16.05.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Martedì 24 febbraio 2015.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.05 alle 16.15.

ALLEGATO

**Decreto-legge 1/2015: Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto (C. 2894 Governo, approvato dal Senato)**

**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2894 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto;

rilevato che le disposizioni contenute nel decreto-legge sono riconducibili alle materie « ordinamento civile e penale » e « tutela dell'ambiente » riservate, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

considerato che, ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 2 del decreto-legge in oggetto, è prevista un'esenzione da respon-

sabilità penale e/o amministrativa in relazione alle condotte del commissario straordinario e dei funzionari da lui delegati, nonché alle operazioni di finanziamento dell'ILVA finalizzate alla tutela ambientale e sanitaria, ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valutino le Commissioni di merito la necessità di verificare la compatibilità costituzionale, rispetto agli articoli 3, 24, 25 e 27 della Costituzione, dell'esenzione da responsabilità penale e/o amministrativa di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 2 del decreto-legge in oggetto.