



Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto

D.L. 1/2015 / A.C. 2894

Dossier n° 75 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 24 febbraio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A.C. | 2894 |
| D.L. | 1/2015 |
| Titolo: | Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto |
| Iter al Senato: | Sì |
| testo originario: | 9 |
| testo approvato dal Senato: | 11 |
| Date: | |
| emanazione: | 5 gennaio 2015 |
| pubblicazione in G.U.: | 5 gennaio 2015 |
| approvazione del Senato: | 19 febbraio 2015 |
| presentazione: | 19 febbraio 2015 |
| assegnazione: | 19 febbraio 2015 |
| scadenza: | 6 marzo 2015 |
| Commissioni competenti: | VIII Ambiente, X Attività produttive |
| Stato dell'iter: | All'esame delle Commissioni riunite in sede referente |

Contenuto

Il decreto-legge, nel testo approvato dal Senato, si compone di 11 articoli.

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).

All'**articolo 2**:

i commi da 1 a 6, 7, 8 e da 9 a 11 dell'articolo 2 recano disposizioni specificamente applicabili a ILVA S.p.A.;

il comma 6-*bis* dispone l'autorizzazione per la regione Puglia, nei limiti di spesa di 0,5 milioni di euro per il 2015 e di 4,5 milioni per il 2016, ad effettuare interventi per il potenziamento della prevenzione e della cura nel settore della onco-ematologia pediatrica nella provincia di Taranto. Il comma 6-*ter* prevede la copertura dei relativi oneri;

i commi 8-*bis* e 8-*ter* recano agevolazioni di natura fiscale e finanziaria nei confronti di alcune imprese che vantano crediti nei confronti dell'ILVA o di imprese di interesse strategico nazionale.

L'**articolo 2-bis** riguarda la tutela dei fornitori e delle imprese dell'indotto.

All'**articolo 3**:

il comma 1 consente all'amministrazione straordinaria di ILVA s.p.a. di utilizzare le somme sequestrate per emettere obbligazioni;

il comma 1-*bis* interviene sull'art. 1, comma 11-*quinquies*, del decreto-legge n. 61/2013 per eliminare il termine ultimo del 2014 previsto originariamente per il trasferimento da parte dell'autorità giudiziaria delle somme sequestrate all'impresa commissariata;

il comma 1-*ter* autorizza 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, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia;

i commi 2 e 3 disciplinano rispettivamente la titolarità di contabilità speciali in capo al Commissario straordinario dell'amministrazione straordinaria, in cui confluiscono le risorse, e gli obblighi di rendicontazione in ordine all'utilizzo delle risorse medesime;

il comma 4 precisa che resta fermo il diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei responsabili del danno ambientale;

il comma 5-*ter*, infine, introduce una clausola di salvaguardia finanziaria operante nel caso in cui, per effetto dell'attuazione del comma 1, dovessero emergere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

il comma 5 autorizza il commissario straordinario a sottoscrivere con FINTECNA S.p.A., in qualità di avente causa dell'IRI, un atto convenzionale di liquidazione del vincolo risalente al contratto di cessione dell'ILVA Laminati Piani (oggi ILVA S.p.A.) che obbliga FINTECNA a salvaguardare l'ILVA da perdite risultanti da violazioni di legge in materia ambientale avvenute durante la gestione precedente alla cessione. La liquidazione è determinata nell'importo di 156.000.000 di euro;

il comma 5-*bis* 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;

all'articolo 4:

la finalità principale dei commi 1 e 2 è quella di sancire l'approvazione *ex lege*:

delle modalità di costruzione e di gestione delle discariche - localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo di Taranto della società ILVA S.p.A. - per rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi), presentate in data 19 dicembre 2014 dal sub-commissario (nuovo testo del comma 2 dell'art. 12 del D.L. 101/2013). Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto un periodo aggiuntivo volto a disporre anche l'approvazione *ex lege*, a saldi invariati per la finanza pubblica, delle proposte presentate dal sub-commissario, nella medesima data, al Ministro dell'ambiente e relative alla definizione delle misure di compensazione ambientale;

delle modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo del suddetto stabilimento, presentate in data 11 dicembre 2014 dal sub-commissario (nuovo testo del comma 6 dell'art. 12 del D.L. 101/2013);

i commi 2-*bis* e 2-*ter* sono volti ad orientare l'attività produttiva e le attività di gestione di rifiuti autorizzate in forza del decreto in esame al rispetto della gerarchia europea di gestione dei rifiuti e a favorire il recupero di rifiuti e materiali.

L'**articolo 4-bis** novella l'articolo 43 della legge n. 234 del 2012, che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, introducendovi il comma 9-*bis*, che 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, anche tramite compensazione con i finanziamenti loro assegnati per interventi comunitari.

All'articolo 5:

il comma 1 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";

con riguardo ai soggetti sottoscrittori, il comma 2 dispone che il CIS Taranto sia sottoscritto da tutti i soggetti istituzionali chiamati a far parte del Tavolo istituzionale permanente per l'Area di Taranto, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento e concertazione delle azioni da intraprendere e di definizione delle strategie per lo sviluppo del territorio tarantino. Il tavolo è istituito con DPCM entro 30 giorni dalla data di conversione del decreto;

il comma 2-*bis* attribuisce al Tavolo istituzionale il compito di verificare, dopo 12 mesi dalla data di sottoscrizione, lo stato di applicazione del CIS Taranto;

il comma 2-*ter* specifica che il CIS Taranto dovrà contenere il programma di bonifiche di cui al successivo articolo 6 e il Piano nazionale della città e relativi interventi nel comune di Taranto di cui al successivo articolo 8;

il comma 3 reca la clausola d'invarianza finanziaria, trattandosi di attività rientranti nelle competenze istituzionali delle rispettive amministrazioni.

L'**articolo 6** affida al Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto il compito di provvedere alla predisposizione di un programma di misure, a medio e lungo termine, per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto, inteso a garantire la sicurezza delle persone e dell'ambiente. Vengono altresì individuate le risorse per l'attuazione del programma e dettate disposizioni per ridurre, nell'ambito della sua realizzazione, gli effetti occupazionali negativi connessi con il

processo di riorganizzazione dei siti produttivi della città di Taranto.

All'**articolo 7**:

il **comma 1** estende i poteri del Commissario straordinario del Porto di Taranto a tutti gli interventi infrastrutturali necessari per l'adeguamento e l'ampliamento del Porto medesimo e per gli interventi relativi al sistema logistico portuale e retroportuale;

il **comma 2** prevede che tutti gli atti necessari, le autorizzazioni, le intese, i concerti, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati degli enti locali, regionali, dei Ministeri e di tutti gli altri competenti enti, siano rilasciati entro 30 giorni dalla richiesta del Commissario straordinario del Porto di Taranto e che decorso tale termine gli stessi si intendano resi in senso favorevole.

Il **comma 2-bis** impone all'autorità Portuale di Taranto l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale tutte le autorizzazioni, intese, concerti, pareri, nulla osta ed atti di assenso resi dagli enti coinvolti in base al comma 2;

il **comma 3** dispone che la pronuncia sulla compatibilità ambientale delle opere deve essere emessa nel termine di 60 giorni dalla richiesta.

L'**articolo 8** disciplina gli interventi per la riqualificazione e la valorizzazione della cosiddetta «città vecchia» di Taranto e dell'Arsenale militare marittimo della città.

L'**articolo 9** dispone l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella "Gazzetta ufficiale".

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione in titolo, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

L'obbligo per il Governo di redigere l'**AIR** e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'**ATN** dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'**AIR** consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'**AIR**, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

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, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto;

3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale;

4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale;

31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (articolo 12);

10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate;

24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, nel testo risultante dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116;

16 luglio 2014, n. 100, recante misure urgenti per la realizzazione de piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario (non convertito in legge).

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge reca un contenuto omogeneo, anche a seguito delle modificazioni apportate dal Senato, in quanto – in corrispondenza 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. A tali contenuti appare parzialmente riconducibile l'**articolo 4-bis**, introdotto al Senato, che novella l'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in materia di reintegro delle somme anticipate mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna. Tale disposizione di carattere ordinamentale, in quanto volta a modificare la legge che reca la disciplina generale della partecipazione italiana all'Unione europea, potrebbe costituire oggetto del disegno di legge europea.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Legificazione

L'**articolo 4**, al **comma 1** e al **comma 2** novella –rispettivamente – i commi 2 e 6 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 101/2013, sostituendo alla procedura ivi prevista – decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare su proposta del sub commissario ambientale preposto all'ILVA – l'approvazione direttamente col decreto-legge delle misure proposte dal sub commissario ed indicate nel paragrafo relativo al contenuto. 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".

L'approvazione per decreto-legge, presenta – rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo, come originariamente previsto – diversi regimi di:

- formazione dell'atto (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);
- impatto 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'art. 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 costituzionalità proprio in quanto nella fattispecie non sussisteva alcuna lesione della riserva di giurisdizione (sentenza n. 85 del 2013);

Un ulteriore profilo concerne la pubblicità e conoscibilità delle proposte del sub commissario ora approvate.

Si rammenta in proposito che nel parere sul decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena, il Comitato per la legislazione aveva affrontato una questione simile, segnalando nelle premesse che "il provvedimento, nell'intervenire nella materia della gestione commissariale per le infrastrutture carcerarie, cui vengono conferiti nuovi compiti e poteri, anche derogatori, incide sul decreto del Presidente della Repubblica in data 3 dicembre 2012, con il quale è stato nominato il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, laddove, in particolare, all'alinea dell'articolo 4, comma 1, si dispone che "Nei limiti di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014"; non appare chiaro, infatti, il significato del richiamo integrale del suddetto decreto del Presidente della Repubblica, tenuto conto che parte dei contenuti del medesimo DPR sono riprodotti ai successivi commi 3 e 4 dello stesso articolo 4; allo stesso tempo, il suddetto richiamo suscita perplessità sotto il profilo della tecnica normativa, in quanto parrebbe implicare una sorta di legificazione del contenuto di un atto amministrativo, peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi (pubblicazione nella

Gazzetta ufficiale), ai sensi dell'articolo 10 delle Disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, nonché dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 (testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana)".

Nel caso menzionato, anche in accoglimento della conseguente condizione formulata dal Comitato, l'Assemblea della Camera deliberò di allegare al decreto-legge il testo del decreto del Presidente della Repubblica di cui si operava la "legificazione" (si veda la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 94).

Disposizioni in deroga

Come già segnalato nel paragrafo relativo ai precedenti decreti-legge, il decreto in esame si colloca in una catena di provvedimenti che affrontano la situazione determinatasi nell'area di Taranto anche con il ricorso a discipline di carattere derogatorio. Norme a carattere derogatorio sono presenti, a titolo esemplificativo:

all'**articolo 1**, ove:

- il **comma 1** prevede che le procedure di amministrazione straordinaria, compresa la nomina del commissario straordinario ed il suo compenso, possano essere disposte, anche in deroga alla normativa vigente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dello sviluppo economico;

- il **comma 4** apporta alcune modifiche alla disciplina delle condizioni di cessione a privati delle imprese e degli stabilimenti oggetto di procedure di amministrazione straordinaria; tra queste, in deroga ai principi fissati dall'articolo 62 del decreto legislativo n. 270 del 1999, si prevede che il commissario dell'amministrazione straordinaria procede ad individuare l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata;

- il **comma 7** introduce una deroga alla disciplina dell'azione revocatoria prevista dalla legge fallimentare, che risulta applicabile anche alle grandi imprese in stato di insolvenza, ai sensi degli articoli 49 e 91 del decreto legislativo n. 270/1999;

all'**articolo 2, comma 5**, che riproduce analoghe disposizioni vigenti a carattere derogatorio (cfr. il paragrafo sulla portata normativa);

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, che è poi approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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". In tal modo:

il **comma 3, ultimo periodo** deroga alla legge n. 400 del 1988, che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministeri;

il **comma 4** deroga alle procedure ordinarie previste in questi casi, in particolare dalla legge n. 241 del 1990 e dal codice ambientale.

Portata normativa

Talune disposizioni si limitano a richiamare o ribadire la disciplina già vigente, talora con richiami imprecisi. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 1, comma 4, capoverso 4-quater** mantiene fermo "il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione";

l'**articolo 2, comma 8** richiama, "*in quanto compatibile*, la disciplina del decreto-legge n. 61" (del 2013), nonché l'articolo 12 del decreto-legge n. 101/2013;

all'**articolo 3**:

il **comma 3** prevede che le contabilità speciali siano rendicontate dal commissario straordinario "secondo la normativa vigente";

il **comma 4** recita: "Resta 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". Si segnala peraltro che la direttiva 2008/98/CE è stata recepita con il decreto legislativo n. 205/2010, che ha allo scopo novellato il cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152/2006, in particolare articolo 179, comma 3): a

quest'ultimo occorrerebbe fare riferimento;

il "rispetto dei principi definiti dalla direttiva 2008/98/CE" viene richiamato anche nel **comma 2-ter** del citato **articolo 4**;

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": si tratta del regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale.

Coordinamento con disposizioni vigenti

All'**articolo 2, comma 5**, il primo ed il secondo periodo ripetono, nella sostanza, con riguardo al commissario straordinario per l'amministrazione straordinaria ora in carica, quanto già disposto dall'articolo 2, comma 3-ter, primo e secondo periodo del decreto-legge n. 61/2013 in relazione al commissario straordinario ivi previsto.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'**articolo 3, comma 3** impone al Commissario straordinario un obbligo di "periodica informativa" al Ministero dell'ambiente, senza specificare la cadenza con cui tale informativa deve essere resa.