

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

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

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. C. 2894 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) ..... 3

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

*Martedì 24 febbraio 2015. — Presidenza  
del presidente Aniello FORMISANO.*

#### La seduta comincia alle 16.35.

**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.**

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

(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, introduce l'esame del provvedimento, che illustra per sommi capi; si sofferma in particolare sulle numerose disposizioni aventi dubbia o nulla portata innovativa dell'ordinamento, le quali potrebbero ben essere espunte senza alcuna perdita di contenuto normativo, e sull'articolo 4, con il quale vengono approvate *ope legis* tre

proposte di piani, misure e progetti che avrebbero piuttosto dovuto formare oggetto di approvazione mediante provvedimento amministrativo in esito a una procedura ordinaria: al riguardo esplicita i differenti effetti in termini di *iter* formativo dell'atto, di strumenti di tutela giurisdizionale e di incidenza su eventuali procedimenti *sub iudice*. In risposta a una richiesta di chiarimenti, puntualizza che il decreto in esame ripete quasi testualmente alcune disposizioni già previste in precedenti decreti sull'Ilva in quanto le disposizioni del presente decreto risultano riferibili specificamente all'attuale figura commissariale: al riguardo riterrebbe auspicabile che le Commissioni di merito protessero procedere agli opportuni coordinamenti ove le disposizioni anteriori risultassero superate. Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2894 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

esso reca un contenuto omogeneo, anche a seguito delle modificazioni apportate dal Senato, in quanto – in corrispon-

denza a quanto indicato nel titolo e come partitamente indicato nel preambolo – reca misure concernenti la società ILVA s.p.a. e il suo recupero ambientale e industriale nonché provvedimenti per lo sviluppo e la bonifica della città e dell'area di Taranto, in cui è appunto ubicata l'ILVA, nonché – per effetto di modificazioni introdotte al Senato – disposizioni a favore di creditori dell'Ilva. A tali contenuti solo parzialmente appare riconducibile l'articolo 4-*bis*, introdotto al Senato, in materia di anticipo degli oneri derivanti dalle sentenze di condanna inflitte dalla Corte di Giustizia UE, con rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni: tale disposizione potrebbe, peraltro, costituire oggetto del disegno di legge europea;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il decreto-legge interviene su un ambito materiale (l'emergenza ambientale ed occupazionale dello stabilimento ILVA di Taranto) che ha formato oggetto, in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, essendo stato oggetto dei decreti-legge: 7 agosto 2012, n. 129; 3 dicembre 2012, n. 207; 4 giugno 2013, n. 61; 31 agosto 2013, n. 101 (articolo 12); 10 dicembre 2013, n. 136; 24 giugno 2014, n. 91, nel testo risultante dalla legge di conversione; 16 luglio 2014, n. 100 (non convertito in legge); rispetto ad essi il decreto-legge in esame si rapporta effettuando un adeguato coordinamento;

deroghe alla normativa vigente sono disposte: all'articolo 1, comma 4, il quale, in deroga ai principi fissati dall'articolo 62 del decreto legislativo n. 270 del 1999, prevede che il commissario dell'amministrazione straordinaria individua l'affittuario o l'acquirente a trattativa privata; all'articolo 1, comma 7, che introduce una deroga alla disciplina dell'azione revocatoria prevista dalla legge fallimentare, che risulta applicabile anche alle grandi imprese in stato di insolvenza; all'articolo 8, ove il comma 3 e il comma 4 demandano ad un decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri, su proposta dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo e della difesa, previa intesa con la Regione Puglia e il comune di Taranto, la predisposizione di un progetto di valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale marittimo di Taranto: detto DPCM “sostituisce tutte le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso comunque denominati di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo” e dunque deroga alla legge n. 400 del 1988, che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministeri, e alle procedure previste, in generale, dalla legge n. 241 del 1990, dal codice ambientale e dal codice dei beni culturali;

in alcuni punti dell'articolo 2, il decreto-legge in esame riproduce il contenuto del decreto-legge n. 61 del 2013:

il comma 3 ripete in gran parte l'articolo 2, comma 1-*bis*, primo periodo del decreto del 2013;

il comma 4 reca disposizioni molto simili all'articolo 2, comma 1-*ter*, del decreto del 2013, ma con alcune differenze;

al comma 5, il secondo ed il terzo periodo ripetono in gran parte, con riguardo al commissario straordinario per l'amministrazione straordinaria, quanto già disposto dall'articolo 2, comma 3-*ter*, del decreto del 2013 in relazione al commissario straordinario ivi previsto;

al riguardo si dovrebbe valutare se sia necessario un coordinamento delle disposizioni elencate;

*sul piano della corretta formulazione, della tecnica di redazione e del coordinamento interno al testo:*

talune disposizioni appaiono di dubbia o nulla portata normativa, non sembrando presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto si limitano a richiamare o ribadire la disciplina già vigente. A titolo esemplificativo: l'articolo 1, comma 4, capoverso 4-*quater* mantiene fermo “il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”; l'ar-

articolo 2, comma 8, richiama, alcune norme che risulterebbero comunque applicabili, omettendone però altre; l'articolo 3, al comma 3, prevede che le contabilità speciali siano rendicontate "secondo la normativa vigente" e al comma 4 mantiene fermo il diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei responsabili del danno ambientale; l'articolo 4, comma 2-*bis* recita: "Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario, l'attività produttiva e le attività di gestione di rifiuti autorizzate in forza del presente decreto devono rispettare i principi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 e, in particolare, la gerarchia delle modalità di gestione dei rifiuti, secondo l'ordine di priorità della prevenzione, del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero" (peraltro la direttiva 2008/98/CE è stata recepita con il decreto legislativo n. 205 del 2010, che ha novellato il cosiddetto codice ambientale: a quest'ultimo occorrerebbe fare riferimento); il "rispetto dei principi definiti dalla direttiva 2008/98/CE" viene richiamato anche nel comma 2-*ter*; l'articolo 8, comma 4, mantiene fermo "quanto disposto in materia di norme e piani urbanistici ed edilizi dall'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383" (disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale);

l'articolo 3, comma 3, dispone – fra l'altro – che il Commissario straordinario fornisca una "periodica informativa" in merito alle contabilità speciali, senza però prevedere quale sia la periodicità di tale adempimento;

l'articolo 4, ai commi 1 e 2, dispone l'approvazione *ope legis* delle seguenti proposte di piano (che dovevano essere sottoposte ad una procedura di approvazione disciplinata dal decreto-legge n. 101 del 2013), richiamate ma non allegate al decreto stesso:

1) le modalità di costruzione e di gestione delle discariche per rifiuti spe-

ciali, pericolosi e non pericolosi, localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'Ilva di Taranto, presentate in data 19 dicembre 2014 dal sub-commissario ambientale;

2) (per effetto di una previsione introdotta al Senato) le proposte presentate in data 19 dicembre 2014 al Ministro dell'ambiente dal sub-commissario ambientale, relative alla definizione delle misure di compensazione ambientale;

3) le modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dell'Ilva di Taranto presentate in data 11 dicembre 2014 dal sub-commissario ambientale;

sul piano dell'uso della tecnica legislativa, tali previsioni assumono rilievo sotto due distinti profili:

a) in linea generale, l'approvazione per decreto-legge, presenta – rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo, come originariamente previsto – diversi regimi di:

formazione dell'atto (si pensi agli istituti di: partecipazione, informazione al pubblico, ponderazione degli interessi, acquisizione di pareri e atti propedeutici, motivazione, responsabilità amministrativa);

tutela giurisdizionale (accesso alla giustizia costituzionale piuttosto che a quella amministrativa);

incidenza su eventuali procedimenti *sub iudice* (al riguardo si rammenta, da un lato, che "La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del 'principio della parità delle parti', di cui all'articolo 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013)" (sent. n. 191 del 2014) e, dall'altro, che in un caso simile, sempre relativo all'emergenza dell'Ilva, gli articoli 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012 sono passati indenni al vaglio di costitu-

zionalità proprio in quanto nella fattispecie non sussisteva alcuna lesione della riserva di giurisdizione (sent. n. 85 del 2013);

b) nel caso in esame, le proposte di cui all'articolo 4, proprio in quanto approvate in via legislativa e richiamate dall'atto stesso, dovrebbero essere oggetto di pubblicazione ufficiale per consentirne un idoneo regime di pubblicità e di conoscibilità legale: al riguardo, esse potrebbero essere allegate al decreto-legge, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* oppure anche pubblicate in un sito internet istituzionale dandone però avviso nella *Gazzetta ufficiale*. Il Comitato ha affrontato una questione simile nel parere sul decreto-legge n. 78 del 2013, il quale "richiamava" un decreto del Presidente della Repubblica, peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi: in tale circostanza, anche in accoglimento della condizione formulata dal Comitato, l'Assemblea della Camera deliberò di allegare al decreto-legge il testo del decreto del Presidente della Repubblica di cui, in quel caso, si operava la "legificazione";

il disegno di legge di conversione presentato al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008,

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

con riferimento ai piani e alle misure richiamati ed approvati *ope legis* dall'articolo 4, commi 1 e 2:

a) si valuti se sia effettivamente necessario e congruo l'impiego della fonte legislativa in sostituzione di provvedimenti amministrativi, caratterizzati da significa-

tive differenze in materia di: formazione dell'atto, tutela giurisdizionale, incidenza su eventuali procedimenti *sub iudice*;

b) considerando che i predetti atti così approvati non corredano il provvedimento in esame, si individuino forme di pubblicazione ufficiale idonee a consentirne un adeguato regime di pubblicità e di conoscibilità legale, come la pubblicazione in allegato al decreto-legge (analogamente a quanto avvenuto con il decreto del Presidente della Repubblica richiamato dal decreto-legge n. 78 del 2013), la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* oppure la pubblicazione in un sito internet istituzionale dandone comunque avviso nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbe valutare se e sia necessario, e in che modo, coordinare l'articolo 2, commi da 3 a 5, del decreto in esame, con l'articolo 2, comma 3-ter, del decreto-legge n. 61 del 2013;

si dovrebbe valutare – nelle parti e per le ragioni indicate in premessa – l'effettiva portata normativa delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, capoverso 4-*quater*; all'articolo 2, comma 8; all'articolo 3, commi 3 e 4; all'articolo 4, commi 2-*bis* e 2-*ter*; all'articolo 8, comma 4;

con riferimento all'articolo 8, ove il comma 3 e il comma 4 (progetto di valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale marittimo di Taranto) demandano l'approvazione del progetto stesso a un DPCM che "sostituisce tutte le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso comunque denominati di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo", derogando implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in

via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministeri), alle procedure previste, in generale, dalla legge n. 241 del 1990 e a quelle previste dal codice ambientale e dal codice dei beni culturali, si dovrebbe valutare l'effettiva opportunità di tale articolata deroga e, comunque, l'opportunità di individuare puntualmente ed esplicitamente le normative cui – per effetto della presente disposizione – si intende derogare;

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

all'articolo 3, comma 3, si dovrebbe specificare la periodicità con cui il Commissario straordinario fornisce informativa in merito alle contabilità speciali. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 16.50.**